

Державний вищий навчальний заклад
„ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ”
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

**Київ
2008**

ББК

УДК

Рекомендовано до друку Вченою радою
Запорізького національного університету
25 березня 2008 року, протокол № 8

Рецензенти:

*Професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національної академії державної податкової служби України,
доктор юридичних наук, професор **В.К. Шкаруна**;
Заступник начальника Запорізького юридичного інституту
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор **С.В.Петков**;
Перший проректор Інституту права Класичного приватного університету,
доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України
В.Г.Лукашевич.*

Адміністративне право України: Підручник: За заг.ред. д.ю.н., проф.
Коломоєць Т.О. – Київ: „Істина”, 2008. - с.

У підручнику подається у систематизованому вигляді матеріал з навчальної дисципліни “Адміністративне право”. Поряд із текстовим матеріалом із Загальної та Особливої частини (двох модулів) також подаються завдання практичного характеру (практикум) щодо кожної теми у рамках двох модулів.

Для викладачів і студентів вищих навчальних закладів, широкого кола читачів.

ББК
УДК

ISBN

©
©

У підготовці підручника взяли участь:

Коломоєць Тетяна Олександрівна, доктор юридичних наук, професор, завкафедрою адміністративного та господарського права, декан юридичного факультету Запорізького національного університету, Заслужений юрист України (розділ 1, 5)

Ващенко Сергій Володимирович, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (розділ 6, 7)

Поліщук Віктор Григорович, кандидат юридичних наук, доцент, начальник кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (розділ 6, 7)

Пирожкова Юлія Володимирівна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету (розділ 9, 10, 11)

Армаш Надія Олексіївна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та адміністративного права Інституту права Класичного приватного університету (розділ 2)

Сінельнік Руслан Васильович, старший викладач кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету (розділ 8)

Лютіков Павло Сергійович, аспірант кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету (розділ 1)

Кукурудз Роман Орестович, старший викладач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету (розділ 3,4)

Кукурудз Тетяна Юріївна, аспірант кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету (розділ 3, 4)

Зміст

Модуль I Загальна частина

Розділ 1. Адміністративне право як галузь національного права

Розділ 2. Суб'єкти адміністративного права

Розділ 3. Державна служба.

Розділ 4. Державне управління

Розділ 5. Адміністративний примус

Розділ 6. Адміністративна відповідальність

Розділ 7. Проведення у справах про адміністративні правопорушення.

Розділ 8. Адміністративний процес та адміністративне судочинство

Модуль 2. Особлива частина

Розділ 9. Адміністративно-правове регулювання у галузі економіки

Розділ 10. Адміністративно-правове регулювання в адміністративно-політичній сфері

Розділ 11. Адміністративно-правове регулювання у соціально-культурній сфері

Рекомендована література

МОДУЛЬ I. ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА

1. Предмет і метод адміністративного права. Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права.
2. Історія розвитку адміністративного права.
3. Система адміністративного права.
4. Джерела адміністративного права. Систематизація адміністративного законодавства.
5. Адміністративне право як галузь права, як галузь правової науки та як навчальна дисципліна.
6. Механізм адміністративно-правового регулювання.
7. Норми адміністративного права. Адміністративно-правові відносини.

1. Предмет і метод адміністративного права. Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права.

Адміністративне право – це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесу державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку.

Адміністративне право є самостійною галуззю права, яка характеризується надмірною мобільністю, комплексним характером, тернистим шляхом свого становлення. Вона посідає своє чільне місце в системі права й відрізняється від інших галузей права предметом і методом правового регулювання.

Говорячи про **предмет правового регулювання** слід зосередити увагу на тих суспільних відносинах, на врегулювання яких спрямовані норми відповідної галузі. Якщо раніше адміністративне право традиційно розглядалося як система норм, спрямована на врегулювання відносин у галузі державного управління, то на сьогоднішній день її роль і призначення істотно змінилися. Перехід від державоцентристських до людиноцентристських пріоритетів адміністративно-правового регулювання зумовили зміну акцентів у спрямуванні адміністративно-правового регулювання, виділили у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин на перший план особу з її правами, законними інтересами, свободами. Головне ж призначення держави в особі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забезпечити належний рівень реалізації особою своїх права, свобод та законних інтересів у виконавчо-розпорядчій сфері відносин. Все це і обумовило істотну зміну предмету адміністративного права.

Предметом адміністративного права (що вона регулює) є суспільні відносини, що формуються:

- у процесі державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям;

- у процесі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

- у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або в органах місцевого самоврядування;

- у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

- під час застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб.

Будь-яку галузь характеризує і своєрідний **метод правового регулювання** як сукупність способів, засобів, прийомів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права.

В адміністративному праві використовуються способи регулювання, що властиві обом загальним методам правового регулювання – імперативному та диспозитивному. Для адміністративного права характерні такі **методи правового регулювання**:

- **метод влади – підпорядкування** (субординації) або метод **прямого розпорядництва**, коли одна сторона відносин є юридично владною, а інша – юридично підвладною (наприклад, відносини між податковою адміністрацією та платниками податків, між інспектором ДАІ та учасниками дорожнього руху).

- **метод рекомендацій** – рекомендації суб'єкта відносин здобувають правову силу за умови прийняття її іншим учасником;

- **метод узгодження** (координації) – він регулює відносини між учасниками, які не перебувають між собою у підпорядкуванні;

- **метод рівності** – означає, що суб'єкти, які знаходяться на одному рівні державного механізму, здійснюють спільні дії у формі адміністративного договору.

Сутність методів адміністративного права полягає у:

- **встановленні певного порядку дій** – приписи до дій за відповідних умов і належним чином, передбачених відповідною адміністративно-правовою нормою;

- **заборона певних дій** під страхом застосування відповідних юридичних засобів впливу (заборона направлення скарг громадян на розгляд тим посадовим особам, чийх дії є предметом скарги, за порушення даної заборони винні посадові особи несуть дисциплінарну відповідність);

- надання можливостей вибору одного із передбачених адміністративно-правовою нормою варіантів належної поведінки (наприклад, надання посадовим особам можливості прояву самостійності при вирішенні питання про застосування до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, того чи іншого адміністративного стягнення або звільнення його від відповідальності);

- надання можливості чинити або не чинити дії, передбачені адміністративно-правовою нормою у визначених нею умовах (громадянин сам вирішує питання, чи варто оскаржувати дії посадових осіб, які він оцінює як протиправні).

Адміністративне право, зберігаючи своєрідність, виражену в його предметі і методі, тісно взаємодіє практично з усіма існуючими галузями права. Воно охоплює своїм регулюючим впливом найрізноманітніші сфери суспільних відносин.

Спробуємо показати співвідношення адміністративного права з деякими галузями права.

1) **Адміністративне та конституційне право.** Конституційні норми є основоположними, базовими для адміністративного права, в сфері якого вони знаходять свою конкретизацію, практичне втілення. Спостерігаються відмінності у методі правового регулювання. Конституційне право регулює відносини, які перебувають у статичному стані. Адміністративне право – регулює відносини ті ж самі, але в їхньому розвитку, у стані реалізації.

2) **Адміністративне та трудове право.** Зближує правові галузі, нерівноправність статусу суб'єктів їх правовідносин: одна сторона наділена владно-організаційними повноваженнями щодо іншої. Отже, методи правового регулювання адміністративно-правових та трудових відносин є тотожними. Розбіжності спостерігаються у предметах правового регулювання. Трудове право регулює трудові відносини учасників, т.п. відносини трудового процесу. Адміністративне право – управлінські аспекти трудової діяльності, тобто управління та організація трудового процесу. Норми трудового права визначають статус службовців як учасників трудового процесу, а норми адміністративного права – державно-службові відносини.

3) **Адміністративне та фінансове право.** Спостерігається схожість у методах правового регулювання й розбіжність у предметах правового регулювання. Фінансове право регулює відносини, які складаються у процесі мобілізації, розподілу, перерозподілу та використання коштів, що становлять національний дохід держави. Адміністративне ж право регулює державні процедурні правила розв'язання фінансових справ, організаційні структури, форми фінансових відносин тощо.

Таким чином, фінансове право регулює відносини щодо розподілу фінансів, а адміністративне право – організаційні питання роботи фінансових органів, тобто фінансове право регулює фінансові відносини як особливий різновид економічних відносин, а адміністративне право – управлінські відносини в галузі фінансів.

4) **Адміністративне право та цивільне право.** Галузі різняться характером інтересу, що лежить в основі тих або інших правовідносин. Якщо переважає публічний інтерес, правовідносини відносяться до публічного права, якщо приватний – до приватного права. Адміністративне право складає публічного права, цивільне право - приватного права. Спостерігається деяка схожість у предметі правового регулювання, оскільки обидві галузі регулюють відносини майнового характеру. Проте, норми адміністративного права регулюють відносини майнового характеру по управлінню державним майном, адміністративно-правову діяльність з організаційно-владного розпорядження майном. Більш суттєві розбіжності спостерігаються у методах правового регулювання. Сторони цивільно-правових відносин рівноправні, сторони адміністративно-правових відносин підпорядковані одна одній.

5) **Адміністративне право та земельне, аграрне, природоресурсне, митне, податкове право тощо.** Співвідношення полягає в тому, що значна частина відносин, які регулюються нормами зазначених галузей, регулюється нормами адміністративного права і притаманними йому методами.

2. Історія розвитку адміністративного права.

У загальній історії становлення адміністративного права можна вести мову про такі основні етапи, погоджуючись із т.з. С.Стеценка:

1. **Виникнення науки камералістики** (від нім. «kameralistik» – управління двірцевою казною та майном), який припадає на початок XVIII ст., основний розвиток відбудеться в Німеччині. Зростання потреби у фінансах для утримання держави, чиновників і війська стали головними чинниками виникнення та розвитку наукових знань, що вивчалися камералістикою. У цілому ж слід зазначити, що саме камералістика передовсім забезпечувала раціональне управління державним майном. Саме ця обставина (управлінська) свідчить про зв'язок камералістики та сучасного адміністративного права.

2. **Історично обумовлений поділ камералістики на «стару»** (вивчала питання фінансів, економіки господарства) **та «нову»** (питання поліції, мануфактурної, гірничої справи та ін.), що стався у середині XVIII ст. «Нова» камералістика, орієнтуючись на тодішнє розуміння поліції як управління містом, державою, по суті, займалась питаннями державного управління (державної політики) у різних сферах суспільного життя.

3. **Становлення поліцейського права** (як галузі, призначеної здійснювати внутрішнє управління), родоначальником якого прийнято вважати французького вченого Ніколаса Даламара, який у 1722 р. у своїй праці «Трактат про поліцію» окреслив предмет поліцейського права, а також вказав групи суспільних відносин, об'єднані поліцейською діяльністю. До них належали релігія, охорона здоров'я, громадський порядок, торгівля, дорожнє господарство тощо. Отже, поліцейське право, як слушно зазначає С.Стеценко, трансформувавшись із «нової» камералістики, наприкінці XVIII ст. відіграло значну роль у регулюванні суспільних відносин у різноманітних внутрішніх сферах держави.

4. Перехід до **адміністративного права** (друга половина ХІХ ст.), що стався під впливом буржуазних революцій насамперед Французької революції 1789 р.), коли права та свободи людини були протиставлені всемогутності держави. Методи прямого примусу, що використовувалися поліцейським правом, було модифіковано на підставах верховенства права, ідей про те, що управління повинно базуватися на вимогах закону, з обов'язковим урахуванням прав і свобод громадян, що державне управління не може здійснюватися на власний розсуд чиновників.

5. **Новітній етап**, який характеризується кардинальним переглядом сутності, змісту та призначення адміністративного права, переходом від державоцентриського призначення адміністративного права та людиноцентриського із акцентом на особу як основного суб'єкта адміністративно-правових відносин та на призначення державних органів на створення необхідних умов для реалізації та захисту права, свобод та інтересів особи.

3. Система адміністративного права.

Система адміністративного права – це його внутрішня структура. Вчені-адміністративісти традиційно вважають, що адміністративне право складається із Загальної та Особливої частин.

Загальна частина об'єднує норми, які регулюють (визначають):

- загальні принципи державного управління;
- правове становище суб'єктів адміністративного права;
- форми і методи управлінської діяльності;
- адміністративно-правові режими;
- адміністративну відповідальність;
- адміністративний процес;
- засоби забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні.

Особлива частина включає норми, які регулюють управління у окремих галузях народного господарства (економіці, сільському господарстві, транспорті, підприємницькій діяльності, адміністративно-політичній діяльності, міжгалузеве управління тощо).

Останнім часом в літературі виділяють додатково й **Спеціальну частину**, яка об'єднує норми, що регулюють адміністративно-правову діяльність суб'єктів управління конкретними сферами (адміністративна діяльність органів митного контролю, органів внутрішніх справ тощо).

Зміст частин взаємопов'язаний й складає єдине ціле.

Окрім того, в науці адміністративного права його систему розглядають й у іншому аспекті. **Як сукупність:**

- **адміністративно-правових інститутів**, тобто груп норм адміністративного права, які регулюють взаємопов'язані тісно однорідні суспільні відносини (інститут адміністративної відповідальності, інститут державної служби, інститут державного управління тощо);

– **адміністративно-правових норм** – конкретних формально-визначених загальнообов’язкових правил поведінки у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку.

Автори Академічного курсу з адміністративного права виділяють додатково підгалузі адміністративного права як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини в певній сфері, котра виокремлюється в межах загального предмета адміністративного права. До таких підгалузей вони відносять транспортне право, будівельне право, енергетичне право, адміністративно-деліктне право, адміністративно-процедурне право.

Велике значення мають **принципи адміністративного права**, як основні наукові ідеї, об’єктивно зумовлені та стабільні підстави, згідно з якими сформована вся система адміністративного права. Принципи поділяються на **загальні** (законність, гуманізм, демократизм, рівність суб’єктів тощо) й **спеціальні** (спеціальне регулювання компетенції та взаємовідносин органів управління (посадових осіб) між собою; взаємозв’язок матеріальних і процесуальних норм тощо).

4. Джерела адміністративного права. Систематизація адміністративного законодавства.

Джерела адміністративного права – це зовнішні норми вираження адміністративно-правових норм.

Той факт, що адміністративне право регулює значну кількість суспільних відносин різноманітного обсягу й зумовлює чисельність джерел адміністративного права. Джерела адміністративного права, можна сказати, складають певну систему в якій можна виділити:

1. Конституцію України;
2. Кодекс про адміністративні правопорушення України (7 грудня 1984 року);
3. Кодекс адміністративного судочинства України (6 липня 2005 року);
4. Закони України (наприклад, “Про державну службу”, “Про звернення громадян”, “Про освіту”, “Про об’єднання громадян”, “Про боротьбу з корупцією” тощо);
5. Постанови та розпорядження Верховної Ради України;
6. Укази та розпорядження Президента України;
7. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
8. Накази, інструкції керівників міністерств, державних комітетів, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом;
9. Накази керівників державних підприємств, установ, організацій;

10. Нормативні акти місцевих рад та їх виконавчих органів (рішення, розпорядження);

11. Міжурядові угоди, ратифіковані Верховною Радою України;

12. Акти союзного законодавства, якщо вони не суперечать Конституції та законодавству України до прийняття аналогічних документів органами України.

В Україні постійно спостерігається процес систематизації адміністративного законодавства.

Систематизація – це упорядкування та удосконалення нормативного матеріалу, приведення його у певну систему. Систематизація здійснюється у двох формах: інкорпорація та кодифікація.

Інкорпорація адміністративного законодавства – зовнішня обробка чинного та недіючого нормативно-правового матеріалу й розташування його в певному порядку. Вона здійснюється з метою поліпшення пошуку нормативного матеріалу, наукових досліджень. Проводиться інкорпорація як органами держави, так і недержавними органами. Частіше її здійснюють інститути, комісії, вчені.

Кодифікація адміністративного законодавства – перегляд нормативно-правових актів з метою усунення протиріч між ними, створення нових правових актів, створення кодифікованих актів. Для адміністративного законодавства характерна часткова кодифікація, оскільки протягом довгого часу кодифікації підлягали лише адміністративно-деліктні норми. Так, у 1927 р. був прийнятий Адміністративний кодекс, у 1980 р. – Основи законодавства про адміністративні правопорушення СРСР та союзних республік, у 1984 р. – Кодекс про адміністративні правопорушення, у 1991 р. – Митний кодекс України, 2002 р. – новий Митний кодекс України, 2005 році – Кодекс адміністративного судочинства України. Отже, на сьогоднішній день кодифіковані адміністративно-деліктні норми, всі інші містяться в численних нормативно-правових актах різної юридичної сили. Проте, зараз ведеться робота по упорядкуванню законодавства, пропонується провести повну кодифікацію адміністративно-правових норм і створити Адміністративний кодекс України як сукупність кількох “кодексів”, “томів”, “книг”, серед яких будуть Кодекс України про адміністративні проступки, Адміністративно-процедурний кодекс, Кодекс поведінки державних службовців та ін. Окрім того інтенсивно ведеться робота у напрямку підготовки нового кодифікованого адміністративно-деліктного акту, вже підготовлено проект Кодексу України про адміністративні проступки, проект Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні. Отже, планується кодифікувати у більшості своїй переважно процесуальні норми, що ж до матеріальних, вони і надалі будуть залишатися у численних актах, що зумовлене неможливістю об’єктивного характеру для проведення їх кодифікації.

5. Адміністративне право як галузь права, як галузь правової науки та як навчальна дисципліна.

Адміністративне право як галузь права є однією з провідних галузей права України і належить до фундаментальних галузей права. Це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесу державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку.

Адміністративне право як навчальна дисципліна є обов'язковою у навчальних планах при підготовці майбутніх юристів. Слід зазначити, що як навчальна дисципліна, адміністративне право – більш широка категорія, ніж галузь права, тому що вона не лише вивчає питання правових норм, а й формує цілісну теоретичну абстраговану модель адміністративно-правового регулювання відповідних суспільних відносин. До цієї моделі входять такі складові, як правові відносини, суб'єкти адміністративного права, способи забезпечення законності й дисципліни, механізм адміністративно-правового регулювання тощо.

Адміністративне право не завжди було обов'язковим для вивчення майбутніми юристами. Так, у радянський період існування нашої держави було два періоди, коли адміністративне не викладалося взагалі в юридичних навчальних закладах, а саме: 1917-1921 рр. та 1928-1938 рр. Це, передусім, зумовлювалося ідеологічними причинами, специфікою тих часів. Прийнято було вважати, що адміністративне право вивчало правові стосунки між державою (владою) та громадянином, воно не могло існувати, оскільки в радянському суспільстві не було суперечностей між владою та населенням. Т.з. «реабілітація» адміністративного права як навчальної дисципліни відбулася після відомої 1-ї Всесоюзної наради з питань науки радянської держави і права у 1938 р.

На сьогоднішній день адміністративне право як навчальна дисципліна з позицій педагогічної доцільності розподіляється на Загальну та Особливу частини. Останнім часом намітилася тенденція до виокремлення навчальної дисципліни «Адміністративний процес», а також ряду спецкурсів (наприклад, «Адміністративна відповідальність», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність» тощо). Метою викладення адміністративного права є формування у студентів навичок застосування чинного адміністративного законодавства, тлумачення норм адміністративного права, оволодіння способами правової кваліфікації конкретних юридичних фактів.

Адміністративне право як правнича наука – це складова частина юридичної науки. Це система поглядів, ідей, уявлень про адміністративне законодавство, державне управління, реформування й тенденції розвитку адміністративного права, його принципи, про адміністративне право зарубіжних країн. Як наука адміністративне право є ширшою категорією, ніж

галузь права та навчальна дисципліна, тому що вона вивчає такі питання, які не входять у поняття галузі адміністративного права і не вивчаються в курсі зазначеної навчальної дисципліни, зокрема: перспективи реформування сучасного адміністративного права; співвідношення адміністративно-правових інститутів; взаємозв'язок адміністративного права з іншими юридичними та неюридичними (управління, державне управління, політологія, соціологія) науками; використання досягнень закордонної адміністративно-правової тощо.

Підтримуючи т.з. С.Стеценка, можна вважати, що **основними завданнями науки адміністративного права є:**

- створення нової доктрини українського адміністративного права з урахуванням демократичних перетворень, що відбуваються в державі;
- виявлення проблем адміністративного права та формулювання пропозицій з їх усунення;
- тлумачення адміністративно-правових норм;
- пошук нових способів забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні;
- реформування системи органів виконавчої влади з метою оптимізувати її відповідно до потреб суспільного життя;
- розроблення нових понять і принципів, спрямованих на вдосконалення державної управлінської діяльності тощо.

6. Механізм адміністративно-правового регулювання.

Механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. В механізмі адміністративно-правового регулювання прийнято виділяти органічні та функціональні складові. **Органічними складовими** частинами механізму адміністративно-правового регулювання слід вважати ті, що визначають суть самого явища механізму адміністративно-правового регулювання, тобто без яких не може відбуватися сам механізм. **Функціональними складовими** частинами механізму адміністративно-правового регулювання - ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, які не є обов'язковими його елементами.

Органічні складові частини механізму адміністративно-правового регулювання :

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

Функціональні складові частини механізму адміністративно-правового регулювання:

1. **Юридичний факт** – це конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна та припинення адміністративно-правових відносин. Самі по собі норми адміністративного права не діють, вони активізуються лише тоді, коли настають необхідні для їхньої дії життєві обставини.

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

3. **Законність** – правовий режим суспільного життя, який характеризується неухильним дотриманням норм права всіма суб'єктами правових відносин. Законність сприяє якісному здійсненню державного управління. Для громадян законність являє собою засіб, за допомогою якого вони захищаються від порушення своїх прав, свобод і законних інтересів.

4. **Акти тлумачення норм права** – процес, спрямований на встановлення змісту норм права з метою їх правильної реалізації. Як офіційне так і неофіційне тлумачення норм права значною мірою впливає на функціонування механізму адміністративно-правового регулювання, оскільки належне тлумачення – одна з умов правильної реалізації норм права, яка, в свою чергу, приводить до регулювання відповідних суспільних відносин.

5. **Акти застосування норм права** – прояв владного веління компетентних державних органів, спрямований на забезпечення умов реалізації суб'єктивних прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин.

Стадії механізму адміністративно-правового регулювання.

1. **Регламентация суспільних відносин** (розробка та прийняття правових норм, які формулюють правила поведінки для учасників суспільних відносин). На цій стадії відбувається правотворча діяльність компетентних державних органів зі створення правових норм і нормативно-правових актів.

2. **Виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.** Тут відбувається процес переходу від загального до конкретного, від загальних приписів правових норм до конкретної моделі поведінки того чи іншого суб'єкта адміністративного права.

3. **Реалізація (фактичне використання) суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.** На цій стадії фактично втілюються в життя приписи норм адміністративного права в реальну поведінку того чи іншого суб'єкта адміністративного права.

7. Норми адміністративного права. Адміністративно-правові відносини.

Адміністративно-правова норма – це формальне визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене та охороняєме державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і

самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку.

Особливості адміністративно-правових норм:

1) в них закріплюються відносини по керуванню, державному контролю, нагляду, внутрішньоорганізаційна діяльність;

2) метод впливу норм на суспільні відносини має, переважно, імперативний характер;

3) виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру;

4) системність норм адміністративного права.

Мета адміністративно-правових норм:

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

2) **інформаційна**;

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

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

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

Види адміністративно-правових норм:

1) за спрямованістю змісту:

– що закріплюють порядок створення і правовий режим суб'єктів правовідносин;

– що визначають форми і методи управлінської діяльності;

– що встановлюють порядок проходження державної служби;

– що визначають способи і порядок забезпечення законності в державному управлінні;

– що регулюють державне управління окремими галузями народного господарства;

– що визначають права, обов'язки громадян у державному управлінні;

– що визначають підстави притягнення до адміністративної відповідальності та процедурні питання її реалізації.

2) за функціональним призначенням:

- регулятивні;
- правоохоронні;

3) за формою припису:

- зобов'язуючі (приписні) – зобов'язують здійснити певні дії;
- заборонні – забороняють вчиняти ті чи інші дії;
- дозвільні (управомочні, повноважні, диспозитивні) – управомочують діяти в рамках вимог норми, вчиняти активні дії;
- стимулюючі (заохочувальні) – забезпечують вплив на поведінку учасників правовідносин за допомогою засобів морального та матеріального характеру;
- рекомендаційні – надають учасникам правовідносин можливість пошуку найоптимальнішого варіанту поведінки.

4) за адресатами:

- для органів державної виконавчої влади;
- для інших державних органів;
- для державних службовців;
- для державних підприємств, установ, організацій;
- для недержавних підприємств, установ, організацій;
- для громадян, іноземних громадян, осіб без громадянства.

5) за змістом:

- матеріальні;
- процесуальні.

6) за межами дії:

- у просторі;
- у часі;
- за колом осіб.

7) за ступеням загальності:

- загальні;
- міжгалузеві;
- місцеві (локальні).

8) за повнотою викладення змісту:

- визначені (абсолютно визначені, відносно визначені);
- відсильні;
- бланкетні.

9) за юридичною силою нормативних актів, у яких норми зафіксовані:

- що містяться у законах;
- що містяться в указах, розпорядженнях;
- що містяться в постановах;
- що містяться в рішеннях;

- що містяться в наказах;
- що містяться в інструкціях тощо.

Більшість адміністративно-правових норм мають імперативний характер, який проявляється у:

- прямих приписах, які зобов'язують суб'єкта діяти тільки певним чином без можливості вибору варіанту поведінки;
- у обов'язковій державній реєстрації в органах виконавчої влади;
- у наданні суб'єктові права вибору варіанту поведінки, проте не переступаючи меж поведінки, визначених нормою.

Практичне використання правил поведінки, які містяться у адміністративно-правових нормах, означає їх реалізацію. Реалізація адміністративно-правових норм здійснюється у таких формах:

1) **виконання** – активна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо виконання юридичних обов'язків (одержання паспорта, сплата податків, подання декларації);

2) **використання** – активна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо здійснення наданих юридичних прав (подання скарги, заяви);

3) **додержання** – пасивна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо дотримання заборон.

4) **застосування** – діяльність органів держави щодо вирішення управлінських справ і видання індивідуальних юридичних актів, які ґрунтуються на вимогах матеріальних і процесуальних юридичних норм.

Структура адміністративно-правових норм:

Структура адміністративно-правової норми – це її внутрішня побудова, визначений порядок взаємозв'язку, взаємообумовленості і взаємозалежності складових частин норми.

Адміністративно-правові норми складаються із гіпотези, диспозиції і санкції.

Гіпотеза – частина норми, яка вказує на фактичні умови, за наявності яких норма застосовується. Гіпотезу можна назвати юридичним фактом.

Наприклад: досягнувши 16-річного віку, громадянин зобов'язаний отримати паспорт; особи чоловічої статі, досягши 18-річного віку, зобов'язані з'явитися на призовий пункт тощо.

Диспозиція – частина норми, в якій сформульоване саме правило поведінки (обов'язок отримати паспорт, подати до податкової адміністрації декларацію про доходи).

Санкція – частина норми, в якій вказується на захід впливу з боку держави у випадку порушення правил передбачених нормою.

Проте, класична структура норми зустрічається досить рідко. Як правило, зустрічається двочленна структура норми (гіпотеза і диспозиція), а санкція передбачається в інших нормах (як правило, у КпАП України тощо).

Адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами

місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку

Особливості адміністративно-правових відносин:

- 1) вони виникають у сфері виконавчої тобто владно-організаційної діяльності;
- 2) ці відносини виникають у зв'язку з діяльністю органів виконавчої влади;
- 3) для них характерною є наявність обов'язкового суб'єкта – органа виконавчої влади;
- 4) цей обов'язковий суб'єкт діє завжди владно, отже відносини є публічно-владними;
- 5) відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої із сторін, при цьому згода іншої сторони не є обов'язковою;
- 6) відносини між учасниками відносин розглядаються, як правило, у позасудовому порядку;
- 7) у випадку порушення однією із сторін вимог адміністративно-правових норм, вона відповідає перед державою у особі її органів (як правило, органів виконавчої влади).

Види адміністративно-правових відносин:

- 1) **залежно від функцій, які виконуються:**
 - регулятивні;
 - правоохоронні;
- 2) **за адміністративно-правовим статусом суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах:**
 - між вищестоящими і нижчими суб'єктами (вертикальні);
 - між непідпорядкованими суб'єктами управління (горизонтальні);
 - між органами виконавчої влади і підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями;
 - між органами виконавчої влади і непідпорядкованими підприємствами, установами, організаціями.
 - між органами виконавчої влади і структурами місцевого самоврядування;
 - між органами виконавчої влади і об'єднаннями громадян;
 - між органами виконавчої влади і громадянами;
- 3) **залежно від галузевої залежності:**
 - матеріальні;
 - процесуальні;
- 4) **за змістом:**
 - у сфері загального управління;
 - у сфері галузевого управління;
 - у сфері міжгалузевого управління;
- 5) **за галузевою діяльністю:**
 - у галузі економіки;

- у галузі адміністративно-політичній;
- у галузі соціально-культурній.
- 6) за направленістю:**
 - зовнішні;
 - внутрішні;
- 7) за механізмом захисту:**
 - що захищаються у судовому порядку;
 - що захищаються у адміністративному порядку;
- 8) за способом регулювання:**
 - функціональні;
 - територіальні;
- 9) за майновою належністю:**
 - майнові;
 - немайнові;
- 10) за характером взаємодії суб'єктів відносин:**
 - субординації;
 - координації тощо.

Для виникнення адміністративно-правових відносин потрібна наявність **юридичних фактів**. При цьому юридичні факти як підстава виникнення адміністративно-правових відносин, поділяються на:

- **за наслідками, що настали:** правоутворюючі, правозмінюючі, правоприприймаючі;
- **за наявністю або відсутністю зв'язку факту з волею суб'єкта** – дії (правомірні та неправомірні) та події.

Адміністративно-правові відносини традиційно **складаються** із: суб'єктів, об'єктів та змісту, як сукупності прав та обов'язків сторін.

Ключові терміни:

Адміністративне право, галузь права, галузь законодавства, навчальна дисципліна, галузь правової науки, предмет адміністративного права, метод адміністративного права, субординація, реординація, координація, публічна адміністрація, галузь публічного права, система адміністративного права, адміністративно-правовий інститут, адміністративно-правова норма, реалізація адміністративно-правових норм, виконання, використання, додержання, застосування, адміністративне законодавство, джерела, систематизація, кодифікація, адміністративно-правові відносини, тлумачення адміністративно-правових норм, акт застосування, правозастосовча діяльність.

Питання для самоконтролю:

1. Предмет і метод адміністративного права.
2. Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права.
3. Розвиток науки адміністративного права: характеристика етапів.
4. Система адміністративного права.

5. Джерела адміністративного права: види, характеристика.
6. Особливість систематизації адміністративного законодавства.
7. Адміністративно-правові норми: поняття, структура, види.
8. Адміністративно-правові відносини: поняття, структура, види.
9. Адміністративне право як галузь публічного права.
10. Адміністративне право як навчальна дисципліна.

Тести-тренінги

1. Які відносин покликане врегульовувати адміністративне право:

- А) майнові відносини та пов'язані з ними немайнові відносини;
- Б) відносини між роботодавцем та робітником;
- В) відносини, що визначають засади існування держави, гілок влади;
- Г) відносини, пов'язані із притягненням винної особи до кримінальної відповідальності;
- Д) відносини у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку

2. Адміністративне право слід вважати складовою:

- А) приватного права;
- Б) публічного права;
- В) приватного права з елементами публічного;
- Г) публічного права з елементами приватного.;
- Д) взагалі немає правильної відповіді.

3. Які з ознак характеризують адміністративне право:

- А) це найстабільніша галузь;
- Б) це найдосконаліша галузь;
- В) це найоб'ємніша галузь;
- Г) це наймобільніша галузь;
- Д) це найскладніша галузь.

4. До джерел адміністративного права можна віднести:

- А) Кримінальний кодекс України;
- Б) Конституцію України;
- В) укази та розпорядження Президента України;
- Г) Кодекс адміністративного судочинства України;
- Д) Господарсько-процесуальний кодекс України.

5. Для адміністративно-правових відносин обов'язковою є наявність:

- А) взаємної згоди сторін;

- Б) владного суб'єкту;
- В) неправомірного юридичного факту;
- Г) кодифікованого акту, який би визначав засади їх виникнення;

6. Що із визначеного можна віднести до методів адміністративного права:

- А) координацію;
- Б) субординацію;
- В) планування;
- Г) контроль;
- Д) прогнозування.

7. Для адміністративного законодавства є характерною:

- А) повна кодифікація;
- Б) роздільна кодифікація матеріально-правових та процесуальних норм;
- В) відсутність жодного кодифікованого акту;
- Г) часткова кодифікація.
- Д) немає правильної відповіді.

8. Система адміністративного права включає:

- А) Загальну та Спеціальну частини;
- Б) Загальну та Особливу частини;
- В) Загальну, Особливу та Спеціальну частини;
- Г) Особливу та Спеціальну частини.
- Д) немає правильної відповіді.

9. Як можна визначити місце адміністративного права в системі національного права:

- А) воно є підгалуззю права;
- Б) воно є інститутом права;
- В) воно є самостійною галуззю права;
- Г) взагалі не входить до системи національного права;
- Д) займає особливе місце.

10. Норми, які визначають засади адміністративної відповідальності, входять до системи адміністративного права як складова:

- А) Загальною частини;
- Б) Особливої частини;
- В) Спеціальної частини;
- Г) взагалі не входять до системи адміністративного права;
- Д) займають своє особливе місце.

Завдання на перерахування:

- методи адміністративно-правового регулювання;
- елементи механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин;
- норми, які входять до Загальної частини адміністративного права;
- джерела адміністративного законодавства;
- кодифіковані акти адміністративного законодавства, які були підготовлені і набрали чинності протягом XX-XXI ст.ст.;
- складові елементи адміністративно-правової норми;
- функції адміністративно-правових норм;
- особливості адміністративно-правових норм;
- види тлумачення адміністративно-правових норм;
- види адміністративно-правових норм за наступними критеріями:
 - за спрямованістю змісту;
 - за функціональним призначенням;
 - за формою припису;
 - за адресатом;
 - за змістом;
 - за межами дій
 - за ступенем загальності;
 - за повнотою викладення змісту;
 - за юридичною силою нормативних актів, в яких вони зафіксовані;
- форми реалізації адміністративно-правових норм;
- особливості адміністративно-правових відносин;
- види адміністративно-правових відносин за наступними критеріями:
 - за функціональним призначенням;
 - за адміністративно-правовим статусом суб'єктів;
 - за способом регулювання;
 - за майновою належністю;
 - за характером взаємодії;
 - за галузевою належністю;
 - за змістом;
 - за галузевою діяльністю;
 - за спрямованістю;
 - за механізмом захисту

Завдання на порівняння:

- адміністративне право і кримінальне право;
- адміністративне право і конституційне право;
- адміністративне право і цивільне право;
- адміністративне право і трудове право;
- адміністративне право і фінансове право;

- закони і укази Президента України;
- укази і розпорядження Президента України;
- постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України;
- законодавчі і підзаконні нормативно-правові акти;
- систематизація і кодифікація адміністративного законодавства;
- матеріальні і процесуальні адміністративно-правові норми;
- відсильні і бланкетні адміністративно-правові норми;
- регулятивні і правоохоронні адміністративно-правові норми;
- заборонні і дозвільні адміністративно-правові норми; виконання і використання адміністративно-правових норм;
- додержання і застосування адміністративно-правових норм;
- гіпотеза і диспозиція адміністративно-правової норми;
- диспозиція і санкція адміністративно-правової норми;
- дії та події як юридичні факти, що породжують, змінюють або припиняють адміністративно-правові відносини.

Продовжить думку:

1. Адміністративне право – це сукупність правових норм, які регулюють ...
2. Загальна частина адміністративного права об'єднує норми, які визначають (регулюють) ...
3. Джерела адміністративного права – це ...
4. За спрямованістю змісту адміністративно-правові норми поділяються на: ...
5. Кодекс адміністративного судочинства України був прийнятий ..., набрав чинності ...
6. За змістом адміністративно-правові норми поділяються на: ...
7. Гіпотеза адміністративно-правової норми – це ...
8. Застосування адміністративно-правових норм – це ...
9. Для виникнення адміністративно-правових відносин потрібна наявність ...
10. Адміністративно-правові відносини традиційно складаються із ...

Задачі

Завдання 1.

Громадянин К. звернувся до відділу соціального забезпечення із заявою про призначення пенсії; громадянин Н. оскаржив до суду накладене на нього адміністративне стягнення; громадянка В. звернулася до прокуратури із скаргою на несвоєчасну виплату заробітної плати; громадянин А. звернувся до директора підприємства із заявою про звільнення за власним бажанням.

Які правовідносини виникли у вищезазначених випадках? Надайте їх характеристику.

Завдання 2.

Громадянин К. звернувся до органів внутрішніх справ із проханням видати паспорт громадянина України; на громадянина С. було накладено штраф за безквитковий проїзд у громадському транспорті; Міністерство юстиції України зареєструвало політичну партію; на підприємстві працівниками податкової служби було проведено позапланову податкову перевірку.

Чи регулюються дані суспільні відносини нормами адміністративного права? Обґрунтуйте відповідь. Проаналізуйте вид та структуру даних адміністративно-правових відносин.

РОЗДІЛ 2. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.

1. Суб'єкти адміністративного права: поняття та загальна характеристика.
2. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади України.
3. Адміністративно-правовий статус фізичної особи.
4. Адміністративно-правовий статус інших органів публічної адміністрації.

1. Суб'єкти адміністративного права: поняття та загальна характеристика

Суб'єкт адміністративного права – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

Обов'язковою умовою визнання особи (юридичної чи фізичної) суб'єктом адміністративного права є наявність у неї елементів адміністративної правосуб'єктності. Переважна більшість джерел вказує на виділення таких елементів правосуб'єктності, як правоздатність та дієздатність. Адміністративна правоздатність при цьому розуміється, як здатність бути носієм прав і обов'язків у сфері державного управління і виникає в громадян з моменту народження й припиняється з їхньою смертю. Адміністративна дієздатність розуміється, як здатність своїми діями здійснювати надані права, виконувати встановлені обов'язки й нести юридичну відповідальність за свою поведінку, наступає вона у фізичних осіб з досягненням певного віку. Адміністративна право- і дієздатність юридичних осіб виникає і втрачається одночасно. В той же час, можна навести ряд прикладів, коли подібні визначення застосувати до суб'єктів адміністративного права виявляється неможливим.

Так, наприклад, специфіка адміністративних правовідносин полягає в тому, що однією із сторін завжди є держава і виникають вони в сфері державного управління. Отже вказані особливості правовідносин зумовлюють особливі характеристики потенційних суб'єктів адміністративного права, наявність специфічних (управлінських) прав та обов'язків, з приводу яких,

власне, і можуть виникнути ці правовідносини. На наш погляд, недоцільно вважати, наприклад, трирічну дитину здатною мати право (бути правоздатною) висувати свою кандидатуру на посаду Президента України, навіть при умові, що дієздатною вона буде лише при наявності ряду чинників (вікових, громадянських тощо). Рівно, як і особу, яка за віковим цензом має таку можливість, але в неї є непогашена судимість, що автоматично позбавляє особу такого права. Вочевидь, в наведених прикладах, можливість мати право (правоздатність) та здатність його використовувати (дієздатність) виникає у суб'єктів одночасно як правосуб'єктність, з появою усіх необхідних чинників. А отже, правосуб'єктність громадянина може виникати як з моменту народження (право бути зареєстрованою), так і за певних умов.

Проаналізуємо тепер момент виникнення правосуб'єктності юридичної особи на наступному прикладі: Торгове підприємство (юридична особа) реалізує ряд товарів, серед яких: кондитерські вироби, безалкогольні напої та лікеро-горілчані вироби. Передбачається, що юридична особа володіє і право і дієздатністю, які виникли одночасно при реєстрації підприємства. Оскільки для реалізації останньої категорії товару необхідно мати спеціальний дозвіл (ліцензію) у відповідності до Закону України..., уявімо, що термін дії такої ліцензії у підприємства закінчився. Виникає питання: чи можемо ми казати, що у даному випадку підприємство втрачає дієздатність (і, автоматично, правосуб'єктність), а тому має припинити свою діяльність? Звичайно, що ні, оскільки по-перше, вказане підприємство може продовжувати реалізовувати інші категорії продукції, для яких не вимагається спеціального дозволу, а по-друге право на реалізацію лікеро-горілчаних виробів у нього залишається (оскільки така діяльність закріплена статутом підприємства), а от здатність реалізувати це право підприємство втрачає, аж до поновлення ліцензії. Отже і у випадку з юридичною особою усталене розуміння правосуб'єктності та її елементів не може бути застосовано.

В теорії права існує прямо протилежний погляд на право- та дієздатність особи: "Розмежування право- та дієздатності характерне, в основному для цивільного права, оскільки правоздатність громадянина виникає в момент його народження, а дієздатність – з досягненням певного віку. В інших галузях права право- та дієздатність не розділяються, мається на увазі, що вони з'являються у громадянина одночасно та його правове становище характеризується єдиною праводієздатністю, або, інакше кажучи, правосуб'єктністю. В той же час і таке визначення не може бути сприйняте абсолютно. Так, у відповідності до Конституції України кожному (у тому числі і неповнолітньому) гарантується право на звернення до державних органів, але самостійно реалізувати таке право особа зможе лише після досягнення повноліття, а до того часу її інтереси має представляти її законний представник

Удається, що до вирішення питання встановлення адміністративної правосуб'єктності, з урахуванням специфіки адміністративних правовідносин, необхідно підходити з принципово інших позицій. Дійсно, не розмежування право- та дієздатності суб'єктів, було б невинуватим спрощенням багатограних адміністративних відносин, що негативно відбилося б на

інтересах суб'єктів (ігнорувався б, наприклад, інститут представництва або створювались перепони у діяльності підприємств). Сфера державного управління вимагає режиму суворого дотримання прав суб'єктів правовідносин, а отже мають бути враховані усі особливості моменту виникнення як самих прав, так і обов'язків.

Для задоволення такої вимоги необхідно вирізняти **загальну правосуб'єктність** та **спеціальну правосуб'єктність** володіння якими і визначатиме, по-перше, умови появи самих суб'єктів, і по-друге, особливості тих правовідносин, в які вони вступатимуть.

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

Спеціальна правосуб'єктність - наявність у суб'єкта специфічних прав, обов'язків та можливості їх використання та виконання, в залежності від ряду зовнішніх чинників. Об'єм спеціальної правосуб'єктності не є однаковим або сталим: він залежить від волі суб'єкта, його виду, характеристик тощо.

Загальна та спеціальна правосуб'єктність, в свою чергу мають наступні елементи – **правоздатність та дієздатність**.

Правоздатність – це здатність мати суб'єктивні права та обов'язки, передбачені нормами адміністративного права.

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

Суб'єктивні юридичні обов'язки. Вони нерозривно зв'язані і не можуть існувати один без іншого, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване окремо від виконання зобов'язання іншим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування зобов'язань поза правами і навпаки прав поза зобов'язаннями позбавлено будь-якого сенсу.

Виникати правоздатність може з моменту народження (право на медичну допомогу, на судовий захист своїх прав тощо), або ж з появою певних чинників - право обирати та бути обраним до органів державного управління; військовий обов'язок, виникнення якого залежить від статі, віку, громадянства, стану здоров'я і, навіть, від віросповідання (право на альтернативну (невійськову) службу). Правоздатність суб'єктів не є однаковою і залежить від виду правосуб'єктності (загальна чи спеціальна) та наявності особливостей суб'єктів в межах одного виду правосуб'єктності.

Основні характеристики адміністративної правоздатності:

1) управлінська сутність діяльності суб'єктів, що виражається у реалізації різних функцій державного (публічного) управління;

2) наявність спеціальних прав та обов'язків суб'єктів адміністративного права, які сприяють формуванню організаційних зв'язків та відносин в системі публічного управління;

3) забезпечення захисту правовідносин, учасниками яких є громадяни;

4) юридичні гарантії розгляду правової суперечки, яка виникла в системі публічного управління в адміністративному або судовому порядку в межах встановлених процесуальних правил.

Для органів державної влади, як суб'єктів адміністративного права:

1) юридична владність дій та розпорядчий характер рішень, які ними приймаються;

2) реалізація державних повноважень примусового характеру, застосування заходів адміністративного примусу

За загальним правилом, правоздатність не може бути обмежена або відчужена. В той же час, за рішенням суду особу можуть позбавити, наприклад, права керування транспортними засобами права полювання, обмеження права вільного вибору місця проживання, пересування, позбавлення ліцензії, виборчого права тощо. Суб'єкт не може відмовитись від своїх прав остаточно (він може утриматись від їх реалізації, але в будь-який момент може їх використати).

Адміністративна дієздатність – це здатність своїми діями (або бездіяльністю) набувати та реалізовувати права, створювати для себе або інших суб'єктів обов'язки і їх виконувати. Момент виникнення дієздатності залежить від виду правосуб'єктності: при загальній правосуб'єктності дієздатність, переважно, виникає в повному обсязі з 18-річного віку у фізичних осіб і з моменту внесення до Державного реєстру у юридичних осіб. В той же час, адміністративна дієздатність, в залежності від особливостей адміністративно-правових відносин, може частково виникати і незалежно від вказаних обставин. Так, особа віком від 6 до 18 років має право членства в дитячих громадських організаціях; засновником дитячих та молодіжних громадських організацій можуть бути особи, які досягли 15-річного віку; дієздатність юридичної особи може виникнути у зв'язку з делегуванням повноважень, виданням певного нормативно-правового акту тощо.

Адміністративна дієздатність при спеціальній правосуб'єктності виникає з появою певних чинників, які і обумовлюють як момент виникнення дієздатності, так і її особливості. Наприклад, пасивне виборче право виникає з моменту досягнення особою 21 року, але реалізувати це право вона здатна лише при наявності певних чинників – громадянства, відсутності судимості тощо. Юридична особа, яка займається ліцензованою діяльністю набуває дієздатності лише після (і за умови) одержання спеціального дозволу (ліцензії).

Законом передбачається можливість обмеження дієздатності громадян, які зловживають спиртними напоями або наркотичними засобами (ст. 36 Цивільного кодексу України), але практичного значення для адміністративних правовідносин таке обмеження не має, оскільки воно стосується порядку укладення цивільно-правових угод і аж ніяк не участі в державному управлінні.

Судом, також визнаються **недієздатними** громадяни, які внаслідок душевної хвороби або психічного розладу не можуть розуміти значення своїх дій та керувати ними. Звичайно, такі особи не володіють адміністративною правосуб'єктністю, а отже не можуть виступати в якості суб'єктів адміністративного права. В той же час, не можна казати, що ця категорія осіб

повністю відсторонена від діяльності органів державної влади, оскільки сутність адміністративних правовідносин полягає не тільки в активній участі суб'єктів в державному управлінні, а й пасивному праві бути захищеним від протиправних дій тих же органів державного управління або їх посадових осіб. А тому інтереси таких осіб в сфері публічних відносин мають представлятися їх опікунами (звернення до органів державної влади за захистом їх прав та законних інтересів тощо).

Теорія права та чинне законодавство передбачає можливість визнання недієздатною лише фізичну особу. Що ж стосується юридичної особи, то вважається, що втрата адміністративної дієздатності має наслідком і автоматичну втрату правосуб'єктності (відповідно, або спеціальної – тоді особа продовжує функціонувати, за виключенням видів діяльності, які були обумовлені спеціальною правосуб'єктністю, або ж загальної – тоді особа остаточно припиняє свою діяльність).

Елементами дієздатності можуть виступати:

- 1) здатність самостійно реалізовувати належні права;
- 2) здатність самостійно реалізовувати встановлену компетенцію;
- 3) здатність самостійно приймати правові акти управління;
- 4) здатність самостійно застосовувати заходи адміністративного примусу;
- 5) здатність самостійно визнавати, гарантувати та захищати права та свободи громадян;
- б) здатність самостійно нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність.

Елемент дієздатності, зазначений останнім, в адміністративній науці визначається як **деліктоздатність**.

Адміністративна деліктоздатність у фізичних осіб, за загальним правилом, настає з 16 років. Якщо абстрагуватись від усталеного розуміння адміністративної відповідальності, і як наслідок, адміністративної деліктоздатності, то можна зробити висновок, що порушення учнем (тобто, дитиною шкільного віку) правил шкільного розпорядку, також лежить в площині публічних відносин і характеризується використанням адміністративних методів управління. А тому часткова деліктоздатність виникає з моменту зарахування дитини до навчального закладу (тобто з 6-7 років).

До недавнього часу питання деліктоздатності юридичної особи викликало палкі дискусії. З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства, який визнав відповідачем орган державної влади, орган місцевого самоврядування як суб'єкта владних повноважень, це питання має бути вирішеним на користь розширення можливостей притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб і за інші адміністративні правопорушення (наприклад, в природоохоронній сфері, податкових відносинах тощо). В будь-якому випадку, деліктоздатність юридичної особи має виникати одночасно з правосуб'єктністю, оскільки саме вона обумовлює обсяг компетенції (сукупності прав та обов'язків), за реалізацію і в межах якої, власне, юридична особа і нестиме відповідальність.

Враховуючи тенденції у розвитку адміністративних відносин, зокрема у сфері адміністративних договорів, удається доцільним вирізняти такий елемент адміністративної дієздатності, як **угодоздатність**, який до цього часу був характерний лише для цивільних правовідносин.

З урахуванням особливостей адміністративного права, **угодоздатність** – це здатність суб'єкта адміністративних правовідносин особисто своїми діями здійснювати і укладати адміністративні договори.

2. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади

Адміністративно-правовий статус Прем'єр-міністра України

Посада Прем'єр-міністра України в системі державного управління займає неабияке місце завдяки особливостям, властивим її адміністративно-правовому статусу. Законодавство України, зокрема, Конституція України, Закон України про Кабінет Міністрів України від 21 грудня 2006 року визначає порядок призначення Прем'єр-міністра України, відповідно до якого він призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Досить часто можна зустріти в пресі та на телебаченні вживання термінів "голова Уряду", "керівник Уряду" стосовно Прем'єр-міністра України. Але наскільки це виправдано з огляду на його адміністративно-правовий статус та на статус Кабінету Міністрів України? Почнемо з того, що за визначенням абсолютно усіх фахівців, які займалися проблемами встановлення статусу Кабінету Міністрів України, цей орган виконавчої влади є колегіальним. На колегіальність Кабінету Міністрів України побіжно вказує і Конституція України, зазначаючи, наприклад, що "Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження..." (ст. 117), тим самим вказуючи на колегіальність при прийнятті рішень. Пряму вказівку на колегіальність як принцип діяльності цього органу містить діючий Закон України "Про Кабінет Міністрів України" (ст. 3)

Колегіальність, як визначає її теорія – це принцип колективного обговорення та (або) вирішення питань, що відносяться до компетенції даного органу. Колегіальність дозволяє при обговоренні питань враховувати весь спектр думок, варіантів проектів управлінських рішень, акумулювати знання та колективний досвід членів колегіального органу, враховувати інтереси структурних підрозділів органу та соціальних груп, представники яких входять до складу колегіального органу. Таким чином, усі члени колегіального органу мають бути рівними за своїм статусом, мати однакову вагу голосу стосовно інших членів при прийнятті рішень.

Аналіз норм Конституції України стосовно Кабінету Міністрів України майже повністю відповідає такому визначенню, оскільки в них переважно

йдеться про орган в цілому. Більше того, Конституція України не знає такого поняття, як "Голова Кабінету Міністрів" і ставить Прем'єр-міністра в один ряд з іншими членами Кабінету Міністрів України наприклад, ч.1 ст. 115, ч.1 ст. 120. А та ж частина 1 статті 120 називає керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, не передбачаючи такого посадовця в Кабінеті Міністрів України, вказуючи на узагальнене "члени Кабінету Міністрів України".

В теорії російського адміністративного права є наступне визначення колегіального органу: "Коллегиальным является орган, который возглавляет созданная в соответствии с законом коллегия (группа лиц). В определенной степени коллегиальным органом можно считать и такой, организационная структура которого включает какую-то коллегия, которая этот орган не возглавляет". Видається, що саме останній варіант визначення колегіального органу буде справедливим для Кабінету Міністрів України, оскільки казати про абсолютно однаковий статус усіх членів Кабінету Міністрів України, як членів колегіального органу, було б не правильно. Конституція України все-таки наділяє певними адміністративними повноваженнями Прем'єр-міністра України, а інші нормативно-правові акти ще й інших членів Кабінету Міністрів України, зокрема, Першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів.

Так, ч.5. ст. 114 Конституції України зазначає, що "Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України", ч.4 ст. 114 наділяє Прем'єр-міністра України правом входження з поданням до Верховної Ради України про призначення "інших членів Кабінету Міністрів", а п.9-2 ст. 116 передбачає право подання Кабінету Міністрів про призначення керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України. Ч.2 ст. 117 зобов'язує Прем'єр-міністра підписувати акти Кабінету Міністрів України.

Закон України "Про Кабінет Міністрів України" передбачає, що "Прем'єр-міністр України спрямовує, координує та контролює діяльність членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, дає з цією метою доручення, обов'язкові для виконання зазначеними органами та посадовими особами (п.2 ст. 45); формує порядок денний засідання Кабінету Міністрів України (п. 6 ст. 45)". За цим же документом Прем'єр-міністр України затверджує голів спільних міжурядових комісій з питань співробітництва, що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України.

Як бачимо, достатньо підстав вважати Прем'єр-міністра України посадовцем, який наділений додатковими, у порівнянні з іншими членами Кабінету Міністрів України, повноваженнями, що мають адміністративний характер. Але чи достатньо цього для того, аби вважати Прем'єр-міністра керівником органу виконавчої влади? Щоб відповісти на це питання необхідно звернутися до теорії управління – що саме вона розуміє під поняттям "керівник"?

Отже *керівник* – це "...посадова особа, яка наділена адміністративною владою щодо очолюваного нею певного колективу службовців і здійснює внутрішньоорганізаційне управління ним". Зокрема, найбільш близьким за характером повноважень Прем'єр-міністр є до лінійних керівників. Такі керівники здійснюють комплексне управління об'єктом управління в цілому та всіма його підрозділами, зокрема через реалізацію переважно адміністративно-розпорядчих повноважень, що відображають найвищий ступінь владності і є обов'язковими для суб'єктів, до яких вони звернені; відповідають не лише за результати своєї праці, а й за організацію діяльності членів керованого ними колективу.

Специфічними ознаками керівника є: перебування на чолі певного службового колективу; управління підлеглими має внутрішній (у межах організаційної структури керованої системи) організаційний характер; управління здійснюється на основі прямого підпорядкування, що у правових відносинах набуває характеру юридичної залежності однієї сторони від іншої; виключна прерогатива приймати, в межах своєї компетенції, управлінські рішення, видавати акти управління (накази, розпорядження тощо); визначення юридичного змісту відносин, які керівник встановлює у колективі (надання, перерозподіл чи позбавлення прав підлеглих, покладення на підлеглих обов'язків)".

Якщо ми спробуємо "підвести" Прем'єр-міністра під вказані ознаки, то стане зрозумілим, що жодна з них повною мірою не може стосуватися цієї посади.

По-перше, дійсно, можна вважати, що Прем'єр-міністр перебуває "на чолі" певного колективу (інші члени Кабінету Міністрів утворюють цей "колектив"), але чи можна вважати такий колектив "службовим"? Мабуть що ні, оскільки навіть за визначенням того ж Закону України, який згадувався нами раніше, усі члени Кабінету Міністрів є політичними діячами, а тому вважати їх "службовим колективом" було б не вірним.

По-друге, хоч управління подекуди і має характер внутрішньо організаційний (наприклад, Прем'єр-міністр головує на засіданнях Кабінету Міністрів України, ним же і визначається періодичність їх проведення тощо), але таке управління направлене не на підлеглих, а на загальне керівництво органом в цілому, що більш вдало було б назвати «організаційним забезпеченням» роботи Кабінету Міністрів.

По-третє, у відносинах між членами Кабінету Міністрів України не може бути й мови про "юридичну залежність однієї сторони від іншої", оскільки колегіальність органу передбачає певну рівність між його членами, попри наявність у деяких з них додаткових повноважень.

По-четверте, Прем'єр-міністр не має виключної прерогативи приймати управлінські рішення, видавати акти управління, оскільки, як нами вже було зазначено, рішення приймаються колегіально усіма членами Кабінету Міністрів України, а Прем'єр-міністр лише їх підписує.

По-п'яте, Прем'єр-міністром не може визначатися юридичний зміст відносин в середині колегіального органу (надання, перерозподіл чи

позбавлення прав, покладення обов'язків). Такі положення встановлюються або знов-таки Кабінетом Міністрів, або іншими уповноваженими на те суб'єктами (наприклад, Верховною Радою України шляхом прийняття спеціальних законів, або, до недавнього часу, Президентом України).

З цього випливає, що існування "керівника" колегіального органу в повному розумінні цього поняття, є досить спірним. А отже вважати Прем'єр-міністра України керівником Кабінету Міністрів України можна лише умовно, для позначення його особливого становища по відношенню до інших членів Кабінету Міністрів України, завдяки наявним у нього адміністративним (організаційним) та представницьким повноваженням.

З усього вищевикладеного можна вивести характеристику одного з елементів адміністративно-правового статусу Прем'єр-міністра України - **становище посади в системі управління** – посада Прем'єр-міністра України характеризується особливим становищем як в середині органу (Кабінету Міністрів України, як колегіального органу), так і в системі органів виконавчої влади в цілому, що зумовлено наявністю в нього особливих повноважень адміністративного та представницького характеру та виявляється у певній управлінській (керівній) діяльності стосовно (або всередині) колегіального органу.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу Прем'єр-міністра України є його **компетенція**, тобто сукупність юридично встановлених прав та обов'язків, реалізація яких забезпечує виконання його основних функцій. Провівши аналіз чинного законодавства на предмет встановлення прав та обов'язків Прем'єр-міністра України та виділивши найбільш типові за характером повноважень (категорія прав та обов'язків за ознакою їх галузевої належності) приходимо до наступного:

1. Повноваження адміністративного характеру:

- спрямовує і координує діяльність Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських Держадміністрацій; дає згоду на призначення Першого заступника голови обласної державної адміністрації (ч.2 ст.10 Закону України "Про місцеві державні адміністрації");

- спрямовує та координує діяльність Державного комітету України;

- очолює урядові комітети, здійснює керівництво відповідними консультативними і дорадчими органами (комісіями, радами тощо);

- керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, забезпечення реалізації державної внутрішньої і зовнішньої політики;

- входить до суб'єктів державного управління з поданням про призначення керівників та інших посадовців органів виконавчої влади різних рівнів (до Верховної Ради України - про призначення членів Кабінету Міністрів України, крім міністра оборони та міністра закордонних справ (ч. 4, ст. 114 Конституції України); до Кабінету міністрів України – про призначення керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу

Кабінету Міністрів України (п.9-2 ст.116 Конституції України), про призначення керівника Апарату Прем'єр-міністра України (ч. 8 Положення про Апарат Прем'єр-міністра України), про кандидатуру на посаду Голови облдержадміністрації (ч.3 ст.8 Закону України "Про місцеві державні адміністрації";

- бере участь у нормотворчій діяльності: підписує акти Кабінету Міністрів України (ч.2 ст.117 Конституції України); скріплює своїм підписом акти Президента України з окремих питань (ч.4 ст.106 Конституції України);

- бере участь у роботі органів державного управління: входить до складу Ради національної безпеки і оборони України (ч.5 ст.107 Конституції України);

2. Повноваження представницького характеру:

- веде переговори і підписує в установленому порядку міжнародні договори України;

- представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради, відповідає на запитання народних депутатів та звітує по стан виконання цієї програми; (ст.222, 223 Регламенту Верховної Ради України)

3. Повноваження політичного характеру:

- організовує роботу з формування і реалізації державної економічної та фінансової політики, а також в межах своїх повноважень політики з питань оборони, юстиції, правоохоронної діяльності та євроатлантичної інтеграції України;

- організовує роботу центральних та місцевих органів виконавчої влади з формування і реалізації державної регіональної політики, проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, реформування системи державної служби.

Третім елементом адміністративно-правового статусу Прем'єр міністра України є його **обов'язок нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень**. Такий обов'язок закріплений Конституцією України та полягає, насамперед, як це не парадоксально, в праві Прем'єр-міністра заявити про свою відставку. Це право трансформується в обов'язок за рахунок політичності посади Прем'єр-міністра України. Це означає, що у разі незгоди Прем'єр-міністра, як представника певної політичної сили, або з особистих міркувань з позицією Парламенту, а іноді і Президента України, він не стільки має право подати у відставку, скільки, як політичний діяч, зобов'язаний це зробити.

Обов'язок нести відповідальність, як елемент адміністративно-правового статусу Прем'єр-міністра України, полягає також і в його обов'язку зазнати осуд з боку Верховної Ради України у разі прийняття резолюції недовіри до Кабінету Міністрів України.

Усі зазначені вище питання обов'язку Прем'єр-міністра України нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень, відносяться до так званої "позитивної відповідальності". Що ж стосується відповідальності ретроспективної, то вона виходить за межі адміністративно-правового статусу Прем'єр-міністра та відноситься до форм його реалізації. Зокрема, сама

процедура подання заяви та відправлення у відставку Прем'єр-міністра України, поява фактів, які є підставами для притягнення його до юридичної відповідальності розглядаються як особливості реалізації статусу у відносинах відповідальності.

Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України

Загальні засади адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України встановлені Конституцією України, Законом України "Про Кабінет Міністрів України" та Регламентом Кабінету Міністрів України. Зокрема, стаття 113 Конституції України визначає місце Кабінету Міністрів України в системі органів державного управління, по-перше, через визнання його вищим органом у системі органів виконавчої влади, тобто таким, що спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у місті державних адміністрацій; по-друге, через встановлення відповідальності перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольності і підзвітності Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Чинне законодавство наділяє Кабінет Міністрів України трьома основними функціями управління - спрямування, координації та контролю. Зокрема, Кабінет Міністрів України:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;
- розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;
- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
- утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

- призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України – колегіальний орган загальної компетенції. Це означає, що Кабінет Міністрів шляхом колективного (колегіального) постановлення рішень, здійснює загальне керівництво і координацію діяльності органів галузевої та функціональної компетенції як в системі органів виконавчої влади, так і за її межами, спрямовує та контролює їх діяльність. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом і є обов'язковими до виконання.

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Президент України може зупинити дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо визначення їх конституційності.

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

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

Організаційна структура Секретаріату включає керівництво в особі Урядового Секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, департаменти, самотійні управління, відділи.

До структури Секретаріату як самотійні підрозділи входять: Апарат Прем'єр-міністра України, служби віце-прем'єр-міністрів України, які є патронатними підрозділами, що забезпечують діяльність віце-прем'єр-міністрів України і підпорядковуються їм безпосередньо.

Особливою організаційною формою роботи членів Кабінету Міністрів України є робота в **урядових комітетах**. До складу урядового комітету, який затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, окрім членів Кабінету Міністрів України можуть входити заступники міністрів, а також керівники центральних органів виконавчої влади, що не належать до сфери спрямування і координації міністрів.

Урядовий комітет є робочим колегіальним органом Кабінету Міністрів, основні завдання якого полягають у забезпеченні ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів, координації дій органів виконавчої влади, попередньому розгляді проектів нормативно-правових актів, концепцій,

стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів.

Урядовий комітет:

1) попередньо розглядає: проекти законів, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів; проекти розпоряджень Кабінету Міністрів про схвалення концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру, концепцій державних цільових програм та законів; проекти розпоряджень Кабінету Міністрів, подані з розбіжностями, що не врегульовані після проведення в установленому порядку головним розробником узгоджувальної процедури, та проекти розпоряджень Кабінету Міністрів, щодо яких висловлено застереження Секретаріатом Кабінету Міністрів; проекти актів законодавства, що містять інформацію, яка становить державну таємницю, або конфіденційну інформацію, що є власністю держави, - у разі, коли існує необхідність у врегулюванні розбіжностей в позиціях органів виконавчої влади, установ та організацій, які брали участь у їх розробленні. Такі проекти розглядаються з дотриманням вимог Порядку організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах і організаціях, а також інших актів законодавства з питань державної таємниці;

2) врегульовує розбіжності у позиціях органів виконавчої влади, координує їх дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень, забезпечує узгодження із усіма заінтересованими органами і доопрацювання проектів актів;

3) готує висновки та пропозиції Кабінетові Міністрів, які оформляються у вигляді протоколу засідання, щодо прийняття рішень стосовно розглянутих проектів актів;

4) розглядає: проекти експертних висновків Кабінету Міністрів до законопроектів, ініційованих народними депутатами України, у разі наявності розбіжностей у позиціях заінтересованих органів; скарги центральних органів виконавчої влади щодо відмови Держкомпідприємництва у погодженні проектів регуляторних актів, розроблених такими органами, а також скарги центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим і місцевих держадміністрацій щодо рішень Держкомпідприємництва про необхідність усунення порушення принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та приймає відповідні рішення за результатами їх розгляду.

Урядовий комітет за пропозицією його голови утворює в разі необхідності підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до компетенції такого комітету.

Урядові комітети очолюють Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри.

Організаційною формою роботи Урядового комітету є засідання. Засідання урядових комітетів проводяться щотижня за графіком, затвердженим Прем'єр-міністром.

Рішення Урядового комітету оформляються протоколом, який підписує голова Комітету. Рішення Урядового комітету, прийняті в межах його компетенції, є обов'язковими для виконання.

Адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади займають другий рівень в трирівневій системі органів виконавчої влади. До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. У відповідності до п.9-1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. У центральних органах виконавчої влади утворюються дорадчі органи - *колегії* для погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності.

Функції колегії:

1) обговорює і приймає рішення щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності відповідного центрального органу виконавчої влади;

2) розглядає пропозиції щодо: удосконалення законодавства; забезпечення співпраці з центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, органами місцевого самоврядування під час виконання покладених на них завдань; розширення міжнародного співробітництва у відповідній галузі (сфері діяльності; формування та реалізації державної політики у відповідній галузі (сфері діяльності);

3) обговорює прогнози і програми соціально-економічного розвитку відповідної галузі (сфери діяльності), інші державні програми та визначає шляхи їх реалізації;

4) розглядає питання про стан дотримання фінансової, бюджетної дисципліни, збереження та використання державного майна, здійснення внутрішнього фінансового контролю та усунення виявлених недоліків;

5) розробляє пропозиції щодо вдосконалення діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів, урядових органів державного управління, що діють у складі центрального органу виконавчої влади;

6) аналізує стан роботи центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

7) розглядає результати роботи центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів, урядових органів державного управління, що діють у складі центрального органу виконавчої влади, а також інших підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і підпорядкування (в межах компетенції);

8) аналізує стан дотримання законодавства з питань державної служби, організаційно-кадрової роботи та виконавської дисципліни;

9) розглядає інші питання, пов'язані з реалізацією завдань, покладених на центральний орган виконавчої влади.

До складу колегії центрального органу виконавчої влади входять: керівник (голова колегії), перший заступник та заступники керівника (за посадою), інші керівні працівники зазначеного органу. У разі потреби до складу колегії можуть також входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, керівники його територіальних органів, народні депутати України, представники інших органів державної влади (за згодою), представники громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністерства є єдиноначальними органами. Міністр входить до складу Кабінету Міністрів і тому як політичний діяч (політик) не є державним службовцем. Міністр доручає виконання частини своїх посадових повноважень заступникам міністра, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого міністром розподілу службових обов'язків між заступниками.

Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів законів та актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Порядок виконання обов'язків міністра в разі його тимчасової відсутності визначається Кабінетом Міністрів України.

Міністерство:

- бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації;

- прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах;

- бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України;

- готує пропозиції та бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб;

- розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи;

- реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);
- вносить у встановленому порядку пропозиції про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях;
- готує пропозиції про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;
- бере участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки;
- розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти;
- вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку;
- видає у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів підприємницької діяльності;
- виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру;
- бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру;
- здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства;
- складає макроекономічні та міжгалузеві баланси;
- розробляє пропозиції про визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки;
- бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства);
- забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень;
- забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також

міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

На квітень 2008 року перелік центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом виглядав наступним чином:

Державне агентство України з інвестицій та інновацій
Адміністрація Державної прикордонної служби України

Антимонопольний комітет України

Головне управління державної служби України

Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку

Державна митна служба України

Державна податкова адміністрація України

Державна служба експортного контролю України

Державна судова адміністрація України

Державний департамент України з питань виконання покарань

Державний комітет статистики України

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва

Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики

Державний комітет ядерного регулювання України

Державний комітет фінансового моніторингу України

Національна комісія з питань регулювання зв'язку України

Національна комісія регулювання електроенергетики України

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України

Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду

Національне космічне агентство України

Служба безпеки України

Фонд державного майна України

Державний комітет України у справах ветеранів

Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів

Управління державної охорони України

Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій

Виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та

Севастопольська міська **державні адміністрації**. Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції.

Особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві є те, що міські та районні в місті Києві ради організаційно поєднані з місцевими державними адміністраціями, оскільки останні є одночасно виконавчими комітетами відповідних рад, а голови рад, які за Законом України "Про місцеве самоврядування" очолюють виконавчі комітети, автоматично призначаються Президентом України головою відповідної місцевої державної адміністрації.

Основні завдання місцевих державних адміністрацій:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій.

Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

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

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

Особливості адміністративно-правового статусу Ради міністрів Автономної Республіки Крим

Питання приналежності Ради міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК) до органів виконавчої влади є досить дискусійним: з одного боку, з аналізу Конституції АРК випливає, що Рада міністрів виконує функції місцевого органу виконавчої влади в автономії а також враховуючи встановлений порядок

призначення та звільнення Голови Ради міністрів АРК (за погодженням з Президентом України – ст.37) і повноваження Президента України скасовувати акти Ради міністрів АРК (п.16 ст.106 Конституції України), цей орган треба визнати реально сполученим із системою органів виконавчої влади. З іншого боку - Верховна Рада АРК є представницьким органом “особливого” місцевого самоврядування, що в межах територіальної автономії здійснює повноваження у сфері державного владарювання”. Рада міністрів АРК відповідно має сприйматися як виконавчий орган такого самоврядування.

До того ж, Ю. Тодика наголошує, що окрім державних органів виконавчої влади, в Україні діють “... виконавчі органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (Рада міністрів, міністерства, республіканські комітети), на які також покладено здійснення виконавчих функцій, але які за своєю природою не є державними органами». Конституційний Суд України також дотримується такої думки, оскільки у своєму рішенні в справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади визначаючи коло осіб, які вважаються керівниками органів виконавчої влади не включає до нього жодного з посадових осіб уряду Автономної Республіки Крим.

В той же час, Конституція АРК встановлює певну підконтрольність та підзвітність голів районних державних адміністрацій Раді міністрів АРК з питань виконання державних функцій і повноважень (п.5 ст.35) а також надає право Раді міністрів АРК скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, Законам України, іншим законодавчим актам України, а також нормативно-правовим актам Верховної Ради автономії, рішенням Ради міністрів, що не суперечать законодавству України (п.6 ст.38). До того ж, пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації в Автономній Республіці Крим вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України головою Ради міністрів автономії, призначення першого заступника та заступників голови, а також керівників структурних підрозділів здійснюється головою відповідної державної адміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів АРК. Причому, наведений академіком О. Копиленко аналіз великої кількості нормативних документів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України вказує на віднесення Ради міністрів до органів виконавчої влади “по умовчанию (рос.)”.

У підручнику „Государственное строительство и местное самоуправление” за редакцією Б. Свирського, ми знаходимо у розділі про органи виконавчої влади наступне твердження: ”Рада Міністрів, як орган виконавчої влади самостійно здійснює виконавчі функції та повноваження з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим”. Очевидно, що автор відносить до органів виконавчої влади і Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, причому прямо на це вказуючи. Ще можемо навести витяг з Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, в якому зазначається: “Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, інших центральних органів

виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій».

Тобто Рада міністрів АРК неначе вклинюється у встановлену Конституцією України трирівневу систему виконавчої влади, зайнявши проміжне місце між Кабінетом Міністрів України та місцевими державними адміністраціями, десь “поряд” з центральними органами виконавчої влади, і подекуди, виконуючи функції обласної державної адміністрації (переважно в кадрових питаннях).

Отже, складається уявлення про “подвійний” статус Ради міністрів АРК, за яким цей орган належить одночасно і до державної влади і до влади автономії, як адміністративно-територіального утворення (тобто орган регіонального врядування). Це є відображенням особливого характеру територіальної автономії як складової системи адміністративно-територіального устрою України. Доречі, у проекті закону “Про внесення змін до Конституції” № 3207-1 містилася така норма: “Виконавчу владу в Автономній Республіці Крим здійснює Рада Міністрів Автономної Республіки Автономної Республіки Крим, а в областях і районах, містах Києві та Севастополі, здійснюють місцеві державні адміністрації” (п.1.21) Тобто, пропонувалося законодавчо ввести Раду Міністрів автономії до системи органів виконавчої влади, надавши їй статус місцевого органу виконавчої влади поряд з місцевими державними адміністраціями. Невизначеність правового статусу вищих органів управління автономії та їх керівників породжує появу “хронічних конфліктів” на півострові. А тому якнайшвидше необхідно остаточно закріпити чітку структуру як органів виконавчої влади, так і органів управління автономією.

На наш погляд, Рада міністрів АРК не має входити до вертикалі виконавчої влади, оскільки, як нами вже було зазначено, вони мають різні за своєю юридичною природою призначення, функції та завдання. Брати участь у виконанні державних функцій Рада міністрів Автономної Республіки Крим, рівно як міністерства та відомства автономії, цілком можуть опосередковано. Це можливо реалізувати за допомогою делегованих повноважень від Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади. Адже саме так вирішується проблема з вирішенням питань, віднесених до компетенції державних органів на місцях – вирішення цих питань делегується органам місцевого самоврядування.

Доречі, кардинальних реформ законодавства з цього приводу проводити не доведеться. Достатньо лише чітко усвідомити та в подальшому враховувати і дотримуватись норм вже діючого законодавства, адже Конституція АРК закріплює, що: “Рада міністрів Автономної Республіки Крим здійснює виконавчі функції та повноваження з питань, віднесених до самостійного відання Автономної Республіки Крим, а також здійснює державні виконавчі функції, *делеговані* (курсив наш – авт.) відповідно до Конституції України”.

3. Адміністративно-правовий статус фізичної особи

Права та обов'язки громадян у сфері державного управління. Відповідно до Конституції України людина, її права й свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання й захист прав і свобод людини й громадянина - обов'язок держави. Кожний громадянин України володіє на її території всіма правами й свободами й несе рівні обов'язки, передбачені Конституцією України.

Ці конституційні положення є вихідними для адміністративно-правового статусу громадян, що визначається нормами конституційної, адміністративної й інших галузей права шляхом надання громадянам прав, свобод і покладання на них обов'язків у сфері управління, а також встановлення відповідальності громадян перед державою.

По своїй юридичній природі права, свободи, обов'язки й відповідальність громадян у сфері управління нічим не відрізняються від інших прав, свобод, обов'язків і відповідальності, якими громадяни володіють у всіх галузях економічного, політичного, соціального й культурного життя. Всі громадяни України рівні перед законом незалежно від походження, соціального й майнового становища, расової й національної приналежності, статі, освіти, мови, переконань, відносини до релігії, приналежності до громадських об'єднань, роду й характеру занять, місця проживання й інших обставин.

Обсяг і зміст адміністративної правоздатності визначається законами й прийнятими на їх основі актами управління, у яких містяться відповідні норми адміністративного права.

Конкретний обсяг прав, свобод і обов'язків громадян у сфері управління визначається рядом обставин: вік, стан здоров'я, наявність освіти тощо. Наприклад, сімейні відносини можуть слугувати підставою для обмеження права на заняття посади у державному органі.

Громадяни України, реалізуючи свої права, свободи й покладені на них обов'язки в сфері управління вступають в адміністративно-правові відносини з державними органами і їхніми підрозділами й посадовими особами, а також з іншими суб'єктами адміністративного права.

Адміністративно-правові відносини громадян з іншими суб'єктами адміністративного права **можуть виникати:**

- на основі реалізації громадянами приналежних їм прав у сфері управління;
- у зв'язку з виконанням покладених на громадян обов'язків у сфері управління;
- при захисті прав, свобод і законних інтересів громадян;
- при порушенні (невиконанні) громадянами правових обов'язків.

Права громадян діляться по ступеню можливості їхньої реалізації на абсолютні й відносні.

Абсолютними, вважаються такі права, реалізація яких залежить лише від волевиявлення громадянина. До них, наприклад, відноситься право громадян::

- брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників;
- на вступ до загальноосвітньої школи;
- на особисту недоторканність;

- звертатися особисто, а також направляти індивідуальні й колективні звернення до державних органів і органів місцевого самоврядування;
- на відшкодування державою шкоди, заподіяної незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадовими особами.

Відносними є такі права, реалізація яких залежить не тільки від волевиявлення громадян, але також від наявності фактичних можливостей для їхньої реалізації в даному місці і на даний час. До них, наприклад, відноситься право громадян на вступ до вищого навчального закладу (його реалізація залежить від результатів складання вступних іспитів, наявності конкурсу); на водіння транспортного засобу (залежить від стану здоров'я, складання іспитів).

У міру досягнення успіхів у господарській і соціально-культурній сферах багато відносних прав можуть стати абсолютними, але не у всіх випадках. Реалізація відносних прав часто залежить від особистих якостей громадянина (стану здоров'я, наявності фахової освіти тощо), від часу (черговості) задоволення правомірного прохання (наприклад, установка телефону, надання житлової площі).

Обов'язки громадян розрізняють за таким же принципом:

Абсолютні обов'язки – це ті обов'язки, які покладені на громадянина в сфері державного управління та виконання яких не залежить від будь-яких обставин, оскільки зумовлено нормами чинного законодавства. До таких обов'язків можна віднести: загальний обов'язок дотримуватись закону, сплачувати податки, не завдавати шкоди природі, культурним та історичним пам'яткам, а також досить важливий обов'язок не зловживати своїми правами, тим самим порушуючи права інших суб'єктів.

Відносні обов'язки – це обов'язки громадян в сфері державного управління, виконання яких залежить від ряду чинників, які можуть стосуватись або волевиявлення громадянина (вступ до ВНЗ – обов'язки абітурієнта; вступ на державну службу – обов'язки, визначені Законом України про державну службу), або певними обставинами (в період надзвичайного стану – обов'язок обмежити пересування тощо).

Особливу групу обов'язків складають обов'язки, які виникають із деліктних правовідносин – **деліктні обов'язки** – тобто це ті, які покладені на громадянина у зв'язку з його протиправною поведінкою і полягають, власне, в обов'язку суб'єкта зазнати певних обмежень своїх прав та свобод, в якості покарання (не в кримінальному його значенні) за вчинений проступок.

Способи виконання обов'язків різні. Вони залежать від конкретного їхнього змісту. Одні виконуються за допомогою активних дій, інші — утриманням від дій, заборонених нормами права. Методом забезпечення дотримання громадянами обов'язків є виховання, формування правосвідомості, а також заходи суспільного впливу. Разом з тим відхилення від виконання обов'язків може спричинити застосування уповноваженим на те органом або посадовою особою до порушника заходів державного примусу (адміністративну чи дисциплінарну відповідальність). Випадки й порядок їх застосування визначені законодавством.

Права й обов'язки громадян у сфері державного управління підрозділяються також на загальні й спеціальні.

Загальні права й обов'язки громадян поширюються на всі галузі й сфери управління. До загальних прав громадян, наприклад, відносяться: право на участь у державному управлінні й право на оскарження дій державних органів і посадових осіб, що порушують права й свободи громадян. Прикладами загальних обов'язків громадян можуть служити: дотримання законів, підзаконних актів, трудової дисципліни; своєчасна сплата встановлених законом податків і зборів.

Спеціальні права й обов'язки — це права й обов'язки громадян у тій або іншій сфері або галузі або групі галузей управління. Наприклад, у сфері економіки кожний громадянин має право на вільне використання своїх здібностей і майна для підприємницької й іншої, не забороненої законом економічної діяльності. Не допускається економічна діяльність, спрямована на монополізацію й недобросовісну конкуренцію. У соціально-культурній сфері, наприклад, кожній особі гарантується свобода літературної, художньої, наукової, технічного й інших видів творчості; кожна особа має право на участь у культурному житті й користування закладами культури, на доступ до культурних цінностей. До спеціальних обов'язків відноситься обов'язок кожного громадянина піклуватися про збереження історичної й культурної спадщини, оберігати пам'ятники історії й культури, дотримувати правил санітарії, одержати середню загальну освіту тощо.

Як загальні, так і спеціальні права й обов'язки громадян у сфері державного управління похідні від основних прав, свобод і обов'язків громадян, закріплених у Конституції України. В адміністративно-правових нормах вони конкретизуються й деталізуються. Наприклад, право громадян на участь у управлінні справами держави закріплене в ст. 38 Конституції України. Це право стосовно виконавчої діяльності, державного управління деталізується адміністративним законодавством, що регламентує порядок зарахування громадян на державну службу. Громадяни, зараховані на державну службу, стають службовцями апарату управління й безпосередньо здійснюють завдання й функції відповідного органу. Для виконання службовцями своїх обов'язків норми адміністративного права наділяють їх відповідними державно-владними повноваженнями. Вони ж регламентують порядок проходження державної служби. Адміністративно-правові норми закріплюють і інші форми реалізації конституційного права громадян на участь у державному управлінні.

Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

Згідно з чинним законодавством, **іноземець** — це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав.

Особа без громадянства — це особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Іноземці та особи без громадянства користуються національним режимом, тобто мають ті ж права і свободи та виконують ті ж обов'язки, що і громадяни України, за виключенням певних обмежень, визначених

Конституцією, законами України, а також міжнародними договорами України згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

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

Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянами України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України.

Реалізація іноземцями та особами без громадянства своїх прав і свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Права іноземців та осіб без громадянства:

1. Право на інвестиційну, зовнішньоекономічну та інший вид підприємницької діяльності, передбачену законодавством України. При цьому вони мають такі ж права і обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не випливає з Конституції та законів України.

2. Право на трудову діяльність. Іноземці та особи без громадянства мають рівні з громадянами України права та обов'язки в трудових відносинах, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України. Зокрема, право на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування для цієї категорії суб'єктів обмежені. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для працевлаштування на визначений термін, можуть займатися трудовою діяльністю відповідно до одержаного у встановленому порядку дозволу на працевлаштування. Працевлаштування в Україні іноземців та осіб без громадянства, найнятих інвестором у межах і за посадами (спеціальністю), визначеними угодою про розподіл продукції, здійснюється без отримання дозволу на працевлаштування.

3. Право на відпочинок. Іноземці та особи без громадянства мають право на відпочинок нарівні з громадянами України.

4. Право на охорону здоров'я

5. Право на соціальний захист. Іноземці та особи без громадянства мають право на соціальний захист, в тому числі на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України. У разі, коли для призначення пенсії потрібен певний стаж роботи, іноземцю та особі без громадянства на підставах і в порядку, встановлених законодавством України і міжнародними договорами України, може зараховуватися стаж роботи за кордоном.

6. Право на житло. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право на підставах і в порядку, встановлених для громадян України, одержати жиле приміщення, якщо інше не передбачено законодавством України.

7. Майнові та особисті немайнові права. Іноземці та особи без громадянства можуть відповідно до законодавства України мати у власності будь-яке майно, успадковувати і заповідати його, а також мати особисті немайнові права. В той же час, таке право не є абсолютним, і стосовно певних видів майна законодавством можуть встановлюватись певні обмеження (наприклад, стосовно права власності на землю).

8. Право на освіту.

9. Право на користування досягненнями культури. Іноземці та особи без громадянства мають право на користування досягненнями культури нарівні з громадянами України і зобов'язані дбайливо ставитися до пам'яток історії та культури, інших культурних цінностей.

10. Право на участь в об'єднаннях громадян. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань. Іноземці та особи без громадянства не можуть бути членами політичних партій України.

11. Право на свободу совісті. Іноземцям та особам без громадянства гарантується право на свободу совісті нарівні з громадянами України.

12. Права у шлюбних і сімейних відносинах. Іноземці та особи без громадянства можуть укладати і розривати шлюби з громадянами України та іншими особами відповідно до законодавства України. Вони мають рівні з громадянами України права і обов'язки у шлюбних і сімейних відносинах.

13. Гарантії особистих прав. Законодавством України іноземцям та особам без громадянства гарантуються недоторканність особи, житла, невтручання в особисте і сімейне життя, таємниця листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, повага їх гідності нарівні з громадянами України.

14. Пересування на території України і вибір місця проживання. Іноземці та особи без громадянства можуть пересуватися на території України і обирати місце проживання в ній відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України. Обмеження в пересуванні та виборі місця проживання допускаються, коли це необхідно для забезпечення безпеки України, охорони громадського порядку, охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

15. Право на судовий захист своїх прав. Іноземці та особи без громадянства мають право на звернення до суду та до інших державних органів для захисту їх особистих, майнових та інших прав. В судочинстві іноземці та особи без громадянства як учасники процесу користуються такими ж процесуальними правами, що й громадяни України.

Обов'язки іноземців та осіб без громадянства:

1. Іноземці та особи без громадянства зобов'язані поважати та дотримувати Конституції і законів України, шанувати традиції та звичаї народу України.

2. Іноземці та особи без громадянства обкладаються податками і зборами відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України.

Обмеження для іноземців та осіб без громадянства:

1. Не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади та самоврядування.

2. Не можуть брати участь у референдумах.

3. Мати статус державного службовця.

4. Входити до політичних партій.

5. Перебувати на військовій службі. На іноземців та осіб без громадянства не поширюється загальний військовий обов'язок.

Відповідальність іноземців та осіб без громадянства.

Іноземці та особи без громадянства, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах.

Окрім визначених законодавством загальних заходів державного примусу (адміністративних стягнень, кримінальних покарань) до вказаних осіб можуть застосовуватись і такі заходи до державного примусу:

1. ***Скорочення терміну перебування в Україні*** - у випадку, коли іноземці чи особи без громадянства вчиняють правопорушення, за які не передбачено адміністративної або кримінальної відповідальності.

2. ***Видворення за межі України.*** Іноземець та особа без громадянства, який вчинив злочин або адміністративне правопорушення, після відбуття призначеного йому покарання чи виконання адміністративного стягнення може бути видворений за межі України. Рішення про видворення його за межі України після відбуття ним покарання чи виконання адміністративного стягнення приймається органом внутрішніх справ за місцем його перебування з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення.

Орган внутрішніх справ чи орган охорони державного кордону можуть затримати і примусово видворити з України іноземця або особу без громадянства тільки на підставі постанови адміністративного суду. Така постанова приймається судом за зверненням органу внутрішніх справ, органу охорони державного кордону або Служби безпеки України, якщо іноземець або особа без громадянства ухиляються від виїзду після прийняття рішення про видворення або є обґрунтовані підстави вважати, що вони будуть ухилятися від виїзду.

Іноземці та особи без громадянства, затримані за незаконне перебування на території України (в порушення заборони щодо в'їзду в Україну, за відсутності визначених законодавством та міжнародними договорами України підстав для перебування в Україні (транзитного проїзду через її територію), у тому числі перебування за чужими, підробленими, зіпсованими або такими, що не відповідають встановленому зразку, візою (дозволом), паспортним документом), розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, з регламентованим

внутрішнім розпорядком на період, необхідний для підготовки їх видворення за межі України у примусовому порядку, але не більше ніж шість місяців. За рішенням органу внутрішніх справ видворення іноземця та особи без громадянства за межі України може супроводжуватися заборонаю подальшого в'їзду в Україну строком до п'яти років. Строки заборони подальшого в'їзду в Україну обчислюються з дня винесення вказаного рішення. Порядок виконання рішення про заборону подальшого в'їзду в Україну визначається законодавством України.

Особливості адміністративно-правового статусу біженців

Особливою категорією іноземних громадян виступають особи, які з певних причин не можуть знаходитись в межах країни їхнього громадянства, оскільки подальше перебування пов'язано із загрозою для їх життя, здоров'я або свободи. Оскільки такі особи є, по суті, іноземцями, то на них поширюються усі положення викладені нами вище стосовно прав, обов'язків та обмежень іноземців та осіб без громадянства. В той же час, підстави з яких вони перебувають на території України, зумовлюють їх відмінний від інших іноземців адміністративно-правовий статус.

Питання, пов'язані з біженцями, регулюються Конституцією України, Законом України "Про біженців", іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у національному законодавстві, застосовуються правила міжнародного договору.

Біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Біженець не може бути висланий або примусово повернутий до країн, де його життя або свободі загрожує небезпека через його расу, віросповідання (релігію), національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання, за виключенням осіб засуджених в Україні за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Статус біженця не надається особі:

- яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;
- яка вчинила тяжкий злочин не політичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою набуття статусу біженця, якщо таке діяння віднесено Кримінальним кодексом України до тяжких злочинів;

- яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй;

- стосовно якої встановлено, що умови, передбачені для надання статусу біженця, відсутні;

- яка до прибуття в Україну була визнана біженцем або отримала притулок в іншій країні;

- яка до прибуття в Україну з наміром набути статусу біженця перебувала в третій безпечній країні.

Статус біженця втрачається, якщо особа:

1) добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства);

2) набула громадянство України або добровільно набула громадянство, яке мала раніше, або набула громадянство іншої держави і користується її захистом;

3) добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань;

4) будучи особою без громадянства може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставини, за яких було надано статус біженця, більше не існують;

5) отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні;

6) не може більше відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставини, на підставі яких особі було надано статус біженця, більше не існують.

Особа, якій надано статус біженця, має рівні з громадянами України права на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, за винятком обмежень, які встановлюються законом;

- працю;

- підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом;

- охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;

- відпочинок;

- освіту;

- свободу світогляду і віросповідання;

- направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;

- володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;

- оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;

- звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

- правову допомогу.

- права у шлюбних та сімейних відносинах.

- право на соціальне забезпечення (одержання грошової допомоги, пенсії, субсидії та інших видів соціального забезпечення)

Особа, якій надано статус біженця в Україні, користується іншими правами і свободами, які передбачені Конституцією та законами України.

Обов'язки особи, якій надано статус біженця в Україні:

- повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про зміни прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;

- у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється компетенція іншого органу міграційної служби, знятися з обліку і стати на облік у відповідному органі міграційної служби за новим місцем проживання. Взяття на облік у органі міграційної служби за новим місцем проживання є підставою для реєстрації у відповідному органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб;

- проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені органом міграційної служби за місцем проживання.

4. Адміністративно-правовий статус інших органів публічної адміністрації

Враховуючи наведене нами на початку розділу визначення суб'єкта державного управління, як носія прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, та здатного надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Створювати, змінювати та припиняти для інших права та обов'язки в сфері державного управління.

Особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування

Держава, хоч і існує, в першу чергу, для задоволення потреб своїх громадян, не має монополізувати управлінську діяльність на своїй території. Демократичні стандарти державності вимагають створення самою державою таких умов, за яких виникнення та реалізація різних форм публічного управління (місцеве самоврядування, автономія тощо) було б не тільки можливим, а й гарантованим державою. При цьому втручання держави має бути мінімізовано і зводиться до надання тих послуг управлінського характеру, які не в змозі надати інші суб'єкти публічних відносин.

Конституція України наділяє громадян України правом безпосереднього і самостійного управління територією, на якій вони проживають. Таке управління має назву місцеве самоврядування, і визначається як право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Особливістю такої форми управління в межах держави є те, що місцеве самоврядування не є

формою державного управління, а поряд з ним є формою *управління публічного*.

В той же час, якщо ми проаналізуємо чинне законодавство України, стане очевидним, що органи місцевого самоврядування виконують ряд повноважень, які притаманні органам державної влади. Це відбувається по-перше, завдяки можливості останніх делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування а по-друге, завдяки передачі державною частиною своїх повноважень для їх більш ефективної реалізації, органам місцевого самоврядування. Саме виконуючи такі повноваження органи місцевого самоврядування виступають в якості суб'єктів адміністративного права. Необхідно зазначити, що співвідношення державного та місцевого управління в адміністративно-територіальних одиницях знаходиться в залежності від рівня адміністративно-територіальних одиниць: чим він більший – тим менше місцевого самоврядування і більше державного управління, і навпаки. На загальнодержавному рівні інтереси місцевого самоврядування безпосередньо не представлені взагалі, оскільки ідея двопалатного парламенту, де другу палату мали б складати представники регіонів, не знайшла своєї підтримки. І, навпаки, на нижчих адміністративно-територіальних рівнях – село, селище, місто – держава не представлена своїми органами управління – місцевими державними адміністраціями, і вся повнота влади з вирішення питань на цих територія належить органам місцевого самоврядування. В тому числі, і виконання суто державних функцій – наприклад, органи місцевого самоврядування села, селища наділені повноваженнями з реєстрації актів цивільного стану, виконання нотаріальних дій тощо.

Проаналізувавши Закон України "Про місцеве самоврядування", можна виділити наступні групи повноважень органів місцевого самоврядування в сфері державного управління:

Контрольні повноваження:

- заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною;
- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;
- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;
- здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;
- здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу;

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

- заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень;

- прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;

- заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю, а також керівників місцевої міліції про стан громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посад цих керівників у разі визнання їх діяльності незадовільною.

Організаційні повноваження:

- прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади;

- сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території;

- організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;

- координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи;

- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

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

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

- сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;

- здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України;

- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури;

- внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Забезпечувальні повноваження:

у сфері захисту прав і свобод людини:

- забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території, можливості навчання в школах державною та рідною мовою, вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства;
- забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;
- забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання;
- вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства;
- вирішення відповідно до законодавства питань про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках, передбачених законодавством;
- здійснення згідно із законодавством заходів соціального патронажу щодо осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк.

У сфері забезпечення законності, громадської, національної безпеки та оборони:

- утворення, реорганізації або ліквідації за погодженням з відповідними головними управліннями, управліннями Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі місцевої міліції;
- організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі;
- сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні;
- внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень;
- звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;
- розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності;
- вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування;
- вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;

- утворення комісій у справах неповнолітніх та спостережної, спрямування їх діяльності;
- сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи;
- утворення, реорганізації або ліквідації місцевої міліції;
- прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

Дозвільно-реєстраційні повноваження:

- розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;
- видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних та комунальних організацій;
- реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею;
- погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;
- державна реєстрація місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій;
- вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів громадянського стану;
- статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;
- облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням.

Серед перелічених повноважень органів місцевого самоврядування є і власні і делеговані. Переважна більшість серед них, звичайно, делегованих повноважень, виконання яких має бути обов'язково матеріально-фінансово та організаційно забезпечено державою. У частині виконання делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні та підзвітні відповідним органам державної влади.

Отже, нами було розглянуто ситуацію, коли органи місцевого самоврядування виступали в якості керуючого суб'єкта в адміністративних правовідносинах. Поряд з цим, вони виступають і в якості суб'єкта підвладного. Зокрема, мова йде, по-перше, про обов'язок органів місцевого самоврядування дотримуватись чинного законодавства України; по-друге, акти органів місцевого самоврядування, їх дія або бездіяльність можуть бути предметом розгляду в системі адміністративних судів, на них (точніше на їх законність) можуть відповідним чином реагувати інші органи державної влади (органи виконавчої влади, прокуратура).

Адміністративно-правовий статус прокуратури

Прокуратура, як суб'єкт адміністративних правовідносин, переважною більшістю адміністративістів не виділяється і розглядається лише в контексті засобів забезпечення законності в державному управлінні. На наш погляд, враховуючи обсяг повноважень прокуратури стосовно впливу на виникнення, зміну або припинення прав і обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин, абсолютно виправданим буде розгляд системи органів прокуратури, як повноправного суб'єкта адміністративного права.

Повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, Законом України "Про прокуратуру" та іншими законодавчими актами.

Необхідно зазначити, що в адміністративних правовідносинах прокуратура може виступати лише як керуючий суб'єкт, на відміну від інших суб'єктів, в тому числі і держави. Втручання в роботу органів прокуратури іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями у будь-який спосіб є незаконним. Прокуратура України не відноситься до будь-якої з гілок державної влади і є єдиною централізованою системою органів, які здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів. Діяльність прокуратури полягає у здійсненні нагляду за додержанням законності на предмет:

- відповідності актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;

- додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав;

- додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

При здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор *має право*:

- 1) безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, в тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою. Отримання від банків інформації,

яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, встановлених Законом України "Про банки і банківську діяльність"

2) вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення;

3) вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз;

4) викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону.

5) при виявленні порушень закону опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих Рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб;

6) вносити подання або протест на рішення місцевих Рад залежно від характеру порушень;

7) порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій;

8) давати приписи про усунення очевидних порушень закону;

9) вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли;

10) звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

Систему органів прокуратури становлять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури.

Генеральну прокуратуру очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Генеральний прокурор України не менш як один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади. Генеральний прокурор України звільняється з посади також у разі:

- закінчення строку, на який його призначено;
- неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- порушення вимог щодо несумісності;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- припинення його громадянства;
- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Строк повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів - п'ять років.

Адміністративно-правовий статус Президента України

За визначенням Конституції України, Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Зважаючи на такий статус, Президент України не входить до будь-якої з гілок державної влади структурно, але, водночас, має повноваження щодо усіх трьох гілок влади (законодавча влада – право законодавчої ініціативи, право вето, підписання законів; виконавча влада – кадрові повноваження; судова влада – утворення судів, здійснення помилування, призначення та звільнення третини складу Конституційного Суду України). До недавнього часу Президент України був найбільш інтегрований у виконавчу гілку влади, оскільки усі ключові кадрові питання, а також питання створення та ліквідації центральних органів виконавчої влади вирішувались ним одноосібно. А тому вважалось, що Президент України належить до виконавчої гілки влади функціонально, що абсолютно збігалось з існуючим на той час статусом Президента України. Виходячи з цього, Президент України був наділений саме адміністративними повноваженнями в сфері виконавчої влади, що беззаперечно робило його повноправним суб'єктом адміністративного права.

Конституційна реформа, проведена у 2004 році поставила майже остаточну крапку в управлінській монополії Президента України щодо виконавчої гілки влади. Переважна більшість повноважень Президента України щодо органів виконавчої влади перейшла або до Верховної Ради України (як-то призначення Прем'єр-міністра, міністрів тощо), або до Кабінету Міністрів України (створення та ліквідація центральних органів виконавчої влади, призначення керівників центральних органів виконавчої влади які не входять до складу Кабінету Міністрів України тощо). У Президента України залишилась лише незначна частка (в її кількісній, а не якісній характеристиці) колишніх повноважень.

Але, не зважаючи на подібні компетенційні втрати, Президент України залишається достатньо впливовим суб'єктом адміністративного права, який здатен своїми діями (шляхом видання указів та розпоряджень) створювати, змінювати або припиняти права, покладати обов'язки в сфері державного управління.

Звичайно, усі повноваження Президента України так чи інакше пов'язані з державним управлінням, оскільки мета діяльності Президента України при реалізації будь-яких його повноважень збігається з метою реалізації самого державного управління – забезпечення законності, прав та свобод громадян. Наприклад, здійснюючи помилування Президент України не виступає в якості суб'єкта адміністративного права, оскільки відсутній публічний інтерес у виникаючих при цьому відносинах, а підписуючи закони виступає в якості суб'єкта конституційного права. Нас же цікавлять лише ті

повноваження, які безпосередньо направлені на реалізацію функцій державного управління. Такими повноваженнями є:

Кадрові повноваження:

- призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;
- вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;
- вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;
- призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;
- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;
- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;
- призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій.

Забезпечувальні повноваження

- створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;
- призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;
- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;
- приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;
- приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;
- приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави.

Контрольні повноваження:

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

- скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією.

Президент України є:

- Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України;

- Головою Ради національної безпеки і оборони України.

Особливий інтерес становить координаційний орган з питань національної безпеки і оборони, який створюється при Президентові України - *Рада національної безпеки і оборони України*. Цікавим цей орган є, по-перше, своїм складом. Так, до складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Усі перелічені особи є посадовцями органів виконавчої влади, звичайно, силових відомств.

По-друге, діяльність Ради національної безпеки та оборони, що зумовлена наданими їй повноваженнями, направлена саме на органи виконавчої влади, що може виявитись неефективною з точки зору контролю, зважаючи на склад цього органу.

Поєднавши ці два моменти можна стверджувати, що одним із найдієвіших важелів впливу Президента України на органи виконавчої влади та інтегрування в її систему, є саме Рада національної безпеки та оборони.

У відповідності з Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України", цей орган має такі повноваження:

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

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

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

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

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

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

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

Окремим питанням є повноваження Президента України з **призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій**.

У відповідності з Законом України “Про місцеві державні адміністрації”, Президент України призначає та звільняє голів місцевих державних адміністрацій за поданням Кабінету Міністрів України при цьому термін призначення на посаду голови місцевої державної адміністрації збігається та тісно пов'язаний зі строком повноважень Президента України, тобто у випадку обрання нового Президента України після дотримання певної процедури формування нового уряду, голови місцевих державних адміністрацій зобов'язані заявити про свою відставку.

Проаналізувавши таке положення можна з упевненістю вказати на приналежність та законодавчо закріплену залежність посади голови місцевої державної адміністрації не від уряду, а від Президента України. Тим більше викликає нерозуміння такої ситуації той факт, що в рамках проведення конституційної реформи повноваження Президента України щодо призначення керівників органів виконавчої влади суттєво обмежились і в його віданні залишились тільки голови місцевих державних адміністрацій. Виникає питання, на яке нам важко дати логічну відповідь: чому саме ці службовці органів виконавчої влади мають призначатись Президентом України? До речі, така ситуація має місце не тільки на Україні, але й у законодавстві багатьох держав пострадянського простору. Так, законом Республіки Киргизстан встановлено, що “Глава областной, Бишкекской городской государственной администрации назначается Президентом Республики Кыргызстан по представлению Премьер-министра и с согласия соответствующего местного кенеша (органу місцевого самоврядування – Н.А.)”. Але вже “глава районной, городской, районной в городе государственной администрации назначается Премьер-министром с согласия соответствующих местных кенешей по представлению глав государственных администраций областей и города Бишкека и утверждается Президентом Кыргызской Республики”, що є, на наш погляд, досить суттєвим кроком до вирівнювання ситуації.

По суті, Президент України, призначаючи на посаду голови місцевої адміністрації ту чи іншу особу не стільки виконує кадрові повноваження в сфері виконавчої влади, скільки призначає особистого представника на

місцевому рівні. Така ситуація в повній мірі відповідає дійсності і якийсь час, зокрема з 1992 по 1997 роки посада голови місцевої державної адміністрації мала саме таку назву - Представник Президента України, але ж в період дії Закону України "Про Представника Президента України", главою виконавчої влади був Президент України. Тому виправданим та логічно обґрунтованим вбачається існуюча на той час підлеглість, оскільки вказані посади знаходились на одній "урядовій вертикалі". На даний час збереглись майже всі основні ознаки таких відносин: призначення на посаду, строкова залежність перебування на посаді, підзвітність та підконтрольність, притягнення до відповідальності, яка має характеристики дисциплінарної тощо.

На наш погляд, доцільною була б передача Кабінету Міністрів України таких повноважень. Завдяки цьому, по-перше, голови місцевих адміністрацій стануть "повноцінними" елементами ієрархії виконавчої влади, тобто будуть підпорядковані лише вищому органу виконавчої влади (при цьому зникне питання "двоголової виконавчої влади"; і по-друге, призначення буде провадитись не одноосібно, а колегіально, що набагато зменшує вірогідність суб'єктивізму при призначенні та звільненні з керівних посад органів виконавчої влади. Саме так свого часу пропонували визначити порядок призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій розробники усіх проектів Закону України "Про внесення змін до Конституції України".

Теорія і практика державного управління має ще одне питання, вирішення якого додало б чіткості у відносинах між Президентом України та виконавчою гілкою влади. Мова йде про інститут контрасигнації. Що ж насправді являє собою цей інститут в сучасних умовах, коли йде тотальна переоцінка місця і ролі в механізмі державного управління як Президента України, так і органів виконавчої влади.

По-перше, почнемо з конституційної норми, яка визначає, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 статті 106, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Пункти, на які йде посилання – це:

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

18) очолює Раду національної безпеки та оборони України;

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

23) утворює суди у визначеному законом порядку;"

Тобто, на усі рішення, прийняті Президентом України в рамках реалізації перелічених повноважень поширюється процедура контрасигнації.

По-друге, навіть серед правників існує різне бачення мети "скріплення" підписами актів Президента. Так, наприклад, в одному з видань стверджується, що "Прем'єр-міністр України і міністри відповідальні за акт і його виконання

скріплюють підписом акти Президента України у випадках, передбачених Конституцією України. Вони у випадку незгоди з Президентом можуть проявити свою політичну позицію і відмовитись ставити свій підпис на акті. У такій ситуації Президент змушений скасувати свій акт чи змінити його, або ж відправити цих членів уряду у відставку. Але якщо такий уряд був сформований з врахуванням позиції парламентської більшості, то Президент не зможе принципово вплинути на формування більш "лояльного" уряду і, відповідно, буде змушений враховувати позицію уряду". В іншому ж виданні стверджується, що "У змішаній формі правління, де повноваження Президента імперативні, тобто обов'язкові, прем'єр-міністр і міністри беруть акти Президента до виконання. Кабмін не може ревізувати рішення Президента, бо це вже пахне узурпацією влади".

Дійсно, Президент України при реалізації вказаних повноважень виступає виключно як керуючий суб'єкт стосовно Кабінету Міністрів України, оскільки ці повноваження є його власними і не можуть бути передані іншим особам або органам. (ч. 2 ст. 106 Конституції України) А тому Кабінет Міністрів вже за визначенням не може мати будь-яких (в тому числі і контрольних, наглядових) повноважень стосовно питань, які вирішує Президент України керуючись п.п. 5, 18, 21, 23 статті 106 Конституції України.

По-третє, використаний в Конституції України, термін "скріплення" аж ніяк не можна розуміти, як дію щодо перевірки, підтвердження достовірності, законності акту тощо. Формулювання норми Конституції також не дає підстав вважати скріплення підписом дискрецією (на власний розсуд) для Прем'єр-міністра та міністра. Це досить чітко можна простежити, якщо порівняти з рештою повноважень Президента України, які також мають включати особливі процедури оформлення, узгодження тощо: наприклад, те ж саме повноваження, виписане у п.21, яке потребує *скріплення* Прем'єр-Міністром та міністром, в той же час потребує *затвердження* Верховною Радою України. Різниця помітна навіть без додаткових пояснень. Мало того, щодо міністра, то Конституція на пряму вказує на те, що він є **відповідальним** за виконання акту Президента України, а тому нелогічно було б вважати, що особа, яка відповідає за виконання будь-якого акту займає позицію управління певною сферою вище або рівну з особою, яка такий акт приймає.

По-четверте. Використання "розширеного" розуміння поняття "скріплення": і як взяття до виконання, і як узгодження або затвердження, навіть з найвищою метою – забезпечення законності в країні, порушує головний принцип діяльності усіх органів та посадових осіб держави – "Дозволено те, що дозволено законом". Адже дозволено в нашому випадку лише скріплювати підписами відповідні акти Президента України, що на нашу думку саме й полягає в тому, що Прем'єр-міністр, як голова Уряду та міністр, як відповідальна особа (і в даному випадку, як найвищі представники виконавчої гілки влади, яка функціонує задля виконання чинного законодавства, куди також входять і Укази Президента) беруть до виконання акти Президента України, як Глави держави з питань віднесених до його виключної компетенції.

По-п'яте. Таке "технічне" значення підпису Прем'єр-міністра зовсім не означає, що він не може відповідним чином зреагувати на наявні, на його думку, в Указах Президента України порушення Конституції чи Законів України. Прем'єр завжди може направити відповідно до Конституційного чи Адміністративного суду спірні Укази – і лише суд може визначити, чи насправді мали місце порушення законодавства з боку Президента України.

Отже, сутність контрастигації полягає в обов'язку Прем'єр-міністра та міністра поставити свій підпис під відповідними актами Президента України, тим самим узяти ці акти до виконання. Таке розуміння інституту контрастигації на наш погляд повністю підтверджується як політичною, так і адміністративною доцільністю в сфері державного управління.

Адміністративно-правовий статус судів

Питання наділення судів адміністративно-правовим статусом досить суперечливе. Дійсно, якщо зважати на основну і єдину функцію судів – здійснення правосуддя – то видається, що державне управління, з його виконавчо-розпорядчим характером, з діяльністю судів не має нічого спільного.

Але це лише на перший погляд, оскільки суди, здійснюючи правосуддя в сфері державного управління, тим самим створюють, змінюють або ж скасовують права та обов'язки інших суб'єктів адміністративного права. Звичайно, відносини, на які суди мають вплив різняться

Адміністративно-деліктні відносини, що регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення віднесені до відання судів загальної юрисдикції. Саме здійснюючи правосуддя суди беруть участь у державному управлінні, шляхом притягнення винних до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного проступку. Публічність інтересів, які зачіпаються при вчиненні таких правопорушень і зумовлює віднесення як самого інституту адміністративної відповідальності, так і учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення, до сфери відання адміністративного права.

Ще одним різновидом процесу, в якому суди активно впливають на відносини державного управління є розгляд адміністративними судами справ адміністративної юрисдикції у відповідності з Кодексом адміністративного судочинства України.

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

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.

Ключові терміни:

Суб'єкт адміністративного права, суб'єкт адміністративно-правових відносин, органи виконавчої влади України, міністерство, державний комітет, центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, орган місцевого самоврядування, повноваження, компетенція, делеговані повноваження, Кабінет Міністрів України, Секретаріат Президента України, адміністративно-правовий статус, адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність, адміністративна правосуб'єктність, адміністративна деліктоздатність, адміністративна трансделіктоздатність, права, обов'язки, законні інтереси, гарантії, громадянство, іноземний громадянин, особа без громадянства, біженець, об'єднання громадян, громадська організація, політична партія, підприємство, установа, організація.

Питання для самоконтролю:

1. Складові адміністративно-правового статусу особи та їх характеристика.
2. Система суб'єктів адміністративного права України: елементи та їх характеристика.
3. Особливості адміністративно-правового статусу Президента України.
4. Кабінет Міністрів України як суб'єкт адміністративного права України: структура, повноваження.
5. Центральні органи виконавчої влади та їх адміністративно-правовий статус.
6. Особливості адміністративно-правового статусу іноземних громадян та осіб без громадянства.
7. Особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування.
8. Підприємства, установи в системі суб'єктів адміністративного права України; особливість правового статусу.
9. Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян.
10. Громадянин України як суб'єкт адміністративного права: характеристика правового статусу.

Тести-тренінги:

1. Адміністративна дієздатність – це:

а) здатність своїми діями (або бездіяльністю) набувати та реалізовувати права, створювати для себе або інших суб'єктів обов'язки і їх виконувати;

б) здатність укладати адміністративно-правові договори та нести відповідальність за їх виконання;

в) здатність нести адміністративну відповідальність;

г) правильної відповіді немає

2. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить:

а) Верховна Рада України;

б) Президент України;

в) олігархи України;

г) правильної відповіді немає

3. Кабінет Міністрів України – це:

а) єдиноначальний орган загальної компетенції;

б) колегіальний орган спеціальної компетенції;

в) колегіальний орган загальної компетенції;

г) правильної відповіді немає

4. Міністр має статус:

а) політичного діяча;

б) державного службовця;

в) політика;

г) правильної відповіді немає

5. Голови місцевих державних адміністрацій:

а) призначаються Прем'єр-міністром України;

б) призначаються Президентом України;

в) обираються територіальною громадою

г) правильної відповіді немає

6. Права, реалізація яких залежить не тільки від волевиявлення громадян, але також від наявності фактичних можливостей для їхньої реалізації в даному місці і на даний час є:

а) абсолютними;

б) відносними;

в) умовно-абсолютними;

г) правильної відповіді немає

7. Особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином є

а) біпатридом;

б) іноземцем;

в) туземцем;

г) правильної відповіді немає

8. Іноземці та особи без громадянства на території України користуються:

а) обмеженими правами;

б) режимом найбільшого сприяння;

в) національним режимом;

г) правильної відповіді немає

9. Видворення за межі України застосовується до:

а) олігархів;

б) іноземців;

в) громадян України;

г) правильної відповіді немає

10. Рада національної безпеки і оборони України створюється при:

а) Президенті України;

б) Міністерстві оборони України;

в) Верховній Раді України;

г) правильної відповіді немає

Завдання на перерахування:

- основні характеристики адміністративної правоздатності;
- органи виконавчої влади України;
- органи місцевого самоврядування в Україні;
- складові елементи адміністративної правосуб'єктності;
- елементи адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів

України;

- центральні органи виконавчої влади України;
- міністерства України;
- центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- державні комітети України;
- повноваження Кабінету Міністрів України;
- функції Кабінету Міністрів України;
- склад колегії центрального органу виконавчої влади України;
- нормативні акти, які приймає Кабінет Міністрів України;
- нормативні акти, які приймають центральні органи виконавчої влади

України;

- повноваження міністерств;
- основні завдання місцевих державних адміністрацій;
- повноваження Президента України;
- повноваження Президента України у сфері виконавчої влади;
- повноваження Секретаріату Президента України;
- повноваження Ради національної безпеки і оборони України;
- обмеження для іноземців та осіб без громадянства.

Завдання на порівняння:

- адміністративна правоздатність і адміністративна деліктоздатність;
- міністерство і державний комітет;
- повноваження Кабінету Міністрів України та Президента України;
- структуру міністерства та державного комітету України;

- повноваження першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністра України;
- повноваження Прем'єр-міністра України та Президента України;
- адміністративно-правовий статус громадянина України та іноземного громадянина;
- адміністративно-правовий статус громадянина України та особи без громадянства;
- адміністративно-правовий статус підприємств та установ;
- адміністративно-правовий статус підприємств та об'єднань громадян.

Продовжить думку:

1. Адміністративна дієздатність – це ...
2. Закон передбачає можливість обмеження дієздатності осіб ...
3. Адміністративна деліктоздатність осіб виникає з ...
4. Стаття ... Конституції України визначає місце Кабінету Міністрів України в системі органів виконавчої влади.
5. Кабінет Міністрів України – ... орган ... компетенції.
6. Центральні органи виконавчої влади – міністерства ...
7. Склад місцевих державних адміністрацій формують ...
8. Президент України є ... держави, ... державного суверенітету, ...
9. Абсолютні обов'язки громадянина – це ...
10. Статус біженця втрачається, якщо особа ...

Задачі

Завдання 1

До юридичної консультації звернувся М. з питання отримання громадянства України. На час звернення за юридичною допомогою М. мав громадянство іншої країни та навчався на другому курсі одного із вищих медичних навчальних закладів. М. виявив бажання після закінчення навчального закладу залишитися працювати в Україні має намір якнайшвидше отримати громадянство України, тим більше, що вже перебуває у шлюбі із громадянкою України. Під час навчання М. засвоїв українську мову, не порушував законів України, має законні джерела існування. Однак в юридичній консультації йому пояснили, що ще зарано клопотати про отримання громадянства України, оскільки однією із умов отримання іноземцями громадянства України є проживання на території України на протязі останніх п'яти років, а він проживає лише три роки.

Надайте правову оцінку отриманій юридичній консультації. Розкрийте відмінності адміністративно-правового статусу іноземців та громадян України.

Завдання 2.

На сесії міської ради прийнято рішення про реорганізацію місцевої адміністрації та передачу її повноважень міській раді, відповідним комісіям та депутатам.

Надайте оцінку законності даного рішення. Обґрунтуйте відповідь, посилаючись на норми чинного законодавства.

РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНИ

1. Державна служба як різновид публічної служби: поняття, види, моделі та принципи. Правове регулювання та державна політика у сфері державної служби.
2. Правове регулювання статусу державного службовця
3. Правові питання проходження державної служби
4. Особливості правового регулювання державної служби в органах місцевого самоврядування.
5. Юридична відповідальність державних службовців.
6. Патронатна служба та її особливості.
7. Дипломатична служба та її специфіка.

1. Державна служба як різновид публічної служби: поняття, види, моделі та принципи. Правове регулювання та державна політика у сфері державної служби.

Служба є одним із напрямків діяльності людства, важливим видом суспільно-корисної праці (до інших її видів належить виробництво матеріальних та нематеріальних цінностей, навчання, домашнє господарювання, громадська діяльність, підприємництво тощо). Служба як робота, як діяльність завжди пов'язана з такими категоріями як управління, керівництво, контроль, нагляд тощо. В літературі зазначається, що служба в суспільстві розподіляється відповідно до існування державних та недержавних організацій (громадських, корпоративних та самоврядних) на **державну та недержавну**. Існує також поділ служби в суспільстві на **публічну та цивільну**. До цивільної служби належить служба в недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також в державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби. До публічної служби відносять державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Визначення публічної служби на законодавчому рівні міститься в Кодексі адміністративного судочинства: **публічна служба** - діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим,

органах місцевого самоврядування.

Отже, логічним є розуміння державної служби як складової частини, виду публічної служби. В науці адміністративного права вироблені різні підходи до поняття державної служби. Традиційно розглядають її у трьох аспектах – **соціальному** (здійснення завдань та функцій держави в суспільстві), **політичному** (формування державної влади) та **правовому** (передбачає її правове регулювання).

Державна служба – професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують за це заробітну плату за рахунок державних коштів.

Саме це визначення закріплено на законодавчому рівні та зумовлює відповідні **ознаки** державної служби :

- це різновид державної, суспільно-корисної діяльності;
- здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в державних органах та їх апараті;
- спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави;
- за виконання роботи особи одержують державну платню за рахунок державних коштів.

Загальноприйнятим визнається **поділ державної служби** на цивільну (іноді її зазначають як загальнофункціональну) та мілітаризовану. **Цивільна державна служба** пов'язується з виконанням однотипних функцій загального, галузевого та міжгалузевого характеру без виділення принципової специфіки (переважно це служба в апараті органів державної виконавчої влади). **Мілітаризована державна служба** має багато особливостей, які відображені в нормативно-правових актах, які визначають статус відповідного державного органу (служба в органах внутрішніх справ, Міністерства оборони України, Служби безпеки України, податкових, митних органах та органах, які здійснюють охорону кордонів тощо). До мілітаризованої служби також відносять службу в інших органах виконавчої влади, де встановлені спеціальні звання – Міністерстві транспорту України, Державному казначействі України, Антимонопольному комітеті тощо.

У світі існують різні **моделі** державної служби. Наприклад, існуючі системи державної служби умовно поділяють на **закриті** та **відкриті**. Для **закритої** системи, її ще можна назвати європейською, характерним є обмежений доступ до державної служби та низька мобільність службовців у межах міжвідомчих переміщень, а також їх політична нейтральність. Прикладами такого "елітного" підходу є Франція, Японія, частково Велика Британія, Італія, Німеччина. Фінляндія тощо. В свою чергу типовим представником **відкритої** системи державної служби є США та Швеція. Дана модель передбачає відсутність елітних спеціалізованих закладів для підготовки керівного персоналу, є більш мобільною та спрощеною у сфері вступу на державну службу, отже має демократичний характер, окрім того така система більш лояльна до політичної діяльності державних службовців.

В нашій державі на конституційному рівні закріплено право рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого

самоврядування. Законом України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року встановлено, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної приналежності, статті, політичних поглядів та релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту, професійну підготовку та пройшли конкурсний відбір чи за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Державна служба в Україні ґрунтується на таких основних **принципах**: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Перелічені принципи належать до групи **загальних принципів** державної служби, закріплені у Законі України "Про державну службу", і постають вихідними, основними, керівними положеннями, правилами, на яких базується система державної служби, їх практична значимість полягає у втіленні цих засад в якості важливих елементів професійної свідомості державних службовців в їх щоденній діяльності. Виділяють також групу **організаційно-функціональних принципів**: єдність системи державної служби (єдина державна політика, єдина законодавча база, єдина централізована система у цій сфері); принцип політичної нейтральності (участь у політичній та громадській діяльності лише поза межами службових обов'язків та робочого часу); принцип рівності доступу до державної служби; принцип ієрархічності системи державної служби (чітко встановлена підлеглисть нижчих органів та посад державної влади вищим, виконавча дисципліна); принцип стабільності кадрів державної служби (зміна керівника не може бути підставою для припинення державної служби, крім державних службовців патронатної служби); принцип системи заслуг (прийняття на службу та її проходження здійснюється у відповідності на підставі ділових та особистих якостей, компетентності та кваліфікації). Саме ці принципи визначають організаційні засади функціонування інституту державної служби. В спеціальній юридичній літературі пропонуються і інші варіанти підходів до класифікації принципів державної служби, наприклад виділяють групу **конституційних** принципів, або доповнюють організаційно-функціональні принципи іншими принципами, однак в цілому висловлені пропозиції не суперечать одна одній, а лише розширюють та вдосконалюють існуючі.

Становлення та розвиток **правового регулювання** вітчизняної системи державної служби відбувалося на всіх етапах її історії. У розвиненому вигляді офіційну професійну державну службу започатковано в Європі та США у середині XIX ст., а наприкінці того ж століття в основному склалася концепція державної служби сучасного типу. В незалежній Україні процеси реформування інституту державної служби на підставі нового якісного підходу розпочалися в 1993 році. Однією з перших на пострадянському просторі наша

країна законодавчо врегулювала організаційно-правові питання функціонування державної служби шляхом прийняття спеціального Закону "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року (надалі по тексту - Закон "Про державну службу"). З часу прийняття цього Закону створено нормативно-правову базу, яка нараховує, як зазначається в літературі понад 650 нормативно-правових актів, серед яких близька 37 законів ("Про боротьбу з корупцією", "Про місцеві державні адміністрації", "Про Прокуратуру України", "Про дипломатичну службу", "Про міліцію", "Про статус суддів", "Про Національний банк України", "Про службу безпеки України" тощо). Важливу роль у системному становленні державної служби набули відповідні Укази Президента України та акти Кабінету Міністрів України. Фундаментальними для розвитку державної служби стали норми, закладені Конституцією України.

В цілому оцінюючи чинний Закон України "Про державну службу" як прогресивний та корисний для свого часу, слід визнати, що не його положеннями охоплені не всі проблеми державної служби, фактично він має пряме відношення лише до служби в органах виконавчої влади. Нині тривають процеси **реформування інституту державної служби**, важливу роль у яких відіграє вдосконалення відповідної системи законодавства. Основні напрямки реформування державної служби закладені у відповідних Концепціях розвитку та вдосконалення державної служби, інших нормативно-правових актах. Серед останніх програмних документів – **Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні**, схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 року.

Щодо державної політики у сфері державної служби, слід зазначити, що вона визначається **Верховною Радою України**. Основними напрямками державної політики у сфері державної служби є визначення основних цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою утворюється **Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України**. Питання функціонування державної служби в інших державних органах, правове становище яких регулюється спеціальними законами України, вирішуються цими органами. З метою визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання усіх зусиль державних органів щодо підвищення ефективності державної служби створюється міжвідомчий дорадчий орган - **Координаційна рада з питань державної служби в державних органах**. Положення про Координаційну раду з питань державної служби в державних органах затверджується Кабінетом Міністрів України.

2. Правове регулювання статусу державного службовця.

Поняття "державний службовець" відповідно до Закону "Про державну службу" є похідним від поняття "державної служби". **Державний службовець** – це особа, яка займає певну посаду в державних органах або їх апараті,

здійснює на професійній основі діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави, наділена у зв'язку з цим відповідними службовими повноваженнями і одержує за це заробітну платню за рахунок державних коштів. Поділ державних службовців здійснюється за різними критеріями, в залежності від яких виділяють наступні **види державних службовців**:

а) за характером праці і обсягом та характером їх службових повноважень:

- керівники;
- спеціалісти;
- технічні виконавці;

б) за характером і обсягом владних повноважень:

- посадові особи;
- представники влади;
- адміністративно-допоміжний персонал;
- функціональний (оперативний, основний) персонал;

в) за видами служби, на якій особи перебувають:

- службовці звичайної (цивільної) служби;
- службовці спеціальної (мілітаризованої) служби, а відповідно і службовці.

г) за розподілом державної влади:

- державні службовці законодавчої влади;
- державні службовці виконавчої влади
- державні службовці судової влади.

В навчальній та науковій літературі пропонуються і інші варіанти поділу державних службовців. Найбільшу практичну значимість має **класифікація за характером і обсягом наданих повноважень**, при чому найбільші труднощі викликає розмежування понять “посадова особа” і “представник влади”. До **посадових осіб** належать керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законодавчими актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Посадові особи мають право здійснювати в межах своєї компетенції владні дії, які призводять до юридичних наслідків. **Представники влади** – це державні службовці, які мають право ставити юридично-владні вимоги, давати вказівки, робити приписи та застосовувати заходи адміністративного впливу щодо органів та осіб, які не зв'язані з ними службовими відносинами і не знаходяться в їх підпорядкуванні, тобто щодо “третьох осіб” (наприклад, працівники міліції під час виконання своїх службових обов'язків, державних спеціалізованих інспекцій, податкової служби, прокуратури, контрольно-ревізійної служби і ін.). До **функціонального (оперативного)** складу належать державні службовці – спеціалісти, характер роботи яких зумовлений завданнями державного органу, в якому вони працюють. Вони особисто здійснюють функції, заради яких створено даний орган. Такі посади не пов'язані з керівною, організаційною діяльністю, а отже, дії службовців лише як виняток можуть тягти за собою юридичні наслідки. В свою чергу, **адміністративно-допоміжний персонал** складається із

службовців, службова діяльність яких не передбачає дій, що призводить до юридичних наслідків, які впливають на зміст рішень органу. Дана категорія службовців виконуючи дії матеріально-технічного характеру, готує умови для здійснення юридично значущих дій. До цієї категорії відносять секретарів, діловодів, архіваріусів тощо.

Правовий статус службовця нерозривно пов'язана із поняттям **посади**, яка визначає такі його аспекти: **соціальний** (горизонтальні та вертикальні відносини); **організаційний** (місце посади в структурі органу), **правовий** (коло повноважень, функції, права, обов'язки, відповідальність). **Посада** – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. **Штат** – це постійний, встановлений склад співробітників певної юридичної особи, які перебувають в організаційно-правовому зв'язку і забезпечують виконання покладених на них функцій та завдань. Посада є частиною структури органу, виявом його **компетенції** як сукупності встановлених в офіційній формі прав і обов'язків, тобто **повноважень** будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові для виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності.

Посади державних службовців класифікуються з урахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу й характеру компетенції особи на певній посаді, ролі й місця посади у структурі державного органу. Останнім часом актуальним є питання класифікації **державних посад** (ця категорія ширше ніж посада державної служби), в основі якої розподіл посад на **політичні** та **посади державної служби**. В органах державної влади виокремлюються такі **три типи** посад: **політичні** (посади, які не належать до посад державних службовців, заміщуються, як правило, представником партії, що перемогла на виборах чи особою, що безпосередньо обрана народом на обраний термін, це, наприклад, посади Прем'єр-міністра, Першого віцепрем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів, міністрів); **адміністративні** (посади перших заступників міністрів, державних секретарів міністерств, керівників, заступників керівників та спеціалістів, окрім політичних та патронатних); **патронатні** (посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності Президента України, Голови Верховної Ради України, членів Кабінету Міністрів України, глави місцевих державних адміністрацій, які самостійно здійснюють добір на зазначені посади).

Як вже зазначалося, регулювання державної служби базується на положеннях Конституції України, Закону “Про державну службу”, та цілого ряду нормативно-правових актів. Правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та заступників, голів постійних комісій Верховної Ради та заступників, народних депутатів. Прем'єр-міністра України, Членів Кабінету Міністрів України, Голови та суддів Конституційного Суду України, Голови та

членів Верховного Суду України, Голови та арбітрів Вищого господарського Суду України, Генерального прокурора України, його заступників визначається спеціальними законами України. Правовий статус державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ тощо визначається згідно з положенням Закону України “Про державну службу”, якщо інше не передбачено законами України.

Традиційно до **статусу державного службовця** включаються наступні елементи: **права, обов'язки, обмеження, заохочення та гарантії, відповідальність**, які органічно поєднуються між собою. Розглянемо окремі аспекти статусу державного службовця, починаючи з наданих його прав. Законодавством наданий широкий обсяг **прав** державних службовців:

- користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України;

- брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;

- одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

- вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;

- на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи;

- безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення;

- на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;

- вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;

- на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці;

- на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу;

- захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку.

В свою чергу, **основними обов'язками** державних службовців є:

- додержання Конституції України та інших актів законодавства України;

- забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції;

- недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;

– безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;

– збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;

– постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;

– сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі.

Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні - повідомити вищу за посадою особу.

Важливого значення набуває закріплення на законодавчому рівні **етичних вимог** до діяльності державного службовця. Згідно ст.5 Закону України "Про державну службу", державний службовець повинен:

– сумлінно виконувати свої службові обов'язки;

– шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;

– не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Правове регулювання питань професійної етики державних службовців на сьогоднішній день є дуже актуальним та потребує вдосконалення, оскільки регулюється переважно підзаконними актами - **Загальними правилами поведінки державного службовця** затверджених наказом Держголовслужби від 28.10.2000р., та різних **етичних кодексів, статутів** тощо, що приймаються стосовно окремих професійних груп (податкової служби, судді, прокуратури тощо) на локальному рівні. Ще у 2000 році фахівцями було розроблено та не реалізований проект **Кодексу етики державного службовця**, який повинен був стати частиною та черговим етапом кодифікації адміністративного права, важливе значення має також запропонований до обговорення **проект Кодексу добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави**, розроблений Міністерством юстиції України.

Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у **посадових положеннях та інструкціях**, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Особливість правового статусу зумовлюють визначені щодо державних службовців певні **обмеження** – загального та спеціального характеру:

– займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через представників, окрім випадків, передбачених законодавством; виконувати

роботу на умовах сумісництва (окрім наукової, викладацької, діяльності та медичної практики);

- сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні підприємницької діяльності з метою одержання за це винагороди або пільг;

- входити до складу керівних органів суб'єктів, що здійснюють підприємницьку діяльність;

- приймати подарунки чи послуги від осіб у зв'язку зі своєю службовою діяльністю;

- приймати участь у страйках, або вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу тощо.

Більшість таких обмежень, як і ряд етичних вимог мають на меті профілактику корупції в органах державного управління. Антикорупційну спрямованість має встановлення вимоги **декларування доходів державних службовців**. Відповідно до Закону України "Про державну службу", особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця третьої - сьомої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, подає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця першої і другої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, повинна подати також відомості про належні їй та членам її сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери. Зазначені відомості подаються державним службовцем щорічно. Порядок подання, зберігання і використання цих відомостей встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Особливий правовий статус державних службовців зумовлює специфіку та їх **соціального забезпечення**, тобто систему державного забезпечення та обслуговування державних службовців. Оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Заробітна плата державних службовців складається з **посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки** за вислугу років на державній службі та інших надбавок. Державним службовцям можуть встановлюватися надбавки за високі досягнення у праці і виконання особливо важливої роботи, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників та інші надбавки і доплати, а також надаватися **матеріальна допомога** для вирішення соціально-побутових питань. Умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

За сумлінну безперервну працю в державних органах, зразкове виконання трудових обов'язків державним службовцям видається **грошова винагорода** в розмірі та порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України. За особливі трудові заслуги державні службовці представляються до **державних нагород та присвоєння почесних звань**. Законом "Про державну

службу" регулюються також питання надання щорічних та додаткових відпусток, соціально-побутового забезпечення державних службовців, пенсійного забезпечення і грошової допомоги державним службовцям.

3. Правові питання проходження державної служби

Правове регулювання проходження державної служби здійснюється в частині організації підбору кадрів, просування (переміщення) по службі та умов припинення державної служби. **Проходження державної служби** – це сукупність юридичних фактів, пов'язаних з виникненням, зміною та припиненням державно-службових відносин, а саме з прийняттям на державну посаду, службовою кар'єрою та припиненням служби. Цей триваючий постійно процес носить стадійний характер. Традиційно виділяють наступні **стадії (або етапи)**: 1) прийняття на службу; 2) просування по службі; 3) припинення служби. Це найбільш простий варіант класифікації стадій, які обов'язково проходить працівник під час проходження державної служби. В літературі виділяють також **факультативні** (необов'язкові) стадії – переведення на іншу посаду, притягнення до відповідальності, позачергове присвоєння рангу тощо.

Проходження державної служби завжди починається із **вступу на державну службу**. Розрізняють загальні та спеціальні вимоги, дотримання яких є необхідним для вступу на державну службу та її проходження. **Загальні вимоги** пов'язані передусім із правовим статусом осіб, зокрема, громадянство України. Також згідно ст.12 Закону України "Про державну службу" не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками; в інших випадках, встановлених законами України. **Спеціальні вимоги** висуваються до особи в залежності від сфери державної служби та конкретного виду посади, на яку особа претендує. Такі вимоги стосуються рівня освіти, кваліфікації, фахової підготовки, стану здоров'я, проходження випробувального терміну або стажування, необхідності перевірки на допуск до державної служби, стажу роботи, наявності вчених ступенів та звань тощо. Ст. 13 Закону України "Про державну службу" встановлює вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади державного службовця третьої - сьомої категорій, подання за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця першої і другої категорій, повинна подати також відомості про належні їй та членам її сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери.

Із прийняттям на державну службу пов'язується категорія **заміщення посади**, яка здійснюється шляхом призначення, конкурсу або за контрактом. Найбільш поширеним способом в сучасних умовах є **конкурсний відбір**. Законодавством встановлена вимога щодо необхідності здійснення конкурсного

відбору на посади третьої-сьомої категорії, а це більш ніж 95 відсотків працівників виконавчої влади. Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється Положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Дані про вакансії посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше як за один місяць до проведення конкурсу.

В основу інституту конкурсного прийому громадян на державну службу покладено ідею об'єктивної оцінки ділових якостей працівника, принципи рівноправності, відповідності здібностей та професійного рівня вимогам конкретного виду діяльності в системі державної служби, гласності та прозорості. Рішення про проведення конкурсу в окремому державному органі приймається керівником органу за наявності вакантної посади державного службовця. Особи, які подали необхідні документи до державного органу для участі у конкурсі, є кандидатами на зайняття вакантної посади державного службовця. **Конкурсна процедура** включає наступні етапи:

1) публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу у пресі або поширення його через інші засоби масової інформації;

2) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади;

3) проведення іспиту та відбір кандидатів.

Переведення на рівнозначну або нижчу посаду в одному державному органі, а також просування по службі державних службовців, які зараховані до кадрового резерву або пройшли стажування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, може здійснюватися без конкурсного відбору.

Для набуття практичного досвіду та перевірки професійної підготовки особи може проводитися **стажування** терміном до двох місяців із затвердженням заробітної плати за основним місцем роботи. Стажування можуть проходити як особи, що вперше претендують на посаду державного службовця, так і державні службовці, які бажають зайняти більш високу посаду. При прийнятті на державну службу може встановлюватися додаткова умова - **випробування** терміном до шести місяців. Це рішення керівник може прийняти за наслідками конкурсу, стажування, просування по службі. Випробування застосовується з метою перевірки відповідності працівника роботі, яка йому доручається. Громадяни, які вперше зараховуються на державну службу, приймають **Присягу**, текст якої підписується і зберігається за місцем роботи.

Наступною складовою, та найбільш тривалою стадією проходження служби є просування по державній службі. Взагалі **переміщення державного службовця** по службі може здійснюватися: на вищу посаду з метою просування працівника по службі, на рівнозначну посаду з метою доцільнішого використання ділових якостей службовця, на нижчу посаду у випадках скорочення штату, за станом здоров'я, за власним бажанням, за результатами проведення атестації. Поняття **просування по службі** певною мірою збігається із категорією **службової кар'єри**. Взагалі світова практика інституту державної

служби розвивається у двох напрямках: **кар'єрному** та **посадовому**. При кар'єрній системі (характерна для континентальної правової системи) чиновник вступає на державну службу на весь час своєї професійної діяльності. В процесі служби він послідовно отримує посадове підвищення, тобто “робить кар'єру”, просувається по службі. При посадовій схемі – укладає контракт щодо виконання певних функцій на відповідній посаді в державному апараті протягом певного часу. В такому разі просування по службі відсутнє. Посадова державна служба характерна для англосаксонської правової системи. Державна служба в Україні є кар'єрною з окремими інститутами посадової державної служби. Вважається, що кар'єра є індивідуально усвідомленою позицією та поведінкою, пов'язаною з трудовим досвідом і діяльністю протягом трудового життя людини. Розрізняють два **види кар'єри – професійно-посадова** (посади, які займає людина протягом свого життя) та **внутріорганізаційна** (охоплює послідовність посад, які займає працівник у межах однієї організації). Стосовно державних службовців термін "кар'єра" знайшов своє відображення у Законі України "Про державну службу". **Службова кар'єра** - це просування по службі державного службовця шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі або шляхом присвоєння йому більш високого рангу. Відповідно до ст.27 Закону України "Про державну службу" переважне право на просування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву.

Прийняття і просування по службі особи проводиться відповідно до **категорій посад службовців**, а також згідно з **рангами**, які їм присвоюються. Законом “Про державну службу” встановлено **7 категорій посад** державних службовців й **15 рангів**. При прийнятті на державну службу особі присвоюється **ранг** у межах конкретної **категорії** згідно з посадою, рівнем професійної підготовки та результатами праці особи. Для присвоєння чергового рангу у межах категорії державний службовець повинен успішно відпрацювати на цій посаді **два роки**. Іноді його присвоюють достроково за виконання особливо відповідальних завдань. За добросовісну працю ранг може бути присвоєний за межами відповідної категорії. Ранг залишається за особою і у випадку, коли вона перейшла на посаду нижчої категорії або залишила службу, а потім повернулася. Позбавлення рангу можливе лише за вироком суду. Положення про ранги службовців затверджується Кабінетом Міністрів України.

З метою зайняття посад та просування по службі державних службовців у державних органах створюється **кадровий резерв**, зарахування до якого проводиться керівником державного органу за пропозиціями керівників його структурних підрозділів. На кожен посаду формується кадровий резерв у кількості не менше двох працівників. Кадровий резерв формується із спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю; державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади. Порядок формування і організація роботи з кадровим

резервом регулюються Положенням про кадровий резерв державної служби, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Одним із важливих чинників формування дієвого кадрового резерву та заходом запобігання проявів корупції серед державних службовців є **ротація кадрів**, тобто горизонтальне та вертикальне переміщення державних службовців на посадах у структурних підрозділах, в яких вони працюють та інших органах, з метою набуття ними нових знань, умінь, професійних навичок, необхідних для кар'єрного просування.

Важливим елементом інституту державної служби є оцінювання професійної діяльності державних службовців. Ефективність діяльності державного апарату залежить від результатів діяльності кожного державного службовця. Система оцінювання в галузі державного управління вперше виникла у 60-х роках у США, а у Німеччині та Франції – у 70-х роках ХХ ст. В Україні поки що тільки розроблюються відповідні теорії методики оцінки результатів діяльності державних службовців. З метою підвищення ефективності діяльності державних службовців, визначення їх відповідності займаній посаді проводиться **атестація**, тобто оцінки кваліфікації службовця. Атестація, яка проводиться раз на три роки, підлягають державні службовці всіх рівнів, крім патронатної служби, а також особи, які перебувають на займаній посаді менше одного року. Для проведення атестації на кожного працівника складається службова характеристика, створюється атестаційна комісія, яка за встановленою процедурою виявляє ступінь відповідності працівника посаді, яку він обіймає. Результатами атестації є висновки та рекомендації щодо відповідності працівника займаній посаді. В період між атестаціями керівниками структурних підрозділів проводиться **щорічна оцінка** діяльності державних службовців.

Важливою ланкою кадрової роботи є **підвищення кваліфікації державних службовців**. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі. Державним службовцям створюються умови для **навчання** і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) та шляхом **самоосвіти**. Підвищення кваліфікації державних службовців відбувається постійно, але не рідше **одного разу на п'ять років**.

Статус державного службовця втрачається з моменту **припинення державно-службових відносин**, що може статися на підставах визначених трудовим законодавством, зокрема ст.36 Кодексу Законів України про працю, та за умов, встановлених законодавством про державну службу. Відповідно до ст.30 Закону України "Про державну службу" такими умовами є:

- 1) порушення умов реалізації праці на державну службу;
- 2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог – обмежень, передбачених ст.16 цього Закону
- 3) досягнення граничного віку проходження державної служби (60 років для чоловіків і 55 років для жінок);
- 4) відставка державних службовців I й II категорії;

- 5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню службовця на державній службі;
- 6) відмова службовця від прийняття або порушення Присяги;
- 7) неподання або подання службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів.

Гарантією стабільності кадрового складу державної служби є законодавче положення про те, що зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби.

Слід розрізняти поняття "припинення державної служби" та "відставка державного службовця", які співвідносяться як ціле та частина. Власне припинення державної служби може відбуватися або шляхом звільнення (за наявності вищезазначених підстав) або у зв'язку з відставкою. **Відставкою** є припинення державної служби службовцем, який займає посаду першої або другої категорії, за його письмовою заявою, за наявності таких підстав:

- 1) принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи,
- 2) етичні перешкоди для перебування на державній службі;
- 3) примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину;
- 4) стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Відставка приймається або в ній дається мотивована відмова державним органом або посадовою особою, які призначили державного службовця на цю посаду. Рішення про прийняття відставки або відмову в ній приймається у місячний термін. У разі відмови у відставці державний службовець повинен продовжувати виконання службових обов'язків і має право на звільнення в порядку, передбаченому Кодексом законів про працю України.

Отже, державно-службові відносини **припиняються** виданням уповноваженим органом чи посадовою особою адміністративного акту про **звільнення** державного службовця від посади чи його **відставку**. Рішення про припинення державної служби може бути оскаржено державним службовцем безпосередньо до суду.

4. Особливості правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування.

Служба в органах місцевого самоврядування – **окремий вид публічної служби**, що підтверджується і чинним законодавством, і не ототожнюється ні з державною службою, ні із службою у недержавній сфері. Іноді щодо її позначення використовується термін **муніципальна служба**, що на думку більшості вчених-

адміністративістів, і з ними слід погодитися, є певною мірою необґрунтованим та передчасним. Служба в органах місцевого самоврядування має багато чого спільного у правовому регулюванні із державною службою, що дозволило сформуватися в адміністративній науці позиції про віднесення служби в органах місцевого самоврядування до різновидів державної служби, і на теоретичному рівні дане питання залишається досі дискусійним.

Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. **Служба в органах місцевого самоврядування** - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначається **Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування"** від 07 червня 2001 року.

Згідно положень згаданого Закону, служба в органах місцевого самоврядування базується на **принципах**: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді. **Право на службу в органах місцевого самоврядування** мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків. Обмеження щодо перебування

на службі в органах місцевого самоврядування є традиційними та встановлюються ст. 12 та 13 Закону.

Певні особливості має регулювання **правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування**, яке окрім Конституції України та вищезазначеного Закону, доповнюється також законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про статус депутатів місцевих рад", "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" та іншими законодавчими актами. В органах місцевого самоврядування встановлені наступні **види посад**:

- 1) виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- 2) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- 3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування" регулюється порядок прийняття на службу в органи місцевого самоврядування, наводиться класифікація категорій посад в органах місцевого самоврядування (всього встановлено сім категорій), встановлюються відповідні ранги посадових осіб (їх п'ятнадцять), формування кадрового резерву, порядок проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування (здійснюється один раз на чотири роки), підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування. Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на виборні посади. Законом передбачено можливість продовження терміну перебування на службі в органах місцевого самоврядування за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної у місті, обласної ради, але не більш як на 5 років.

5. Відповідальність державних службовців.

Юридична відповідальність державних службовців – це врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинених ними службових правопорушень і виражені в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень.

За порушення правових норм державні службовці несуть **дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність**.

Невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянинові, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян, є

підставою для **відсторонення державного службовця** від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець. Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування. Службове розслідування проводиться у строк до двох місяців у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Якщо правомірність рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, це рішення скасовується.

Дисциплінарна відповідальність настає при порушенні державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього розпорядку органу державної влади, за невиконання або недостатнє виконання службових обов'язків.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців передбачена Кодексом законів про працю України, Законом України “Про державну службу”, статутами про дисципліну або спеціальними положеннями, чинними у низці галузей управління і в деяких сферах державної діяльності.

Дисциплінарна відповідальність виражається у застосуванні дисциплінарної санкції – стягнення. Особливість дисциплінарної відповідальності державних службовців полягає у тому, що крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

- попередження про неповну службу відповідність;
- затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Законодавчими актами можуть бути передбачені інші види дисциплінарних стягнень для державних службовців окремих галузей і сфер державного управління.

Розрізняють три види дисциплінарних відповідальності: **загальну, спеціальну та для керівних і виборних працівників.**

Загальна дисциплінарна відповідальність передбачає дисциплінарні стягнення, які за своїм змістом можна поділити таким чином:

А) заходи морально-правового характеру – догана, попередження про неповне службу відповідність;

Б) заходи матеріально-правового характеру – затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду, зменшення розміру чи зняття премій, надбавок за високі досягнення у праці й виконання особливо важливої роботи, інших надбавок і доплат, установлених чинним законодавством;

В) припинення державної служби.

Цивільно-правова відповідальність – це передбачені законодавством засоби примусового впливу на порушника цивільних прав і обов'язків шляхом застосування до нього цивільно-правових санкцій, які тягнуть за собою

невігідні майнові наслідки, що проявляються в позбавленні його певних прав або покладенні на нього додаткових обов'язків.

Правовою базою цивільної відповідальності державних службовців є Кодекс законів про працю України, положення про матеріальну відповідальність.

Відповідальність за шкоду, завдану діями посадової особи в галузі виконавчо-розпорядчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків, спричинених неправильними службовими діями (бездіяльністю) посадових осіб у галузі державного управління, органом державної влади від імені, за дорученням якого посадова особа вчиняє службові дії в межах своєї компетенції.

Важливим є те, що відповідальність за шкоду, завдану посадовою особою, повинен нести орган державної влади, якщо такі юридично значущі дії пов'язані зі службовою діяльністю його посадової особи в рамках наданої йому компетенції. Коли ж шкода, завдана посадовою особою внаслідок дій, які не пов'язані з виконанням службових обов'язків навіть в робочий час, відшкодовується безпосередньо винною особою. Орган державної влади, який відшкодував збитки потерпілій особі, має право звернутися до суду з регресивним позовом до службової особи, яка є винною в заподіяній шкоді.

Цивільно-правова відповідальність може застосовуватися незалежно від притягнення службовця до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності за те саме порушення.

Адміністративна відповідальність настає при порушенні загальнообов'язкових правил і норм, чинних у народному господарстві, соціальній сфері, управлінні. Суть адміністративної відповідальності полягає в тому, що вона застосовується органами і посадовими особами, з якими особа, що вчинила правопорушення, не перебуває у службових відносинах.

Основним джерелом норм, які встановлюють адміністративну відповідальність державних службовців, є Кодекс України про адміністративні правопорушення та Закон України «Про боротьбу з корупцією».

Суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи. В адміністративно-правовій науці вони розглядаються як суб'єкти і підлягають адміністративній відповідальності тільки за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Зокрема, посадові особи несуть адміністративну відповідальність за адміністративні порушення: в галузі охорони праці і здоров'я населення; що посягають на власність; у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії і культури; у промисловості, будівництві і в галузі використання електричної і теплової енергії; сільському господарстві за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень.

До посадових осіб згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення застосовуються два види стягнення – попередження і штраф.

Проблема юридичної відповідальності державних службовців тісно пов'язана з проблемою боротьби з корупцією.

Згідно з Законом України «Про боротьбу з корупцією», корупційними діями визнається: незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Особи, яка вчинили корупційні діяння, якщо в їх діях не міститься склад злочину, притягаються до адміністративної відповідальності. Такі особи звільняються від займаних посад і їм забороняється займати посади в державних органах та їхньому апараті протягом трьох років із дня звільнення.

Кримінальна відповідальність державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, інших службових осіб настає за вчинення суспільно небезпечних, винних діянь, які виразились у зловживанні владою або службовим становищем, невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків, тобто за злочини у сфері службової діяльності. Такі злочини можна поділити на три види:

А) порушення повноважень: невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність);

Б) перевищення повноважень: вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, вихід за межі такої або недотримання відомих форм, процедур (одноосібне вирішення справи, яка повинна вирішуватися колегіально, або вчинення дій, які ніхто не має права здійснювати чи дозволяти тощо);

В) вчинення акту, що входить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою або службовим становищем, хабарництво, службове підроблення).

Притягнення до кримінальної відповідальності державних службовців здійснюється на підставі Кримінального кодексу України.

6. Патронатна служба та її особливості.

З прийняттям Закону України «Про державну службу» в практику державного будівництва України законодавчо був введений інститут патронатної служби.

Патронатними службовцями є помічники, консультанти, радники, керівники прес-служб, яких мають право самостійно добирати та приймати на посади Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України та глави місцевих державних адміністрацій. Порядок перебування на державній службі таких осіб встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 19 травня 1999 р. № 851 «Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій».

Прийняття на патронатну службу здійснюється без проведення конкурсу. Разом з тим посади патронатної служби в установленому порядку віднесені до відповідних категорій посад державного службовця. У разі необхідності може встановлюватися випробовування під час прийняття на державну службу, проводитися стажування державних службовців з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня та ділових якостей.

Державні службовці патронатної служби виконують дорадчі функції, які визначаються згідно із завданнями, обов'язками та повноваженнями, що полягають у діях підготовки пропозицій, прогнозів, порад, рекомендацій, а також необхідних матеріалів для керівництва, організації контактів із громадськістю та засобами масової інформації. Конкретний перелік обов'язків та прав працівників патронатної служби визначається у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються посадовою особою, при якій утворена служба.

Характерною особливістю цього виду посад, є те, що зміна керівників чи складу державних органів тягне за собою припинення службовцями патронатної служби державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

Попри законодавчо закріпленій статус працівників патронатної служби як державних службовців, серед вчених-адміністративістів існують різні погляди з приводу надання працівникам патронатної служби такого статусу. Зокрема, Битяк Ю.П. вважає, що посади патронатних службовців не повинні відноситись (прирівнюватись) до категорій певних посад державної служби, а їх працівники – до державних службовців з присвоєнням рангів. Обґрунтовуючи свою думку, Битяк Ю.П. зупиняється на правовому статусі осіб патронатної служби. Як відомо, патронатні служби мають лише особи, що за своїм правовим статусом належать до політиків. Серед таких службовців можуть бути іноземці, які відповідно до чинного законодавства України про державну службу не можуть перебувати на державній службі в нашій державі, а відтак і скласти Присягу державного службовця. Патронатні службовці, обслуговують діяльність відповідного політичного діяча (посадовця), надають йому технічну, інформаційну допомогу, виступають радниками, експертами тощо. Це, однак, не дає змоги стверджувати, що вони, як всі інші державні службовці, виконують функції та реалізують повноваження відповідного органу. Відповідальність за свою діяльність такі особи несуть перед “патроном” – політичним діячем, а не перед державою. Сам політик визначає обсяг їх повноважень і відповідальності, функції. Тому доцільно, щоб відносини службовців патронатної служби, які вперше зараховані на службу в державні органи чи їх апарат, регулювалися трудовим законодавством, щоб вони виконували свої повноваження на основі трудової угоди (контракту).

7. Дипломатична служба та її специфіка.

Дипломатична служба України – це професійна діяльність громадян України, спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України,

захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном. **Дипломатичний працівник** є державним службовцем, який виконує дипломатичні або консульські функції в Україні чи за кордоном та має відповідний дипломатичний ранг.

Відносини, що виникають у зв'язку з проходженням дипломатичної служби, регулюються Конституцією України, Законом України «Про дипломатичну службу», Законом України "Про державну службу", Кодексом законів про працю України, Консульським статутом України та іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до них, а також чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Основними завданнями дипломатичної служби є:

- забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права;
- проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, наукових, інших зв'язків з іншими державами, міжнародними організаціями;
- захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном;
- сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, поширенню у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера;
- забезпечення дипломатичними засобами та методами захисту суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торгово-економічних та інших інтересів;
- координація діяльності інших органів виконавчої влади щодо забезпечення проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України;
- вивчення політичного та економічного становища у світі, зовнішньої та внутрішньої політики іноземних держав, діяльності міжнародних організацій;
- забезпечення органів державної влади України інформацією, необхідною для здійснення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики;
- здійснення інших завдань відповідно до законодавства України.

Система органів дипломатичної служби:

- 1) *Міністерство закордонних справ України* (центральний орган виконавчої влади, який забезпечує проведення зовнішньої політики держави і координацію діяльності у сфері зовнішніх зносин України);
- 2) *представництва Міністерства закордонних справ України на території України;*
- 3) *закордонні дипломатичні установи України* (дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном є постійно діючими установами України, основними завданнями яких є представництво

України в державі перебування та підтримання офіційних міждержавних відносин, захист інтересів України, прав та інтересів її громадян і юридичних осіб за кордоном.

Дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження.

Прийняття на дипломатичну службу здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли призначення на дипломатичні посади здійснює Президент України. Порядок проведення конкурсу для прийняття на дипломатичну службу визначається Кабінетом Міністрів України.

Для дипломатичних працівників, які працюють у закордонних дипломатичних установах України, встановлюються такі посади: Надзвичайний і Повноважний Посол України, Постійний представник України при міжнародній організації; Генеральний консул України; Радник-посланник; радник; консул України; перший секретар; віце-консул; другий секретар; третій секретар; аташе.

Однією із особливостей проходження дипломатичної служби – є ротація дипломатичних працівників.

Ротація – це планове заміщення працівників дипломатичної служби у закордонних дипломатичних установах України в порядку, визначеному Міністерством закордонних справ України.

Ротація здійснюється при направленні працівників дипломатичної служби у довготермінове відрядження. Довготермінове відрядження дипломатичних працівників триває, як правило, до чотирьох років у держава з нормальними кліматичними умовами та стабільною політичною ситуацією і до трьох років у державах з важкими кліматичними умовами або складною політичною ситуацією. Працівники дипломатичної служби після закінчення попереднього довготермінового відрядження направляються у наступне довготермінове відрядження не раніше ніж через півтора року.

Після закінчення довготермінового відрядження працівникам дипломатичної служби надається попередня посада, а в разі неможливості цього – рівноцінна їй посада в системі органів дипломатичної служби.

Ключові терміни:

Державна служба, державний службовець, посадова особа, представник влади, політична посада, посада, чин, ранг, категорія, службова кар'єра, конкурс, корупція, корупційне діяння, відставка, дипломатична служба, цивільна служба, мілітаризована служба, служба в органах місцевого самоврядування, патронатна служба, стажування, підвищення кваліфікації, державний кадровий резерв.

Питання для самоконтролю:

1. Поняття, моделі державної служби.
2. Принципи державної служби в Україні.
3. Поняття, види державних службовців.
4. Права та основні обов'язки державного службовця в Україні.
5. Обмеження, що передбачені законодавством України, щодо державних службовців.
6. Відповідальність державних службовців.
7. Протидія корупції в Україні: суб'єкти, заходи, правове регулювання.
8. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування.
9. Основні етапи проходження державної служби.
10. Державна політика у сфері державної служби в Україні: зміст, правове регулювання.

Тести-тренінги:

- 1. Підставами для просування державних службовців по службі є:**
 - А) Не притягнення до юридичної відповідальності
 - Б) Підвищення кваліфікації
 - В) Здобуття другої вищої освіти
 - Г) Тимчасове виконання повноважень керівника

- 2. Державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, але не менше одного разу на:**
 - А) 3 роки
 - Б) 5 років
 - В) 4 роки
 - Г) Кожного року

- 3. Державно-службові відносини не припиняються у випадку:**
 - А) Звільнення
 - Б) Відкриття кримінальної справи
 - В) Відставки
 - Г) Відсторонення від виконання повноважень за посадою

- 4. Випробувальний термін при прийнятті на державну службу може тривати максимально:**
 - А) 6 місяців
 - Б) 2 місяці
 - В) 1 місяць
 - Г) два тижні
 - Д) на розсуд керівника

- 5. Граничний вік перебування на державній службі становить:**

- А) 60 років для чоловіків і 55 років для жінок
- Б) 50 років для жінок та 60 років для чоловіків
- В) це питання вирішується в залежності від категорії посади
- Г) законодавством не обмежується та залежить від стану здоров'я

6. Підставами для відставки державного службовця є:

- А) Досягнення граничного віку перебування на посаді
- Б) Принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи
- В) Етичні перешкоди для перебування на державній службі
- Г) Стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень
- Д) Державні службовці I та II категорії мають право подавати у відставку не мотивуючи своє рішення

7. Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді на протязі:

- А) Одного року
- Б) Двох років
- В) П'яти років
- Г) Цей термін залежить від категорії посади, однак не менше двох років
- Д) Законодавством не встановлено

8. Окрім звільнення та догани до державних службовців можуть бути застосовані наступні заходи дисциплінарного впливу:

- А) Попередження
- Б) Сувора догана
- В) Штраф
- Г) Попередження про неповну службову відповідність;
- Д) Тимчасове відсторонення від займаної посади
- 3) Затримання до одного року у присвоєнні чергового рангу чи у призначенні на вищу посаду

9. Законом “Про державну службу” встановлено:

- А) Сім категорій посад державних службовців й 15 рангів.
- Б) Шість категорій посад державних службовців та 12 рангів
- В) Десять категорій посад державних службовців та 15 рангів
- Г) Правильної відповіді немає

10. Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється:

- А) Указом, що видається Президентом України
- Б) Положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України
- В) Інструкцією, що затверджується Головним управлінням державною службою при Кабінеті Міністрів України

Г) Виключно Законом „Про державну службу”

Д) Правильної відповіді немає

Завдання на перерахування:

- принципи на яких ґрунтується державна служба;
- види державних службовців за:
 - характером та обсягом службових повноважень;
 - характером та обсягом владних повноважень;
 - за видами служби, на якій особи перебувають;
 - за розподілом державної влади;
- типи посад;
- права державних службовців;
- основні обов'язки державних службовців;
- обмеження загального та спеціального характеру, які передбачені стосовно державних службовців;
 - заходи відповідальності, що можуть застосовуватись до державних службовців;
 - заходи заохочення, що можуть застосовуватись до державних службовців;
 - категорії державних службовців;
 - ранги державних службовців;
 - підстави відставки державного службовця;
 - принципи, на яких базується служба в органах місцевого самоврядування;
 - особливості дипломатичної служби;
 - особливості служби в органах місцевого самоврядування;
 - види посад в органах місцевого самоврядування;
 - види корупційних порушень (діянь);
 - способи вступу на державну службу;
 - вимоги, що пред'являються до претендента на державну службу;
 - етапи проходження державної служби;
 - підстави припинення державної служби;
 - ознаки державної служби;
 - обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органах місцевого самоврядування.

Завдання на порівняння:

- посадові особи і представники влади;
- цивільна та мілітарізована державна служба;
- державна служба та служба в органах місцевого самоврядування;
- політичні та адміністративні посади;
- адміністративні та патронатні посади;
- обмеження загального та спеціального характеру, передбачені стосовно державних службовців.

Продовжить думку:

1. У світі існують ... моделі державної служби.
2. Представник влади – це ...
3. Штат – це ...
4. В органах державної влади виокремлюються такі три типи посад: політичні, ...
5. За порушення правових норм державні службовці несуть ... відповідальність.
6. Окрім дисциплінарних стягнень, передбачених КЗпП України, до державних службовців можуть застосовуватися ...
7. Підвищення кваліфікації державних службовців відбувається постійно, але ...
8. Рішення про прийняття відставки приймається у ... строк.
9. Граничний вік перебування на державній службі становить ...
10. Правовий статус державного службовця нерозривно пов'язаний із ... і визначає такі його аспекти ...

Задачі

Завдання 1

Начальник управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації громадянин К., маючи вік 60 років і стаж державної служби 25 років та медичний висновок про незадовільний стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень, подав письмову заяву про відставку.

Надайте правову оцінку даній ситуації. Обґрунтуйте відповідь, посилаючись на норми чинного законодавства.

Завдання 2

Громадянин Б. подав документи до конкурсної комісії на зайняття посади консультанта Секретаріату Верховної Ради України. Конкурсна комісія відмовила громадянину Б., мотивуючи своє рішення тим, що громадянин Б. не подав відомості про доходи і зобов'язання фінансового характеру, про нерухоме та цінне рухоме майно, а також про вклади в банках, належні йому та членам його сім'ї.

Надайте оцінку законності даного рішення. Обґрунтуйте відповідь, посилаючись на норми чинного законодавства

РОЗДІЛ 4. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

1. Державне управління: поняття, ознаки, принципи. Співвідношення державного управління, виконавчої влади й адміністративного права.
2. Діяльність органів виконавчої влади. Адміністративний розсуд. Адміністративно-правові режими.
3. Форми державного управління.

4. Методи державного управління: поняття, види, характеристика.
5. Поняття, види та зміст правових актів державного управління.

1. Державне управління: поняття, ознаки, принципи. Співвідношення державного управління, виконавчої влади й адміністративного права.

Управління – це цілеспрямована сукупність дій, які забезпечують узгодженість та координацію спільних робіт з метою досягнення суспільно-важливих цілей та вирішення завдань. Виділяють соціальне, біологічне та технічне (технократичне) управління.

Соціальне управління – діяльність людей, їх об'єднань, управління людьми, суспільством в цілому.

Біологічне управління – використання об'єктивних законів природи з метою управління біологічними процесами.

Технічне управління – створення людьми машин, механізмів, управління ними з метою поліпшення умов праці.

Соціальне управління, в свою чергу, прийнято розподіляти на: суспільне, таке, що здійснюється органами місцевого управління; що здійснюється об'єднаннями громадян; державне.

Соціальне управління характеризується:

- 1) тим, що проявляється через спільну діяльність людей;
- 2) його головне призначення – упорядкування й урегулювання спільної діяльності шляхом забезпечення узгоджених індивідуальних дій учасників такої діяльності, через вплив на їх поведінку;
- 3) є регулятором управлінських відносин;
- 4) є владним;
- 5) має особливий механізм реалізації – організаційно оформлені групи людей.

Теорія адміністративного права виробила два підходи до визначення державного управління.

1. Державне управління в широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади в цілому. Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Іншою мовою, державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави за організуючим впливом зі сторони спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини.

2. Державне управління у вузькому розумінні – це сукупність державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави. Відтак категорія державного управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів.

Саме вузьке розуміння державного управління має бути основним в адміністративному праві, оскільки реальної потреби у використанні тут ще одного – широкого – розуміння державного управління просто немає.

Отже, **державне управління** – це вид соціального управління, вид специфічної діяльності держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою її урегулювання відповідно до державних інтересів.

Специфічні риси державного управління:

- 1) загальнодержавний характер;
- 2) підзаконний характер;
- 3) юридично-владний, розпорядчий характер;
- 4) організаційний зміст;
- 5) цілеспрямованість, активний характер;
- 6) постійна основа, безперервність.

Державне управління здійснюють на підставі **принципів**:

1) **соціально-політичні**: демократизм; участь населення в управлінській діяльності; рівноправність осіб; рівність усіх перед законом; законність; гласність; врахування громадської думки; об'єктивність;

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

3) **організаційні принципи функціонування апарату державного управління**: нормативність діяльності; єдиноначальність; колегіальність; поділ управлінської праці; відповідальність за свої рішення; оперативна самостійність.

Зміст державного управління реалізується через комплекс **функцій** – функцій управління, які виконують задачі держави й суспільства шляхом владно організаційної діяльності у різних процесуальних формах.

Слід відзначити, що управлінські зв'язки простежуються й у діяльності законодавчих органів, органів прокуратури, судів, проте ці зв'язки є внутрішніми, організаційно-правовими. Також виділяють місцеве самоуправління – право територіальної общини – жителів села або добровільного об'єднання в сільську общину жителів декількох сіл, міст для самостійного вирішення питань місцевого значення.

Співвідношення державного управління, виконавчої влади, державного регулювання, й адміністративного права:

Виконавча влада – це гілка державної влади, яка передбачає наявність особливих ланок державного апарату (органів державного управління загальної компетенції), які мають право безпосереднього управління державою, виконання законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих законодавчою владою. Тобто це здатність держави за допомогою управлінської діяльності реалізовувати веління законодавчої влади. Але ототожнювати такі поняття як «виконавча влада» і «державне управління» не можна, оскільки сама по собі «влада» і «реалізація влади» явища не синонімічні. Поняття «державне управління» за сучасних умов слід розглядати як категорію, значно ширшу за поняття «державна виконавча влада» або «державна виконавча діяльність».

Адже державне управління здійснюють усі державні органи – законодавчої, судової та виконавчої гілок влади. Хоч основна група управлінських відносин складається саме у сфері виконавчої влади, не всі відносини за участю органів виконавчої влади можуть бути управлінськими, і не всі з останніх входять до складу предмета адміністративного права. Так, виконавчі органи здійснюють багато функцій, які не є управлінськими (інформаційна, благодійна, ідеологічна діяльність тощо). Однак, як вище зазначалося, управлінська діяльність ґрунтується й на інших галузях права, використовуючи їх потенціал впливу на суспільні відносини, а деякі управлінські за своєю природою відносини взагалі не врегульовані нормами права або через недосконалість правового регулювання, або через творчий характер цих відносин.

Виконавча влада представлена в механізмі розподілу влади органами виконавчої влади. Державне управління здійснюється в рамках цієї системи й знаходить свій вияв у діяльності різних ланок державного апарату, який є органом державного управління. Основне призначення його – виконавча та розпорядча діяльність у межах, передбачених адміністративним правом, нормами, що утворюють адміністративне законодавство.

Авер'янов В.Б. так розкриває співвідношення державного управління та виконавчої влади:

I. Сфера державного управління визначається тим, що воно здійснюється:

1) у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме:

- в ході реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального і т. ін.) середовища;

- в ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, враховуючи, що самій виконавчій владі дані повноваження первісно не належать;

- в ході керівництва вищими органами виконавчої влади роботою нижчих органів;

- в ході керівництва роботою державних службовців всередині кожного органу (його апарату) виконавчої влади (останні два напрями належать до згадуваної раніше внутрішньоорганізаційної сфери);

2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме:

- всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади — в ході керівництва роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

- всередині державних підприємств, установ і організацій — в ході керівництва роботою персоналу їх адміністрацій (перші два напрями стосуються згадуваного внутрішньоорганізаційного управління);

- з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

- з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворених державними органами (наприклад, Президентом України), в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів і посадових осіб.

II. Сфера виконавчої влади визначається тим, що:

1) поряд з тими напрямками реалізації виконавчої влади, котрі опосередковуються у вигляді власне державно-управлінської діяльності (тобто державного управління), значне місце посідають ті напрями, в яких відсутні характерні ознаки поняття «державне управління». Крім перелічених вище прикладів «неуправлінської частини» діяльності органів виконавчої влади, при оцінці будь-якого іншого напрямку реалізації виконавчої влади також слід обов'язково виходити з його конкретного змісту, а точніше, зі змісту закріплених за даними органами функцій і повноважень — на предмет з'ясування їх управлінської чи неуправлінської спрямованості;

2) у випадках, коли здійснення виконавчої влади відбувається у формі власне управлінської діяльності, слід врахувати, що у демократичній державі ця діяльність може здійснюватись не тільки виключно державними органами, а й окремими недержавними суб'єктами — адже повноваження виконавчої влади можуть бути делеговані державою:

а) по-перше, органам місцевого самоврядування;

б) по-друге, деяким іншим недержавним інституціям (наприклад, окремим громадським організаціям) тощо.

Попри активні наукові дослідження питання про *співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання»*, воно і досі залишається дискусійним. Існує чимало теоретичних положень та тлумачень самих цих явищ залежно від загальних уявлень про форми та методи діяльності держави.

Так, на думку Попова Л.Л., не управління є частиною регулювання, а навпаки – регулювання є частиною управління, тобто його функцією. Суть регулювання полягає в упорядкуванні, налагодженні, в підляганні певному порядку, у забезпеченні правильної взаємодії, у створенні умов для нормальної роботи.

Водночас Авер'янов В.Б. розглядає поняття «державне регулювання» як більш широке, ніж «державне управління», оскільки перше охоплює ширшу сферу організаційності діяльності держави. Державне управління, на його думку, слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень. У свою чергу, державне регулювання застосовується не тільки в межах виконавчої влади і передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів.

Ретельний аналіз обох понять дає підстави вважати більш обґрунтованим останній підхід до визначення співвідношення державного управління і державного регулювання.

Вищезазначені поняття мають спільні та відмінні риси. Подібність державного регулювання та державного управління полягає у тому, що вони спрямовані на досягнення єдиної мети управління: упорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший. Відмінність же полягає у використанні специфічних методів управлінського впливу.

2. Діяльність органів виконавчої влади. Адміністративний розсуд. Адміністративно-правові режими.

Головним та основним напрямом органів виконавчої влади є управлінська діяльність, тобто державне управління.

До основних елементів змісту управлінської діяльності належать:

1) **цілі та завдання** – уявлення про напрями та очікувані наслідки управлінської діяльності.

2) **функції** – частина управлінської діяльності, яка здійснюється на основі закону або іншого правового акту органами виконавчої влади, притаманними їм методами для виконання завдань державного управління. Традиційно функції управління поділяють на: **загальні** (прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль); **спеціальні** (відображають специфіку або конкретного суб'єкта управління); **допоміжні** (обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій).

3) **методи** – способи здійснення керуючими суб'єктами владно-організуючого впливу на керовані об'єкти.

Адміністративний розсуд – це визначений межами норм права певний ступінь свободи суб'єкта управління (органу, посадової особи тощо) у правовому вирішенні того чи іншого управлінського питання (справи), яка надається з метою прийняття раціонального оптимального рішення у справі. Адміністративний розсуд обумовлений творчим, динамічним характером управлінської діяльності, складністю управлінських ситуацій в різноманітних сферах життєдіяльності та потребує ширшого простору в правовому регулюванні дозволеної поведінки і можливих варіантів її наслідків.

Види адміністративного розсуду.

- **Адміністративний розсуд першого виду** може виражатися в наданні певному органу (посадовій особі) права на його розсуд оцінювати не тільки юридичний факт, але й видати акт на основі вільного вибору одного з рівноцінних з точки зору законності варіантів вирішення справи, передбаченого адміністративно-правовою нормою. В цьому випадку розсуд може виявлятися як в оцінці юридичного факту, так і у виборі одного з видів стягнень. Так, наприклад, однаково відповідатиме вимогам законності будь-яка міра стягнень, яка буде застосована до правопорушника на підставі ст. 150 Кодексу України про адміністративні правопорушення, де за порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями передбачена альтернативна санкція у вигляді попередження або накладення штрафу. Розсуд правозастосовника виявляється в оцінці юридичного факту (правопорушення), особи, характеру та тяжкості проступку, у виборі найоптимальнішої і найсправедливішої міри стягнення.

- **Адміністративний розсуд другого виду** має місце тоді, коли норма права уповноважує орган або посадову особу діяти на власний розсуд при реалізації наданих їм повноважень. Йдеться про повноваження органів з надання громадянам певних суб'єктивних прав. Наприклад, ч. 2 ст. 1 Закону України «Про систему оподаткування» Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними, міськими радами можуть

встановлюватися додаткові пільги щодо оподаткування у межах сум, що надходять до їх бюджетів.

- **До адміністративного розсуду третього виду** можна віднести прийняття органом управління чи посадовою особою рішення на підставі норм, які містять гнучкі неконкретні (оціночні) поняття, такі, як «доцільність», «необхідність», «з важливих підстав». Таким чином необхідність застосовувати адміністративний розсуд обумовлюється самим формулюванням правила норми. Так, згідно з 2 абзацом пункту 21 ст. 11 Закону України «Про міліцію», остання організує при необхідності медичний огляд водіїв, затримує, відстороняє від керування транспортними засобами осіб, які перебувають у стані сп'яніння, а також тих, які не мають документів на право керування або користування транспортними засобами.

Дискреційні повноваження – це повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу узгоджувати свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом. Надаючи дискреційне право, законодавець, як правило, вживає слово «може». Наприклад, у ст. 69 Господарсько-процесуального кодексу України сказано, що у виняткових випадках голова господарського суду чи його заступник має право продовжити строк вирішення спору, але не більше як на один місяць.

Адміністративно-правові режими – це певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередкованого імперативним методом юридичного впливу, який виявляється в тому, що суб'єкти правовідносин займають юридично нерівні позиції.

Елементи адміністративно-правових режимів:

- мета встановлення відповідного адміністративно-правового режиму;
- імперативний метод правового регулювання;
- встановлена у законодавчому порядку сукупність правил поведінки громадян, юридичних осіб, державних органів та їх посадових осіб і реалізації ними своїх прав у певних ситуаціях (режимні правила);
- спеціальні державні органи, на які покладено завдання здійснення мети адміністративно-правового режиму та надане право здійснювати контроль за додержанням режимних правил;
- відповідальність за порушення «режимних» норм;
- особливі адміністративно-правові засоби встановлення і форми виникнення прав та обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав тощо (акти, скарги, контроль і нагляд, адміністративний примус, адміністративна відповідальність та ін.);
- визначення просторово-часових меж дії адміністративно-правового режиму.

Види адміністративно-правових режимів.

В юридичній літературі адміністративно-правові режими класифікують на такі види, як:

- а) *за територією*: загальнодержавні (режим секретності) і такі, що діють в окремих регіонах або місцях (режим прикордонної зони);

б) *за часом дії*: постійні (паспортний режим), тимчасові (режим надзвичайного стану), ситуаційні (режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи);

в) *за глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій*: звичайні та спеціальні;

г) *за масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав*: пільгові та обмежуючі;

д) *за окремими об'єктами*: режим заповідників, вогнепальної зброї, отрути тощо;

є) *за видами діяльності*: режим оперативно-розшукової діяльності, окремих видів підприємницької діяльності тощо.

За належністю до забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки країни виділяють групи режимів, націлених на забезпечення інтересів державної безпеки країни.

1) адміністративно-правовий режим захисту державної таємниці (або режим таємності), прикордонний режим та режим в'їзду в країну та виїзду з неї.

2) режими, що передбачають як забезпечення безпеки держави, так і охорону громадського порядку. До них віднесені режим проживання й пересування іноземців на території держави.

3) режими охорони громадського порядку та громадської безпеки. Ці режими стосуються дозвільної системи (порядок придбання, зберігання, використання вогнепальної зброї, вибухових речовин, радіоактивних ізотопів, отрути, отрутохімікатів, наркотичних препаратів; порядок відкриття та функціонування поліграфічних підприємств; правила придбання поліграфічного обладнання, шрифту), паспортної системи та ін.

4) режими, що сприяють досягненню мети та завдань різних галузей управління (митний, санітарний режим тощо).

5) комплексні режими, які охоплюють спільну для всіх вищенаведених режимів груп мету, але які застосовуються в умовах виняткових обставин (воєнна загроза, стихійне лихо, епідемія, епізоотія, масові безпорядки тощо). Такими режимами є правовий режим надзвичайного та воєнного стану.

Найбільш розгалуженою є *класифікація* залежно від **мети адміністративно-правових режимів**:

1) адміністративно-правові режими для певних державних станів, до яких належать режими надзвичайного і воєнного стану, охорони державного кордону (прикордонний режим), митний режим, окремі види зовнішньоторговельної діяльності, включаючи режим прикордонної торгівлі й режим вільних економічних зон.

2) адміністративно-правові режими для громадян: дозвільний режим (придбання вогнепальної зброї тощо); процедури вирішення питань про громадянство; порядок в'їзду в країну й виїзду з неї громадян, іноземних громадян та осіб без громадянства; паспортна система та режим прописки; реєстрація громадських об'єднань та ін.

3) обліково-легалізуючі режими, що стосуються як офіційної реєстрації юридичних і фізичних осіб, так і регламентації нормативних вимог до окремих

видів діяльності. До них належать: державна реєстрація суб'єктів підприємницької (господарської) діяльності; ліцензування окремих видів підприємницької діяльності; реєстрація учасників зовнішньоторговельної діяльності тощо. До цієї ж групи режимів віднесені стандартизація і сертифікація.

4) функціональні адміністративно-правові режими, покликані забезпечувати функції управління в різних сферах діяльності — податковій, санітарній, екологічній та ін.

Режим воєнного стану.

Воєнний стан – це особливий правовий режим, який вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у випадку збройної агресії або загрози нападу, небезпеки для державної незалежності України, її територіальної цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Підставою для введення воєнного стану є такі нормативно-правові акти: Конституція України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» Закон України «Про Збройні Сили України», Закон України «Про оборону України» тощо. Воєнний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. Указ Президента України про введення воєнного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації. Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України.

Правовий режим надзвичайного стану.

Надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Підставою для введення надзвичайного стану є такі нормативно-правові акти: Конституція України, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», Закон України «Про Службу безпеки України» тощо.

Надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях. У разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб.

Правовий режим державної таємниці.

Державна таємниця - це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

Правовою основою режиму державної таємниці є Конституція України, Закон України «Про державну таємницю», Закон України «Про інформацію», міжнародні договори та інші нормативно-правові акти.

Віднесення інформації до державної таємниці здійснюється мотивованим рішенням державного експерта з питань таємниць за його власною ініціативою, за зверненням керівників відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій чи громадян.

Реквізити кожного матеріального носія секретної інформації мають містити гриф секретності, який відповідає ступеню секретності інформації, встановленому рішенням державного експерта з питань таємниць, - «особливої важливості», «цілком таємно», «таємно», дату та строк засекречування матеріального носія секретної інформації, що встановлюється з урахуванням передбачених законом строків дії рішення про віднесення інформації до державної таємниці, підпис, його розшифрування та посаду особи, яка надала зазначений гриф, а також посилання на відповідний пункт (статтю) Зводу відомостей, що становлять державну таємницю.

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації.

Надзвичайна екологічна ситуація – це надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави.

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації - це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

Запровадження відповідного правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає виділення державою та/або органами місцевого самоврядування додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану та відшкодування нанесених

збитків, запровадження спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, реалізацію державних цільових програм громадських робіт.

Правовою основою режиму зони надзвичайної екологічної ситуації є Конституція України, Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про аварійно-рятувальні служби», Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», та інші нормативно-правові акти.

3. **Форми державного управління.**

Форма державного управління – зовнішньо виражена дія – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його комплекції для досягнення управлінської мети – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій управління. Виділяють дві групи форм управління – **правові і неправові**.

Правові форми управління – форми управлінської діяльності, які безпосередньо викликають правові наслідки, пов'язані із встановленням або застосуванням норм права.

Виділяють:

- 1) видання правових актів управління;
- 2) укладення угод (договорів);
- 3) здійснення інших юридично значних дій.

До **правових форм** належать такі специфічні прояви реалізації функцій управління, як участь суб'єктів виконавчої влади в судах як позивачів або відповідачів, діяльність по забезпеченню громадського порядку й громадської безпеки, застосування різних санкцій, заходів адміністративного примусу до правопорушників.

Основною правовою формою управлінської діяльності є застосування норм права, за допомогою якої юридичні акти індивідуального характеру сприяють застосуванню законів до конкретних обставин управлінського життя. Такі акти є персоніфікованими, юридично владними приписами, юридичними фактами, з якими пов'язують виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Ознаки актів застосування адміністративно-правових норм:

- а) індивідуальний характер;
- б) юридична природа;
- в) односторонній порядок видання;
- г) є юридичним фактом.

Останнім часом набуває поширення адміністративно-договірна практика.

Адміністративний договір – визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень стосовно інших.

Ознаки адміністративного договору:

- 1) виникає в сфері державного управління;
- 2) конкретизує норму адміністративного права;
- 3) підстава його виникнення – владний, вольовий припис;
- 4) організуючий характер.

До інших юридично значних дій можна віднести:

- виконання актів громадського стану;
- відповіді на скарги, заяви громадян;
- виконання загальнозв'язкових правил тощо.

Неправові форми управлінської діяльності – форми діяльності безпосередньо не пов'язані із правовими наслідками, у результаті їх застосування не виникають адміністративно-правові відносини.

До неправових форм управління належать:

- 1) організаційні дії (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій тощо);
- 2) матеріально-технічні операції (діловодство, виконання постанов про застосування заходів адміністративного примусу, адміністративних стягнень, складання довідок, звітів, видання юридичних актів тощо).

Правові та неправові форми взаємодоповнюють одне одного в процесі реалізації функцій державного управління.

В юридичній науці прийнято додатково виділяти **структурні та процесуальні форми**.

Структурна форма передбачає здійснення дій, спрямованих на створення, вдосконалення організаційної структури органів державного управління, оскільки категорія “структура” відображає побудову та внутрішню форму системи.

Наступною формою управління слід вважати **процесуальну**. Наявність зазначеної форми управління обумовлюється тим, що в управлінні чільне місце займає відповідний процес, який складається з певних стадій, що має циклічний характер, та кінцевим результатом якого є прийняття управлінського рішення.

Процесуальна форма також повинна відноситися до форм управління, оскільки процес управління супроводжує діяльність кожного органу, підрозділу, служби тощо. Проте формою управління слід вважати не управлінське рішення, а діяльність, що сприяє процесу прийняття рішення.

За змістом та ознаками норм, що застосовуються компетентними органами та посадовими особами, та безпосередньо за цілями правозастосовчу діяльність поділяють на дві форми: **регулятивну та правоохоронну**. За допомогою **регулятивної форми** правозастосовчої діяльності вирішуються індивідуальні конкретні управлінські справи та питання організаційного, господарського, соціально-культурного, оборонного, внутрішнього та зовнішньополітичного характеру, реалізуються права та законні інтереси громадян, державних органів, підприємств, установ та організацій у сфері державного управління.

Правоохоронна діяльність, спрямована на охорону врегульованих юридичними нормами управлінських відносин, їх недоторканність та її сутність, полягає, по-перше, у правозастосуванні з метою охорони права, а найбільш поширеною ситуацією є реалізація правових норм, яка полягає в практичному здійсненні уповноваженою юридичною чи фізичною особою певних правозначущих дій або утриманні від вчинків, заборонених правовими нормами, і, по-друге, різновид правової виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів державної виконавчої влади, що виконує передусім охоронну, виховну та певною мірою регулятивну функцію.

4. Методи державного управління: поняття, види, характеристика.

Термін «метод» у загальноприйнятому розумінні означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь, засіб досягнення поставленої мети. Відповідно до цього, **методи державного управління** – це сукупність засобів здійснення управлінських функцій держави, впливу суб'єктів державного управління на об'єкти.

Особливості методів державно управління:

реалізуються в процесі державного управління;

виражають керівний (упорядковувачий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління є змістом цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);

в методах державного управління завжди міститься воля держави, виражаються повноваження владного характеру органів виконавчої влади;

використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації їх компетенції;

мають свою форму і зовнішнє вираження.

У зв'язку з переходом до ринкових відносин і корінними змінами в механізмі державного управління та організаційно-правовому статусі суб'єктів управління, різноманітність конкретно використовуваних у державному управлінні методів реалізації завдань і функцій державних органів роблять актуальною проблему їх класифікації.

Традиційно управлінські методи поділяються на :

- наукові та ненаукові методи;
- демократичні й диктаторські;
- державні й суспільні (громадські);
- творчі й шаблонні;
- адміністративні й економічні;
- прямого й непрямого впливу;
- загальні й спеціальні.

Найпоширенішою є класифікація методів державного управління на загальні й спеціальні. **Загальні** – методи управління, які застосовуються на найважливіших стадіях управлінського процесу; **спеціальні** – методи

управління, які застосовуються при виконанні окремих функцій або на окремих стадіях процесу управління.

Проаналізуємо загальні методи управління.

1) **Контроль і нагляд:**

Контроль – це активне втручання суб'єкта управління в діяльність підконтрольного об'єкта. У цілому сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Поряд з широким поняттям контролю як діяльності, що має місце в роботі усіх державних органів, контроль розглядають і звужено – як діяльність органів контролю, які у межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль. Визначення контролю в широкому аспекті змушує згадати й те, що контроль виступає в двох основних видах: державний та недержавний, що в сукупності утворюють соціальний. Державний контроль включає контролюючі дії усіх без винятку державних структур та поглинає в собі контроль у сфері державного управління. Його основною метою виступає дослідження взаємовідносин суб'єктів державного управління з ціллю підтримання законності та дисципліни у державному управлінні.

Виходячи з вищевикладеного, **контроль** можна визначити як сукупність дій суб'єкта управління по спостереженню за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про нього; застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб. Контроль слід відрізнити від близького до нього методу державного управління – нагляду, хоч у них є ряд однакових рис: єдина ціль – забезпечення законності, й дисципліни у державному управлінні, можуть здійснюватись в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень тощо), контролюючі та наглядові органи мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні об'єкти, давати тим, кого перевіряють, обов'язкові до виконання вказівки. Основні відзнаки контролю, як методу державного управління від нагляду: контроль повсякденний та безперервний, здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисельними спеціально створеними для цього контролюючими органами, контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до відповідальності.

Нагляд – пасивний метод управління, що полягає у збиранні потрібних знань про діяльність об'єкта управління й їх оцінки, це юридичний аналіз стану справ додержання законності і дисципліни щодо об'єкту управління, який здійснюється суб'єктом управління із застосуванням відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність підконтрольного об'єкту.

2) Метод прямого та непрямого(опосередкованого) впливу

Органи державного управління можуть впливати на об'єкти управління шляхом прямого або непрямого впливу.

Прямий вплив – безпосередній вплив суб'єкта управління на об'єкт через наказ, що виражає волю відповідного суб'єкта управління.

Непрямий (опосередкований) вплив – створення зацікавленості у об'єктів управління, вплив через функції, інтереси, стимулювання, надання можливості вибору варіанту поведінки.

3) Адміністративні й економічні методи:

Адміністративні методи – це вплив на об'єкт управління шляхом встановлення їх прав, обов'язків, через систему наказів, що спираються на систему підпорядкування, владні повноваження. Це односторонній вибір органом управління способу вирішення завдання чи конкретного варіанта поведінки об'єкта управління. Базуються на застосуванні нормативних актів (розпоряджень, наказів, постанов органів виконавчої влади), мають директивний, обов'язків характер, ґрунтуються на таких управлінських відносинах, як дисципліна, відповідальність, влада, примус. При використанні адміністративних методів орган управління прямо приписує керованому, що він повинен робити.

Характерні **особливості адміністративних методів** державного управління:

–прямий вплив на керований об'єкт шляхом установаження його повноважень (прав і обов'язків);

–односторонній вибір суб'єктом управління кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів його виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;

–юридична обов'язковість актів управління (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків.

Виділяють три основні групи адміністративних методів управління: регламентаційні, розпорядчі, нормативні.

Сутність **адміністративних регламентаційних методів** полягає у встановленні складу елементів системи і зв'язків між ними за допомогою закріпленні визначених обов'язків, загальної регламентації, тобто розмежуванні і закріпленні завдань, функцій, прав і відповідальності, встановленні взаємозв'язків. Вони реалізуються за допомогою положень, статутів, посадових інструкцій та інших регламентів. Складаються з чотирьох основних видів: загальноорганізаційного, функціонального, структурного, посадового.

Загальноорганізаційне регламентування включає закони, статuti і положення загальноорганізаційного характеру, які встановлюють організаційну структуру і порядок функціонування соціальної системи в цілому. Наприклад, закон про державну службу, закон про Кабінет Міністрів України тощо.

Функціональне регламентування охоплює положення, які визначають і встановлюють внутрішній порядок роботи, організаційний статус різних ланок, їх цілі, завдання, функції, повноваження, відповідальність тощо. Наприклад, положення про лінійні та функціональні підрозділи різних органів виконавчої влади (положення про міністерство, державний комітет тощо).

Структурне регламентування включає організаційні форми управління, які відображають основні елементи і взаємозв'язок внутрішніх структур. Мета – досягнення уніфікації форм управління однотипних адміністративних структур. Наприклад, положення про управління, відділи служби органів виконавчої влади.

Посадове регламентування здійснюється розробкою штатного розкладу та посадових інструкцій, що встановлюють перелік посад і основні вимоги їх заміщення, виконання посадових обов'язків.

Види документального оформлення адміністративних регламентаційних методів державного управління: положення, посадова інструкція, професійно-кваліфікаційна характеристика, регламент.

Розпорядчі методи відображають поточне використання встановлених організаційних зв'язків, їх часткове коригування в разі зміни умов роботи. В основі розпорядчого впливу лежать повноваження органів виконавчої влади – закріплені в установленому порядку їх права та обов'язки. Розпорядчий адміністративний метод державного управління має активний (накази, постанови, розпорядження, рішення, директиви, резолюції, вказівки, тощо) та пасивний (інструкції, інформування, рекомендації, моніторинг) характер.

Нормативні методи доповнюють регламентаційні та розпорядчі. Метод нормування полягає у встановленні нормативів, які є орієнтиром в управлінській діяльності. Формою вираження нормативного впливу є встановлення меж, обмежень та відхилень. Відповідно, стандарт, норма, ліміт, класифікатор, довідник є документальним вираженням адміністративних нормативних методів державного управління.

Економічні методи – створення економічних умов, стимулів, що викликають зацікавленість під час роботи. Надається широкий вибір варіантів поведінки, заохочується ініціатива тощо.

Реформування економіки України потребує здійснення переходу від переважно адміністративних до економічних методів управління на всіх рівнях та активізації людського фактора. Економічні методи зорієнтовані на досягнення поставлених цілей за допомогою притаманних управлінню економічних засобів та стимулів, що впливають на економічні інтереси працівників.

Економічні методи державного управління – це система прийомів і засобів прямої дії на суб'єктів господарювання шляхом запровадження фінансово-економічних законів, створення грошово-кредитних відносин з

метою створення оптимальних умов, що забезпечують досягнення високих економічних результатів.

До економічних методів державного управління відносяться:

- індикативне планування;
- державне регулювання;
- грошово-кредитна та фінансова політика;
- конкурентна політика;
- вплив на ринкове ціноутворення;
- податкова політика;
- економічне стимулювання;

Співвідношення адміністративного та економічного методів державного управління.

При визначенні співвідношення адміністративного та економічного методів державного управління слід зазначити, що ці методи практично використовуються одними і тими ж суб'єктами управління та застосовуються щодо одних і тих же керованих об'єктів. Крім цього, вищенаведені методи використовуються з єдиною кінцевою метою – реалізація управлінського впливу суб'єкта управління на поведінку керованого об'єкта. Для реалізації і тих, й інших методів потрібна, як правило, правова форма.

4) Регулювання, керівництво, управління:

Регулювання – визначення загальної політики й принципів її реалізації через різні напрямки державного фінансування, пільги тощо.

Керівництво – практичне проведення в життя загальної політики й принципів у відповідній галузі управління, контроль й розробка напрямків діяльності підконтрольних об'єктів.

Управління – прямий систематичний вплив суб'єкта управління на об'єкт повсякденного оперативного характеру.

1) Переконання й примус:

Методи переконання й примусу використовуються в усіх сферах та на всіх рівнях управління, багато в чому визначаючи зміст та конкретний прояв інших методів. Наприклад, економічні та адміністративні методи державного управління засновані на методі переконання.

Переконання – система методів правового й неправового характеру, яка здійснюється державними й недержавними органами, й виявляється у застосуванні виховних, заохочувальних, роз'яснювальних заходів з метою формування у громадян розуміння необхідності виконання приписів нормативних актів. Основними формами переконання, що застосовуються у державному управлінні є: організація державних і громадських заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань (облік, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів, тощо); виховання (економічне, правове, моральне та ін.); особистий приклад; роз'яснення завдань державного управління (усне чи через засоби масової інформації); інструктаж осіб підпорядкованого апарату і громадськості з питань найбільш дійового виконання поставлених завдань; заохочення (моральне – подяка, нагородження

почесним знаком, присвоєння почесного звання, матеріальне – грошові премії, путівки і т. ін.); критика роботи і поведінки окремих осіб; організація певних заходів тощо.

Примус – додатковий метод державного управління, психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою змусити їх виконувати приписи правових норм. Державний примус проявляється у двох формах: судовій та адміністративній. Ґрунтується на авторитеті держави і силі закону, спрямований на вироблення певних форм поведінки та підтримання суспільної дисципліни.

Всі методи державного управління взаємодоповнюють один одного, пов'язані між собою і утворюють єдину систему.

5. Поняття, види та зміст правових актів державного управління.

Існування держави, суспільства, вся організація суспільного життя неможливі без повсякденної державно-владної діяльності щодо управління економічною, правовою, соціально-культурною, сферами організації суспільства. Інструмент, за допомогою якого держава здійснює управління, є правові акти державного управління, за допомогою яких здійснюється реалізація державних функцій, розв'язуються будь-які соціально-економічні проблеми. Саме в правових актах державного управління міститься переважна частина всіх наявних у державі правових приписів, які поширюються практично на всі державні органи, недержавні структури, посадових осіб чи громадян.

Акти державного управління - це владні, прийняті згідно з вимогами законів, приписи органів виконавчої влади з питань компетенції усіх органів (посадових осіб), що породжують юридичні наслідки. Акти державного управління є засобом практичної реалізації завдань виконавчої влади.

Найбільш типовою класифікацією актів управління є класифікація актів залежно від їх юридичних властивостей та суб'єктів права видання актів.

За **юридичними властивостями** акти державного управління поділяються на: нормативні (встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях, призначені на довгострокове та багаторазове застосування), індивідуальні (вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права, спрямовані на одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин, здійснюють безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ) та змішані (містять і норми права, і рішення щодо конкретних управлінських справ та ненормативні приписи).

В залежності від суб'єктів прийняття нормативних актів управління виділяють: Укази і розпорядження Президента України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; накази, інструкції, розпорядження міністрів; рішення місцевих державних адміністрацій; положення, правила, інструкції, накази, розпорядження, що видаються керівниками державних підприємств та установ.

Особливості актів державного управління:

- приймаються при здійсненні функцій виконавчої влади
- підзаконний характер;
- офіційний характер;
- владний характер;
- прийняті в установленому законом порядку, належним чином оформлені.

У сукупності ці ознаки зумовлюють відмінність актів державного управління від законів, актів громадських організацій, службових документів, актів судових органів, органів прокуратури, та цивільно-правових угод, договорів.

Вимоги, що висуваються до актів державного управління:

1) оптимальність, доцільність, ефективність, соціальна справедливість. Акти управління повинні обслуговувати сферу соціальних, духовних, політичних і економічних потреб.

2) відповідність юридичним вимогам:

– **законність** (правий акт державного управління має підзаконний характер і це означає, що він повинен відповідати усім вимогам законів та інших актів вищих органів як за змістом, так і за порядком видання і формою закріплення; перш за все має відповідати Конституції України та чинному законодавству; правовий акт управління має бути юридично обґрунтованим, оскільки його зміст містить владне волевиявлення виконавчого органу, в ньому мають бути виражені цілі видання, а також підстави та юридичні наслідки; акт не повинен обмежувати або порушувати компетенцію та оперативну самостійність нижчих ланок системи державного управління; не повинен обмежувати або порушувати встановлені чинним законодавством права та законні інтереси громадян і недержавних формувань в сфері державного управління; акт державного управління повинен видаватися в певному порядку з дотриманням процесуальних правил (наприклад, одні акти видаються колегіальним органом, інші — єдиноначальним; одні публікуються у місцевій пресі, інші — просто доводяться до відома виконавців тощо).

– **презумпція законності акту** (акт вважається законним з моменту прийняття, якщо він не скасований в порядку, передбаченому законодавством; питання про визнання даного акта неправильним, дефектним вирішується компетентним державним органом; інші органи, окрім судових органів, не можуть перевіряти законність актів). Особливі завдання щодо забезпечення законності виданих органами державного управління актів покладаються на органи прокуратури. В порядку здійснення загального нагляду органи прокуратури можуть оскаржити будь-який акт будь-якого органу державного управління. Копії найважливіших актів, які приймаються органами державного управління, направляються ними, як правило, органам прокуратури, які й здійснюють загальний нагляд за законністю їх прийняття і відповідності їх закону, що передбачено Законом України "Про прокуратуру";

3) відповідність організаційно-технічним вимогам:

– щодо **мови** акту (чіткість, лаконічність, доступність, грамотність, конкретність, зрозумілість для виконавців);

– щодо **форми** акту (письмовий або усний); обов'язкова наявність реквізитів: назва органу, що видав; дата і місце його прийняття; територія, на яку поширюється дія акту; перелік встановлених зобов'язань; дані про відповідальність за невиконання документу; перелік державних органів, що здійснюють контроль за виконанням акту; санкція; термін вступу в силу; підписи осіб від органу, що прийняв акт;

– своєчасність доведення до зацікавлених осіб;

– реєстрація (якщо потрібно) в Міністерстві юстиції України, інші вимоги.

Акти управління, прийняті з порушенням вимог, вважаються **дефектними**. Дефектні акти поділяються на нікчемні та оспорюванні.

Нікчемні акти – акти, юридична недійсність яких очевидна, недоліки яких скасувати не можна й які не породжують юридичних наслідків. Вони не дійсні з моменту прийняття, за їх невиконання не наступає юридична відповідальність (які містять вказівки щодо порушення законодавства, сприяють вчиненню злочинів тощо).

Оспорюванні (заперечні) акти – акти з помилками, дефектність яких не є очевидною, й які можна скасувати, доопрацювати, привести у відповідність до вимог законодавства. Недоліки не позбавляють їх юридичної сили, але можуть бути оскаржені зацікавленими суб'єктами права. Після оскарження або опротестування акт може бути визнаний або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації оспорюванні акти підлягають виконанню на відміну від нікчемних актів.

Прийняття актів державного управління – це стадійна діяльність державних органів, це різновид адміністративного провадження

Стадії прийняття актів державного управління:

1 стадія – встановлення необхідності прийняття управлінського акта, підготовка його проекту;

2 стадія – внесення проекту акта на розгляд відповідного органу;

3 стадія – обговорення та відпрацювання проекту нормативного акта управління;

4 стадія прийняття та реєстрація нормативного акта управління;

5 стадія доведення актів до виконавців (опублікування, розсилка, ознайомлення під розпис тощо).

Дія актів управління розрізняється в просторі, часі та за колом осіб.

За територією дії акти виконавчої влади поділяються на акти, що діють в масштабі всієї держави, та акти, що діють в межах адміністративно-територіальних одиниць. Як правило, дія актів управління в просторі і часі здійснюється згідно з компетенцією відповідного органу виконавчої влади. Дія правових актів управління у часі є більш складною, оскільки передбачає неоднакові правила дії для актів управління. У вимірах часу акти управління діють від моменту набрання ними чинності до їх припинення, а саме:

1. закінчення строку, на який був прийнятий акт (нормативні акти);

2. припинення дії акта в зв'язку з виконанням його приписів (переважно індивідуальні акти);
3. прийняття нового акта з даного питання;
4. з часу скасування нормативного акта в наслідок його застарілості або незаконності, анулює правовий акт як орган, що прийняв його, так і вищий орган.

Чинність правових актів управління.

Традиційно виділяють чотири види окремих юридичних станів чинності правових актів управління: припинення, зупинення зміна та скасування.

Припинення дії акта.

Припинення - дія закономірна, вона не зумовлена будь-якими подіями. Підстави для припинення дії актів:

а) скасування акта органом, що його видав або видання нового акта, що фактично анулює старий. Загальним є правило, що із введенням у законну силу нового акта державного управління автоматично припиняє свою силу акт з того самого питання, виданий раніше, хоча б у новому і не містилася вказівка на його припинення. На практиці ж для формального припинення застарілих актів вироблена окрема процедура;

б) закінчення строку, на який було видано акт;

в) досягнення мети, поставленої перед актом, якщо його зміст зводився лише до виконання цієї вимоги (реалізація правових відносин, виконання приписів акта та ін.). Не завжди виконання акта означає припинення його дії. Наприклад, наказ про призначення особи на посаду не може вважатися таким, що припинив свою дію після того, як особа приступила до виконання своїх обов'язків.

г) «зникнення» адресата акта, тобто, у зв'язку з настанням певної юридичної події: ліквідація юридичної особи, смерть носія прав та обов'язків).

Зупинення дії акта.

Зупинення дії акта — це тимчасовий правовий захід, що застосовується шляхом прийняття відповідного рішення. Зупинення, як і скасування уповноваженим органом актів державного управління, обумовлюється їх незаконністю, передбачає ліквідацію порушень у порядку, передбаченому Конституцією, іншими законами.

В адміністративно-правовій літературі звертається увага на окремі особливості зупинення дії акта управління. Так, допускається зупинення всього акта або його частини, зупинення дії акта управління на всій території держави або окремій частині території, певному регіоні. Ця міра застосовується як для захисту державних та суспільних інтересів, так і для громадян від незаконних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Зупинення актів може бути пов'язане також з фактом подання скарги, принесення прокурором протесту тощо.

Зміна акта.

Зміна має за мету забезпечити ефективність акта управління, підвищити його якість і використовується тоді, коли є потреба уточнити приписи актів, внести до них доповнення, надати їм іншу редакцію чи доопрацювати окремі

частини. Зміна приписів акту, як правило, здійснюється тим самим органом, посадовою особою, які видали акт у первинному вигляді. Прикладом цьому може бути постанова Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. «Про доповнення Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва».

Скасування акта.

Скасування акта - це визнання недійсним (нечинним) акта повністю або окремих його приписів, положень. Акти можуть бути скасовані тими, хто їх прийняв, або вищим органом, посадовою особою. Особливе місце в системі визнання актів недійсними (правових актів або їх частини) займається Конституційний Суд України. До його повноважень відноситься вирішення питань про відповідність законів та інших актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК до Конституції України. За рішенням Конституційного Суду України закони та інші правові акти визнаються неконституційними (повністю або частково) і припиняють свою дію з дня винесення такого рішення.

Ключові терміни:

Соціальне управління, державне управління, принцип державного управління, функція державного управління, форма державного управління, метод державного управління, правова форма державного управління, неправова форма державного управління, адміністративний метод, економічний метод, нагляд, контроль, переконання, примус, правовий акт державного управління, дефектний акт державного управління, нікчемний акт державного управління, оспорюваний акт державного управління, організаційні дії, матеріально-технічні операції, адміністративний договір, адміністративні (управлінські) послуги, ревізія, перевірка, виконавча влада.

Питання для самоконтролю

1. Ознаки, принципи державного управління.
2. Співвідношення державного управління, соціального управління і виконавчої влади.
3. Характеристика функцій державного управління.
4. Форми державного управління: поняття, види, характеристика.
5. Методи державного управління.
6. Поняття, види правових актів державного управління.
7. Вимоги, що передбачені для правових актів державного управління.
8. Види та характеристика дефектних правових актів державного управління.

9. Процедура прийняття правових актів державного управління.
10. Дія правових актів державного управління у просторі, часі, за колом осіб.

Тести-тренінги:

1. Особливостями методів державного управління є:

- А) Реалізуються у процесі державного управління.
- Б) Виражають керівний вплив на об'єкти управління.
- В) У методах державного управління завжди містяться різні форми адміністративного примусу.
- Г) Використовуються суб'єктами державного управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції.
- Д) У них завжди міститься керівна воля держави.

2. Методи державного управління застосовуються для того, щоб забезпечити:

- А) Цілеспрямованість управлінської діяльності.
- Б) Правомірність поведінки учасників управлінських відносин.
- В) Функціонування і захист режиму, встановленого державою.
- Г) Нормальні взаємовідносини усіх учасників управлінських відносин.
- Д) Правильним є все наведене.

3. Визначте основні властивості правових актів державного управління:

- А) Юридичні акти державного управління є формою державного управління.
- Б) Це волевиявлення органів державного управління.
- В) Необхідність і своєчасність.
- Г) Державний владний характер.
- Д) Їх безстрокова дія.

4. До основних властивостей правових актів державного управління належать:

- А) Приймаються винятково повноважними суб'єктами державної управлінської діяльності.
- Б) Визначають правила належної поведінки у сфері державного управління.
- В) Це одностороннє волевиявлення повноважного суб'єкта державного управління.
- Г) Їх дія обмежена певним часом.
- Д) Діють на певній території держави.

5. Критеріями класифікації правових актів державного управління є:

- А) Юридична властивість.
- Б) Межі дії.
- В) Компетентність органів, які приймають такі акти.
- Г) Положення органів, що видають такі акти, за ієрархією.
- Д) Правильним є все наведене.

10. За межами дії правові акти державного управління поділяються на такі, що діють:

- А) На всій території України без обмежень у часі.
- Б) На всій території України протягом певного часу.
- В) На частині території України протягом певного часу.
- Г) На частині території України без обмежень у часі.
- Д) Без обмежень в просторі і часі.

7. Чи відповідають дійсності наступні твердження:

- А) Президент України видає укази і розпорядження.
- Б) Кабінет Міністрів видає постанови і розпорядження.
- В) Міністерства, держкомітети видають накази та інструкції.
- Г) Державні адміністрації наділені правом приймати рішення.

11. До принципів державного управління можна віднести:

- А) економічна, організаційні, адміністративні;
- Б) загальні, організаційні принципи побудови органів виконавчої влади й функціонування відповідних органів;
- В) загальнотеоретичні, політичні, соціальні;
- Г) правові та неправові

12. До функцій державного управління слід віднести:

- А) контроль;
- Б) прогнозування;
- В) роботу з кадрами;
- Г) єдиноначальність
- Д) координацію

13. Контроль можна віднести до:

- А) форм державного управління;
- Б) методів державного управління;
- В) актів державного управління;
- Г) принципів державного управління.

Завдання на перерахування:

- специфічні риси державного управління;
- принципи державного управління;
- соціально-політичні державного управління;

- організаційні принципи побудови апарату державного управління;
- організаційні принципи функціонування апарату державного управління;
- форми державного управління;
- правові форми державного управління;
- неправові форми державного управління;
- функції державного управління;
- методи державного управління;
- ознаки методів державного управління;
- правові акти державного управління;
- вимоги, що пред'являються до правових актів державного управління;
- стадії прийняття правових актів державного управління;
- види дефектних актів правовий акт державного управління.

Завдання на порівняння:

- соціально-політичні та організаційні принципи побудови апарату державного управління;
- основні та допоміжні принципи державного управління;
- організаційні принципи побудови та функціонування апарату державного управління;
- правові та неправові форми державного управління;
- адміністративний та трудовий договір;
- адміністративний та цивільно-правовий договір;
- організаційні дії та матеріально-технічні операції;
- структура та процесуальна форма управління;
- регулятивна та правоохоронна форма управління;
- контроль і нагляд;
- адміністративні та економічні методи управління;
- методи прямого та непрямого впливу;
- загальні та спеціальні методи управління;
- ревізія і перевірка;
- переконання і примус;
- нормативні, індивідуальні і змішані акти державного управління;
- нікчемні та оспорювані акти управління;
- державне управління і виконавча влада.

Продовжить думку:

1. Адміністративний договір – це ...
2. Соціальне управління прийнято розділяти на: ...
3. Методи державного управління поділяються на: наукові і ..., демократичні і ..., прямого і ... впливу, загальні і ...
4. До економічних методів державного управління належать: ...

5. Переконання – це ...
6. Нормативні акти державного управління – це ...
7. Презумпція законності акту – це ...
8. Дефектні акти державного управління поділяються на: ...
9. Прийняття актів державного управління – це стадійна діяльність, яка включає ...
10. Нагляд – це ...

Задачі

Завдання 1.

Під час складання проекту правового акту, який визначає права та обов'язки одного з міністерств, виникло питання про найменування такого акту. Зокрема, пропонувалося назвати його Положенням, Інструкцією, Статутом або просто Наказом про права та обов'язки міністерства.

Яке найменування найбільш вдало відповідає в даному випадку змісту правового акту управління? Які вимоги висуваються до такого роду правових актів державного управління?

Завдання 2.

Голова районної державної адміністрації своїм розпорядженням відмінив рішення сільської ради про виділення земельної ділянки.

Надайте оцінку законності даного правового акту управління.

РОЗДІЛ 5. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС.

1. Поняття та ознаки адміністративного примусу.
2. Класифікація заходів адміністративного примусу.
3. Заходи адміністративного попередження (запобігання).
4. Заходи адміністративного припинення.

1. Поняття та ознаки адміністративного примусу.

Адміністративного примусу – це особливий різновид державно-правового примусу, тобто визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого адміністративного провадження задля превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій.

Ознаками адміністративного примусу є:

- він є об'єктивно необхідним **методом**, цілеспрямованим **способом поведінки**, **набором певних дій і засобів**, які повторюються й сприяють вирішенню завдань соціального, державного управління, застосовується на базі переконання у сфері реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності держави;

- **офіційний, державно-владний характер**, застосування його здійснюється лише від імені держави уповноваженими державними органами та їх посадовими особами у процесі реалізації ними державно-владних повноважень, звідси й відповідний характер примусової діяльності. Суб'єктами застосування адміністративно-примусових заходів є, як правило, органи виконавчої влади. З метою залучення громадян до охорони громадського порядку держава може надавати певним громадським формуванням (наприклад з охорони громадського порядку і державного кордону) право застосовувати адміністративно-примусові заходи щодо фізичних та юридичних осіб за дорученням держави у встановлених законодавством випадках й, як правило, під державним контролем.

- **множинність та розмаїття суб'єктів застосування** адміністративно-примусових заходів, на противагу моносуб'єктному характеру застосування заходів всіх інших різновидів державно-правового примусу. Кількість відповідних суб'єктів постійно змінюється.

- **численність осіб, щодо яких здійснюється застосування** адміністративно-примусових заходів. Серед них не лише фізичні, а й юридичні особи різноманітних форм власності та організаційно-правових форм, в тому числі і органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування.

- **відсутність службового підпорядкування** між суб'єктами застосування адміністративно-примусових заходів (активними учасниками) та особами, щодо яких здійснюється застосування зазначених заходів (їх можна назвати пасивними учасниками відповідних правовідносин, оскільки саме їх поведінка є об'єктом певного впливу).

- **специфіка юридико-фактичних підстав застосування**. Наявність цієї ознаки адміністративного примусу слід особливо виділити, оскільки вона є характерною лише для цього виду державно-правового примусу. А саме, для будь-яких інших видів державно-примусової діяльності єдиною юридико-фактичною підставою є протиправне діяння і при його відсутності не має взагалі легальної бази для застосування державного примусу. Адміністративно-примусові заходи можуть застосовуватися як при вчиненні протиправних діянь, так і при настанні особливих умов, передбачених в законодавстві (епідемії, епізоотії, стихійних лих, катастроф техногенного характеру та інших надзвичайних обставин), коли відповідні заходи використовуються з метою попередження виникнення тих чи інших шкідливих (небезпечних) наслідків, їх локалізації, а також для профілактики протиправних діянь.

- **багатоаспектна цільова спрямованість** адміністративного примусу. Він передбачає не лише реакцію на правопорушення, а й їх превенцію, припинення, попередження та боротьбу з екстремальними подіями. Мета адміністративного примусу складна, включає в себе кілька складових, а саме: попереджувально-виховну, припиняючу та каральну, які деталізуються у

попередженні, припиненні протиправних діянь та надзвичайних умов, локалізації їх наслідків, створенні необхідних ситуацій для можливого у майбутньому притягнення винних осіб до відповідальності, забезпеченні провадження в справах про правопорушення, покаранні, перевихованні правопорушників.

- **багатоваріантність зовнішніх форм прояву** адміністративного примусу – психічний або фізичний вплив у вигляді обмежень особистого, організаційного, майнового характеру, тобто тих чи інших несприятливих для особи наслідків, які досить різноманітні, що пояснюється розмаїттям відносин, які охороняються за їх допомогою, метою, підставами, компетенцією суб'єктів застосування тощо.

- **Примусовий характер**, на що дає вказівку вже сама назва, тобто “примушувати, силувати” особу свідомо здійснити ті чи інші дії, або ж утриматися від них, підкорившись всупереч своїм бажанням.

Застосування його заходів здійснюється **переважно у позасудовому порядку**, що ще раз підтверджує його назву. Не зважаючи на те, що деякі адміністративно-примусові заходи застосовуються виключно суддями, переважна їх більшість – прерогатива адміністративних органів. Процедура застосування досить **спрощена** (не передбачено потреби здійснення численних процесуальних дій), **оперативна** (специфіка підстав, суб'єктного складу застосування, мети обумовлюють можливість негайної реакції держави на появу відповідних обставин), **економна** (суттєвих витрат не вимагається). Застосування адміністративно-примусових заходів здійснюється в порядку, регламентованому адміністративно-процесуальними нормами (єдність Припиняю чого-правового підґрунтя при модифікації матеріально-правового), у межах **адміністративного провадження** з відповідною фіксацією результатів у правозастосовчих (юрисдикційних) актах.

- **правовий характер**. Застосування адміністративно-примусових заходів здійснюється на основі норм права.

2. Класифікація заходів адміністративного примусу.

Значна кількість та розмаїття заходів адміністративного примусу, які відрізняються один від одного, створюють підстави для їх можливого об'єднання у групи, тобто проведення класифікації. Стосовно класифікації заходів адміністративного примусу, слід зазначити, що її здійснення обумовлене:

-по-перше, потребою з'ясування сутності різноманітних заходів адміністративного примусу, їх мети, взаємодії;

-по-друге, створенням засад ефективного впливу цих заходів;

-по-третє, досконала класифікація заходів адміністративного примусу є необхідною передумовою змістовного наукового дослідження їх потенціалу.

Традиційним в адміністративно-правовій доктрині був і залишається поділ адміністративно-примусових заходів на заходи **фізичного і психічного (психологічного) впливу**, який зустрічається як у роботах вчених-юристів XIX

століття, так і в сучасних наукових джерелах. Однак слід зазначити, що такий розподіл заходів адміністративного примусу не можна вважати досконалим, оскільки він має обмежений характер, залишаючи за межами класифікації значну кількість заходів (наприклад, ті, що наділені впливом організаційного характеру).

Взагалі у правовій літературі виділяється декілька варіантів класифікації заходів адміністративного примусу в залежності від обраного критерію. До цього часу у літературі немає однозначного рішення, який критерій є основним, базовим. Кожен науковець обирає свій критерій й обґрунтовує доцільність його використання. Традиційно виділяються **такі критерії** для розподілу заходів адміністративного примусу: **наявність адміністративно-правової санкції, спосіб охорони правопорядку, безпосередня мета застосування, суб'єкт застосування, термін дії, територія дії, специфіка процедури застосування** тощо.

Так, наприклад, в залежності від **наявності адміністративно-правової санкції**, заходи адміністративного примусу поділялися на: адміністративні стягнення та інші заходи примусу, які називаються по-різному: заходи адміністративного забезпечення, адміністративно-правові заходи соціального примусу, заходи припинення, які фактично мали примусову природу, але були позбавлені характеру покарання (позиція Г.Петрова, С.Студенікіної).

В залежності від **безпосередньої мети застосування** заходи адміністративного примусу поділяються на: адміністративні стягнення; заходи адміністративного припинення; адміністративно-відновлювальні заходи (позиція Д.М.Бахраха).

В залежності від **мети застосування адміністративно-правової норми, виділяються**: 1) адміністративні стягнення, що застосовувалися при притягненні особи до адміністративної відповідальності як покарання особи; 2) заходи адміністративного припинення, які використовуються для припинення відповідного правопорушення; 3) заходи процесуального примусу, які забезпечують можливість визначення факту правопорушення, встановлення особи правопорушника, збирання всіх необхідних даних про адміністративний проступок і складання відповідних процесуальних документів; 4) відновлювальні заходи для поновлення правопорядку; 5) заходи адміністративно-примусові, що застосовуються з метою припинення правопорушень (точка зору Л.М.Розіна).

В залежності від **особи, щодо якої здійснюється застосування**, або ж **об'єкту впливу**, прийнято виділяти адміністративно-примусові заходи, що застосовуються до фізичних осіб, до юридичних осіб, а також змішані.

За строками дії – ті, що застосовуються шляхом виконання певних разових дій і не пов'язані із строком, і такі, що характеризуються тривалістю дії, тощо.

При цьому пропонується навіть одночасне використання декількох критеріїв у кілька етапів.

Так, наприклад, на першому етапі, в залежності від фактичних підстав застосування, виділяються дві підсистеми однорідних заходів: заходи, пов'язані

із протиправними діяннями, і заходи, застосування яких не пов'язане із такими діяннями. На другому етапі, обравши критерієм безпосередню мету застосування, заходи, пов'язані із протиправними діяннями, розподіляються на заходи відповідальності та заходи припинення, а примусові заходи, не пов'язані з протиправними діяннями, - на такі, що пов'язані із надзвичайними ситуаціями, та власне попереджувальні заходи. І, нарешті, на третьому етапі заходи припинення, в залежності від характеру дії, поділяються на власне заходи припинення та заходи адміністративно-процесуального примусу.

Водночас найбільше визнання одержала класифікація заходів адміністративного примусу, запропонована М.І.Єропкіним, а пізніше запозичена Ю.П.Битяком, В.В.Зуй, А.Т.Комзюком, В.К.Колпаковим, в основу якого покладено використання **безпосередньої мети застосування заходів та способу охорони правопорядку**.

Відповідно до цього прийнято виділяти наступні групи заходів адміністративного примусу:

- 1) заходи адміністративного попередження (запобігання);**
- 2) заходи адміністративного припинення;**
- 3) адміністративні стягнення (заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень).**

4. Заходи адміністративного попередження (запобігання).

Характерною особливістю цієї групи заходів адміністративного примусу є їх **профілактичний (попереджувальний) характер**. Вони застосовуються для попередження, профілактики правопорушень, для підтримання правопорядку за надзвичайних обставин, оскільки загроза суспільним і особистим інтересам, заповідання їм школи можуть виникнути не тільки внаслідок вчинення правопорушення, а й внаслідок стихійного лиха, дій душевнохворих та малолітніх осіб тощо. В більшості випадків їх застосування протиправне діяння **відсутнє**, однак свобода дій особи обмежується, адміністративно-примусові заходи застосовуються незалежно від волі та бажання останньої.

Заходи адміністративного попередження (запобігання) – це визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів задля попередження, виявлення протиправних діянь, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій.

Отже, **особливістю** цих заходів є те, що вони:

- а) застосовуються за умови відсутності протиправного діяння;
- б) застосовуються з метою попередження, виявлення протиправних діянь, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, а також попередження надзвичайних ситуацій.

Відповідна група заходів адміністративного примусу є найпоширенішою, положення багатьох нормативно-правових актів визначають засади їх застосування.

До **найпоширеніших заходів адміністративного попередження (запобігання)** можна віднести:

- перевірку документів;
- огляд (митний огляд, переогляд, обов'язковий огляд ручної поклажі, багажу та особистий огляд пасажирів цивільних повітряних суден, огляд морських і річкових суден та документів, огляд осіб, які працюють на об'єктах з особливим режимом);
- обстеження (як різновид огляду);
- відвідування підприємств, установ та організацій, входження на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян;
- внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень;
- тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів, окремих споруд та об'єктів) у випадках втечі з-під варти і затримання злочинців, аварій на шляхах, при інших надзвичайних обставинах, які загрожують життю і здоров'ю людей, під час проведення масових заходів;
- обмеження руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів (у зв'язку із ремонтом шляхів, прокладанням комунікацій, аварійним станом, пожежами, стихійним лихом тощо);
- безоплатне використання транспортних заходів і засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам і організаціям з метою запобігання шкідливим наслідкам стихійного лиха, інших надзвичайних обставин, для виїзду до безпосереднього місця події, для доставки в медичні установи осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги, для переслідування правопорушників і доставки їх до міліції;
- адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі (у відповідності до положень Законів України „Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” та „Про міліцію”);
- обмеження прав громадян, пов'язаних із станом здоров'я (примусовий медичний огляд або примусова госпіталізація, проведення карантинних заходів, усунення осіб, які є носіями збудників інфекційних захворювань, небезпечних для населення, від роботи та іншої діяльності, яка може сприяти поширенню інфекційних хвороб, обов'язкові медичні огляди, профілактичні щеплення, спеціальні заходи профілактичного лікування у примусовому порядку соціально небезпечних захворювань) тощо.

5. Заходи адміністративного припинення.

Відповідна група заходів адміністративного примусу характеризується, насамперед, тим, що їх застосування обумовлено **реальною протиправною ситуацією** і спрямовані вони на **припинення (переривання)** відповідної ситуації (поведінки), **встановлення** особи порушника, **забезпечення** у

подальшому з'ясування всіх обставин справи й застосування до порушника адміністративних стягнень. Вони не передбачають в якості мети – покарання особи порушника.

Отже, **особливостями заходів адміністративного припинення є:**

- застосування пов'язане із реальною протиправною ситуацією (поведінкою);

- метою їх застосування є: припинення (переривання) протиправної поведінки, запобігання вчиненню нових порушень, забезпечення подальшого притягнення винних осіб до відповідальності, усунення шкідливих наслідків порушення;

- терміновий, невідкладний характер.

Група заходів адміністративного припинення є досить неоднорідною, численною, тому у правовій науці прийнято розподіляти їх на декілька підгруп в залежності від **характеру сфери застосування:**

- 1) заходи адміністративного припинення загального призначення;

- 2) заходи адміністративного припинення спеціального призначення.

До **заходів адміністративного припинення загального призначення** слід віднести заходи, які застосовуються багатьма суб'єктами у повсякденному житті. При цьому ця підгрупа заходів в залежності від **безпосередньої мети їх застосування** поділяються, у свою чергу, на:

- а) **самостійні (оперативні)** заходи адміністративного припинення, застосування яких забезпечує оперативне вирішення поставлених завдань. Це:

- вимога припинити протиправну поведінку;

- привід осіб, які ухиляються від явки до різних державних органів та установ, не виконують обов'язку з'явитися на виклик останніх. Ці заходи виконують роль засобу забезпечення виконання відповідного обов'язку.

- адміністративне затримання, не пов'язане із здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення (осіб, які виявили непокору законній вимозі працівників міліції, осіб, які підозрюються у зайнятті бродяжництвом, неповнолітніх віком до 16 років, які залишилися без опіки, а також неповнолітніх, які вчинили суспільно небезпечні діяння і не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність, осіб, які ухиляються від виконання постанови суду про направлення примусове лікування від хронічного алкоголізму або наркоманії, військовослужбовців, які вчинили діяння, що підпадають під ознаки злочину або адміністративного правопорушення тощо);

- взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки щодо осіб, які систематично порушують громадський порядок, якщо ці порушення є незначними за своїм характером і не тягнуть за собою юридичної відповідальності;

- зупинка транспортних засобів (у разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, що свідчать про технічну несправність транспорту або забруднення ним навколишнього середовища, а також наявності даних про те, що він використовується з протиправною метою);

- відбір зразків товарів для проведення експертизи (наприклад, санітарними лікарями та їх помічниками);

- виселення в адміністративному порядку осіб, які самовільно зайняли жилі приміщення або таких, які проживають у будинках, які загрожують обвалом;

- заборона чи зупинка певних робі або експлуатації різних об'єктів (щодо транспортних засобів, технічний стан яких загрожує безпеці дорожнього руху, ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і автомобільних шляхах, якщо при цьому не додержуються вимоги безпеки, тощо).

Б) заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, спрямовані на створення необхідних умов для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Це:

- доставлення порушника в міліцію, громадський пункт охорони правопорядку, приміщення виконавчого комітету селищної, сільської ради, службове приміщення воєнізованої охорони;

- адміністративне затримання (примусове короточасне обмеження свободи дій і пересування порушника) застосовується за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених в ст. 262 КпАП України (дрібне хуліганство, злісна непокора, порушення правил прикордонного режиму тощо) і лише чітко визначеними органами на визначений термін.

- особистий огляд і огляд речей;

- вилучення речей і документів (примусове припинення володіння, користуванні розпорядження особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, певним предметом чи документом). Вилученню підлягають речі, які є знаряддям або безпосереднім предметом правопорушення чи можуть бути речовими доказами у справі.

- відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та огляд їх на стан сп'яніння (застосовується, коли є достатні підстави вважати, що водій перебуває у такому стані, здійснюється захід за допомогою індикатора трубки „Контроль тверезості” або ж у медичних установах).

До **заходів адміністративного припинення спеціального призначення** можна віднести заходи, **процедура застосування** яких відрізняється певною **специфікою** (невідкладна потреба застосування для припинення протиправних дій, небезпечних для життя і здоров'я людей), коли застосування інших заходів **не дало бажаних результатів**, із конкретною спрямованістю цих заходів **на особу порушника**, завдання йому певної фізичної шкоди і навіть із можливістю позбавлення його життя.

Особливостями заходів адміністративного припинення спеціального призначення є:

- екстраординарний характер;

- їх застосуванню передують попередження про намір (що вже є заходом адміністративного припинення здійснення відповідних дій, хоча, якщо є реальна небезпека для життя та здоров'я людини, зазначені заходи можуть застосовуватися і без попередження (раптовий або збройний напад, напад з використанням бойової техніки, транспортних засобів, літальних апаратів,

морських і річкових суден, у разі втечі з-під варти зі зброєю або з використанням транспортних засобів, втечі осіб, взятих під варту, з транспортних засобів під час їх руху, а також для звільнення заручників);

- їх застосування є прерогативою спеціалізованих державних органів;
- застосування інших заходів примусу не дало бажаних результатів;
- спрямованість заходів безпосередньо на особу порушника із можливістю завдання його шкоди, в тому числі й позбавлення життя.

До цієї групи заходів слід віднести:

- **заходи фізичного впливу** (прийоми рукопашного бою, різні види єдиноборств (самбо, дзюдо, карате, кун-фу, таеквандо, айкідо, вільна боротьба, бокс, кікбоксінг тощо), тобто засоби безпосередньої, так би мовити, “мускульної” дії на супротивника, які застосовуються з метою нейтралізації особи шляхом виконання ударів, блоків кидків, больових прийомів, удушень, захватів, утримань тощо);

- **„спеціальні засоби”** (різноманітні технічні засоби впливу на правопорушника, а в деяких випадках також на транспортні засоби та інші речі, з метою усунення протиправної ситуації. Ці заходи можна поділити на дві групи: засоби активної оборони (гумові кийки, кийки пластикові типу “Тонфа”, наручники, припиняючі пристрої, ручні газові гранати, балончики, патрони, гранати та інші спецзасоби з препаратами слезоточивої та дратівливої дії на основі природних капсаїциноїдів, морфоліду пералгонової кислоти, ранцеві апарати “Облако”, водомети, бронемашини та інші транспортні засоби, пристрої для примусової зупинки автотранспорту “Еж-М”, службові собаки, засоби забезпечення спеціальних операцій;

- **вогнепальна зброя** як крайній захід, застосування якого можливе лише спеціалізованими суб’єктами у чітко визначених законодавством випадках (сім підстав застосування зафіксовані у статті 15 Закону України “Про міліцію” (для захисту громадян від нападу, який загрожує їх життю і здоров’ю, а також для звільнення заручників; для відбиття групового або збройного нападу на працівника міліції або членів його сім’ї, якщо їх життю або здоров’ю загрожує небезпека; для відбиття нападу на об’єкти охорони, конвої, жилі приміщення громадян, приміщення державних і громадських підприємств, установ і організацій, а також звільнення їх у разі захоплення; для затримання особи, яку застали при вчиненні тяжкого злочину і яка намагається втекти; для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожує життю і здоров’ю працівника міліції; для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу для життя і здоров’я громадян або працівників міліції), а також у разі спроби особи, яка затримується працівником міліції, що оголив вогнепальну зброю, наблизитись до нього, скоротивши при цьому визначену ним відстань, чи доторкнувшись до його зброї.

Деякі заходи адміністративного припинення можуть застосовуватися і як заходи адміністративного попередження (огляд, зупинення транспортних засобів, анулювання дозволів та вилучення зброї в окремих осіб, що

зловживають спиртними напоями, офіційний привід, примусове лікування, заборона проведення певних робіт тощо) завдяки комплексному правовому характеру, поєднанню профілактичного та припиняючого потенціалу. Критерієм розмежування та визначення того чи іншого заходу заходом припинення чи попередження в окремих випадках має здебільшого слугувати мета його застосування та факт наявності чи відсутності протиправних дій з боку окремих осіб.

Ключові терміни:

Адміністративний примус, заходи адміністративного запобігання (попередження), заходи адміністративного припинення, адміністративні стягнення, державно-правовий примус, адміністративна відповідальність, заходи адміністративно-процесуального примусу, привід, доставлення, адміністративне затримання, фізична сила, вогнепальна зброя, спеціальні засоби, огляд речей, особистий огляд, карантин, перевірка документів.

Питання для самоконтролю:

1. Поняття „адміністративний примус” та його місце в системі державно-правового примусу.
2. Ознаки адміністративного примусу.
3. Класифікація заходів адміністративного примусу, основні критерії.
4. Заходи адміністративного попередження (запобігання) та їх характеристика.
5. Заходи адміністративного припинення та їх характеристика.
6. Заходи адміністративного припинення загального призначення.
7. Заходи адміністративного припинення спеціального призначення.
8. Адміністративні стягнення як складова адміністративного примусу та їх особливість.
9. Співвідношення адміністративного примусу із адміністративним переконанням, впливом, силою, владою
10. Співвідношення адміністративного примусу і адміністративної відповідальності.

Тести-тренінги:

1. До якої групи заходів адміністративного примусу слід віднести адміністративне затримання:

- А) заходів адміністративного попередження (запобігання);
- Б) заходів адміністративного припинення;
- В) адміністративних стягнень

2. Які заходи прийнято вважати екстраординарними:

- А) заходи адміністративного попередження (запобігання);

- Б) заходи адміністративного припинення загального призначення;
- В) заходи адміністративного припинення спеціального призначення.

3. До заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення слід віднести:

- А) адміністративний арешт;
- Б) адміністративне затримання;
- В) перевірку документів;
- Г) огляд речей;
- Д) особистий огляд.

4. Особливістю заходів адміністративного попередження (запобігання) є:

- А) припиняючий характер;
- Б) судовий порядок застосування;
- В) профілактичний характер;
- Г) застосування як за умови наявності, так і відсутності протиправного діяння;
- Д) каральний вплив.

5. До якого визначення можна віднести: „це визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів задля попередження, виявлення протиправних діянь, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій – це ...”.

- А) заходи адміністративного примусу;
- Б) заходи адміністративного попередження (запобігання);
- В) заходи адміністративного припинення;
- Г) адміністративні стягнення.

6. Для якого виду державно-правового примусу є характерною відсутність службового підпорядкування між суб'єктом застосування та особою, щодо якої здійснюється застосування:

- А) дисциплінарного;
- Б) кримінального;
- В) адміністративного;
- Г) цивільно-правового.

7. До заходів адміністративного попередження (запобігання) належать:

- А) перевірка документів;
- Б) опечатування приміщень, виробничих споруд;

- В) адміністративний арешт;
- Г) адміністративне затримання;
- Д) попередження.

8. Ознаками адміністративного примусу є:

- А) застосовується виключно у позасудовому порядку;
- Б) може застосовуватися як за умови наявності, так і відсутності протиправного діяння;
- В) передбачає відсутність службового підпорядкування між суб'єктом застосування та особою, щодо якої здійснюється застосування;
- Г) застосовується виключно щодо фізичних осіб;
- Д) передбачає попередження та локалізацію наслідків надзвичайних ситуацій.

9. Суб'єктами застосування заходів адміністративного примусу є:

- А) судді;
- Б) Голова Верховної Ради України;
- В) посадові особи органів внутрішніх справ;
- Г) особа, що має право прийому на роботу;
- Д) посадові особи державних інспекцій.

10. Для процедури застосування адміністративного примусу є характерним:

- А) детальна регламентація засад застосування в одному кодифікованому нормативному акті;
- Б) розпорошеність нормативних засад у різних нормативно-правових актах;
- В) економність;
- Г) сплата державного мита;
- Д) надмірне документальне оформлення.

Завдання на перерахування:

- органи адміністративного примусу;
- адміністративно-примусові заходи за:
 - наявністю адміністративно-правової санкції;
 - способом охорони правопорядку;
 - безпосередньою метою застосування;
 - суб'єктом застосування;
 - терміном дії;
 - територією дії;
 - специфікою процедури застосування;
- заходи адміністративного попередження (запобігання);
- особливості заходів адміністративного попередження (запобігання);
- заходи адміністративного припинення;
- особливості заходів адміністративного припинення;

- адміністративні стягнення.

Завдання на порівняння:

- адміністративний і кримінальний примус;
- заходи адміністративного і фінансового примусу;
- заходи адміністративного примусу і адміністративного переконання;
- адміністративний примус і адміністративна відповідальність;
- заходи адміністративного попередження і адміністративного припинення;
- заходи адміністративного попередження і адміністративні стягнення;
- заходи адміністративно-правового і адміністративно-процесуального примусу.

Продовжить думку:

1. Офіційний характер адміністративного примусу полягає у ...
2. Підставами застосування адміністративного примусу є ...
3. Застосування заходів адміністративного примусу здійснюється переважно у ... порядку.
4. Характерною особливістю заходів адміністративного попередження (запобігання) є ... характер.
5. До заходів фізичного впливу слід віднести.
6. Застосування вогнепальної зброї можливе лише ...
7. Деякі заходи адміністративного припинення можуть застосовуватися і як ...
8. Критерієм розмежування та визначення того чи іншого заходу заходом попередження чи припинення може слугувати ...
9. Доставлення порушника здійснюється ...
10. Адміністративне затримання застосовується за вчинення ... на строк ...

Задачі

Завдання 1.

В одному із районів міста із-за аварійної ситуації було відключено без попередження холодну та гарячу воду, при цьому не забезпечено доставку води у декілька будинків на протязі трьох днів. На четвертий день розлючені мешканці на чолі із гр. Р. та гр. М. спрямували до будівлі міськвиконкому з намірами пікетувати його на знак протесту проти бездіяльності влади у цій ситуації. Один із заступників міського голови вимагав від пікетників мирно розійтись, обіцяючи посприяти у вирішенні проблемної ситуації якомога скоріше. Громадяни вирішили продовжувати акцію. Викликані працівники міліції вимагали від учасників несанкціонованого пікету розійтись та припинити порушувати громадський порядок, після чого частина людей стала розходитися, а група із 25 мешканців будинків залишилися, при цьому гр. Р. та

гр. М. нецензурно висловлювалися по відношенню до працівників міліції, а гр. С. закликав інших людей не виконувати вимоги міліціонерів та не розходитися. Працівники міліції затримали гр. Р., гр. М. та гр. С. та доставили їх до районного відділу міліції.

Оцініть правомірність дій міліції. Визначте які види заходів адміністративного примусу ними застосовувалися та надайте їх характеристику.

Завдання 2.

Під час затримання громадян Б. та Н., які, перебуваючи у стані алкогольного сп'яніння на центральній вулиці міста, голосно та нецензурно висловлювалися, давали непристойні оцінки іншими громадянам, що знаходились на вулиці, працівники міліції застосували щодо гр. Б. наручники та вдарили гумовою палицею по голові.

Надайте оцінку правомірності дій працівників міліції.

РОЗДІЛ 6. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ.

1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності, її відмінність від інших видів юридичної відповідальності.
2. Адміністративне правопорушення: поняття, юридичний склад та характеристика.
3. Обставини, що звільняють, виключають, пом'якшують та обтяжують адміністративну відповідальність.
4. Адміністративні стягнення та загальні правила їх накладення.
5. Адміністративна деліктологія та адміністративна деліктність.

1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності, її відмінність від інших видів юридичної відповідальності.

Чинне законодавство України не дає визначення поняття адміністративної відповідальності і тому в теорії адміністративного права існує численна кількість точок зору стосовно цього соціально-правового явища.

Аналіз точок зору з цього приводу дозволяє дійти висновку, що це поняття науковцями розглядається як один з інститутів адміністративного права, як форма забезпечення одного із заходів примусу (стягнення), як різновид юридичної (правової) відповідальності, як ефективний засіб запобігання правопорушень та забезпечення правопорядку, як певний стан суспільних відносин, який виникає внаслідок порушення законодавства.

Інститут адміністративної відповідальності є одним з важливих інститутів адміністративного права, який виступає важливим засобом охорони громадського порядку і якому притаманні всі ознаки юридичної відповідальності. За допомогою цього інституту здійснюється захист не тільки адміністративно-правових відносин, а й відносин врегульованих нормами

фінансового, екологічного, трудового, митного, а в деяких випадках цивільного права та процесуальних галузей.

В статті 92 Конституції України адміністративну відповідальність визначено одним з основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона виступає наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотність реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки) та встановлюється виключно її законами.

Адміністративній відповідальності, як різновиду юридичної відповідальності, притаманні такі **ознаки**: 1) має зовнішній характер; 2) застосовується лише за вчинення правопорушення; 3) пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлюючих заходів; 4) визначена у нормах права; 5) притягнення правопорушника до відповідальності здійснюється в певному процесуальному порядку; 6) притягнення до відповідальності здійснюється уповноваженими державними органами та посадовими особами; 7) винна у вчиненні правопорушення особа несе певні втрати матеріального та побутового характеру, які передбачені законом.

Адміністративна відповідальність являє собою регламентовані нормами адміністративного права відносини між порушником адміністративно-правової норми та уповноваженим державним органом з приводу скоєного адміністративного правопорушення. Хоча сутність цих відносин і зводиться до обов'язку порушника перетерпіти обмеження, позбавлення або інші несприятливі наслідки, що визначені санкцією порушеної статті закону, але поняття "адміністративна відповідальність" не слід зводити до поняття "адміністративне стягнення", оскільки адміністративна відповідальність включає такі елементи, як державний осуд діяння і особи, яка його скоїла, і застосування до порушника заходів, визначених санкцією порушеної статті закону, тобто адміністративного стягнення. Адміністративна відповідальність настає за скоєння адміністративного проступку. До неї притягують уповноважені органи виконавчо-розпорядчої влади (контролери, інспектори, начальники та ін.), в окремих випадках - суди. Її суб'єктами можуть бути як фізичні, так і юридичні особи.

Адміністративна відповідальність - це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку.

Соціальна роль адміністративної відповідальності є надзвичайно важливою насамперед тому, що вона виникає як правовий наслідок неналежної реалізації громадянами та юридичними особами своїх прав та обов'язків в суспільстві. Вона включає не тільки ретроспективну відповідальність, як наслідок правопорушення, але й позитивний аспект, тобто певний внутрішній стан особи, її ставлення до дорученої справи, суспільства, своєї поведінки.

В сучасній науці адміністративного права здебільшого адміністративну відповідальність пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію застосування санкцій, як форму забезпечення адміністративних стягнень.

Як адміністративному примусу так і заходам відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень притаманні наступні властивості: вони мають офіційний, державно-владний характер; множинність та розмаїття суб'єктів застосування; численність осіб, щодо яких здійснюється застосування цих заходів; відсутність службового підпорядкування між суб'єктами застосування; багатоаспектну цільову спрямованість; примусовий характер застосування; вони мають тільки правовий характер.

Адміністративні правопорушення – одні з найпоширеніших з усіх видів правопорушень. І хоча суспільна шкідливість кожного окремого адміністративного правопорушення є незначною, але їх сумарна кількість становить загрозу для держави і суспільства, прав і свобод громадян, що підкреслює необхідність адекватного реагування на такі протиправні прояви з боку держави.

Виявлення правопорушень, вчасне та виважене накладення адміністративних стягнень на правопорушників, усунення причин та умов, які сприяють вчиненню проступків, забезпечення невідворотності покарання нормами адміністративної відповідальності виступають ефективним засобом запобігання та профілактики більш суспільно небезпечних правопорушень. І у цьому значна роль приділяється адміністративній відповідальності.

Адміністративну відповідальність не можна сприймати інакше, ніж у контексті з іншими видами відповідальності, бо синтезуючим началом тут виступає необхідність відповідати за власні дії, протиправні вчинки, брати на себе вину за їхні наслідки. Особливо неможливо сприймати цей вид відповідальності без порівняння його з кримінальною відповідальністю, яку вона доповнює. Так, законодавець в ч. 2 ст. 9 КУпАП зазначає, що “адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності”.

В теорії адміністративного права відсутня єдина думка відносно проблеми підстав адміністративної відповідальності. Одна частина фахівців підставами правової відповідальності розуміє наявність у діях особи складу правопорушення, інша частина підставами вважають об'єктивно протиправне діяння, вчинення адміністративного проступку - суспільно небезпечної, протиправної, винної дії або бездіяльності, що порушує адміністративний закон. Загальновизнаною є думка тих вчених-адміністративістів, які підставами адміністративної відповідальності визнають, як правило, адміністративне правопорушення (проступок) і, як виняток, підставами можуть слугувати інші протиправні діяння, наприклад, діяння, що містить ознаки складу злочину, який не становить великої суспільної небезпеки.

Теорія адміністративного права виділяє наступні **види підстав**:

- **фактичні** (вчинення особою особливого виду правопорушення - адміністративного (тобто наявність ознак правопорушення);
- **юридичні** (наявність в діях особи юридичного складу правопорушення - суб'єкту, суб'єктивної сторони, об'єкту, об'єктивної сторони);
- **процесуальні** (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності).

Тобто, підставою адміністративної відповідальності необхідно розуміти умови, за наявності яких можливе притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Не завжди вищезазначені підстави співпадають між собою. Так, якщо неповнолітня особа у віці до 14 років або неосудна особа вчиняє адміністративний проступок, який має усі передбачені законодавством ознаки (протиправність, винність, адміністративну караність, суспільну шкідливість) - фактичні підстави адміністративної відповідальності, та якщо є підстави для затримання зазначених осіб для припинення протиправної поведінки (тобто, процесуальні), то притягнути цих правопорушників до адміністративної відповідальності, не порушуючи законності, не уявляється можливим тому що, у першому випадку адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли 16 років (тобто відсутній один з елементів юридичного складу правопорушення - суб'єкт - стаття 12 КУпАП), у другому - вчинення правопорушення неосудною особою виключає адміністративну відповідальність (стаття 20 КУпАП). У даному випадку, як можна побачити є фактичні та процесуальні підстави, але відсутні юридичні. У більшості випадків це стосується лише співвідношення юридичних та фактичних підстав, серед яких визначальну роль мають юридичні.

Адміністративна відповідальність від інших видів юридичної відповідальності відрізняється за **наступними критеріями:**

- 1) за підставами її застосування;**
- 2) за органами, які її застосовують;**
- 3) за колом суб'єктів відповідальності;**
- 4) за правовими наслідками;**
- 5) процесуальною процедурою її здійснення;**
- 6) за санкціями.**

Адміністративна відповідальність відмежовується від кримінальної за наступними критеріями:

1. За органами, які її застосовують. Кримінальна відповідальність настає виключно за рішеннями судових органів. Рішення про застосування адміністративної відповідальності приймаються численними органами управління, які наділені правами безпосереднього застосування до винних у скоєнні правопорушень відповідних адміністративних стягнень (ст.ст. 218 – 244-15 КУпАП).

2. За правовими наслідками. Санкції та правообмеження, що застосовуються до правопорушників при притягненні до кримінальної відповідальності більш суворіші, ніж при адміністративній відповідальності. Заходи адміністративної відповідальності, навіть якщо вони застосовуються судовими органами, не тягнуть за собою таких наслідків, як судимість, ізоляція від суспільства.

3. За колом суб'єктів. До кримінальної відповідальності можуть бути притягнуті громадяни України або іноземні громадяни, особи без громадянства, осудні особи, які досягли віку кримінальної відповідальності — 16-ти (ч.1 ст.22 КК), а за окремі злочини — від 14-ти до 16-ти років (ч. 2 ст.22 КК). До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті, крім вже перерахованих, також юридичні особи та неповнолітні, які досягли 16 років, і до яких застосовуються заходи впливу передбачені статтею 24¹ КУпАП).

4. За нормативними та фактичними підставами. Нормативними підставами застосування кримінальної відповідальності є норми Кримінального кодексу України, адміністративної — норми КУпАП та інших законодавчих актів, що встановлюють адміністративну відповідальність. Фактичними підставами є: в адміністративній відповідальності факт вчинення проступку (склад адміністративного проступку); в кримінальній — конкретний склад злочину, який має більшу суспільну небезпечність.

5. Процедурою та швидкістю застосування санкцій до правопорушників. Це можна пояснити тим, що адміністративні проступки в порівнянні з кримінальними злочинами легко встановлюються, не вимагають проведення попереднього слідства, судового розгляду.

В основу відмежування адміністративної відповідальності від цивільно-правової можна покласти усі вказані ознаки, за виключенням тієї, яка дає характеристику кола суб'єктів відповідальності — в адміністративній та цивільній відповідальності вони співпадають. Зокрема:

1. За органами, які її застосовують. Адміністративна відповідальність відноситься до компетенції органів управління та їх посадових осіб, а цивільно-правова — до компетенції судів.

2. За правовими наслідками їх застосування. Заходами цивільної відповідальності суспільні відносини, як правило, захищаються, за рахунок майна винного з метою поновити попередній майновий стан потерпілої сторони. Заходи адміністративної відповідальності, як і кримінальної, направлені проти особи порушника.

3. За нормативними та фактичними підставами. Нормативні підстави адміністративної та цивільно-правової відповідальності регулюються різним законодавством — адміністративним та цивільним. Відмінності за фактичними підставами полягають у специфіці конкретних складів адміністративного та цивільного проступку — об'єкта протиправного посягання, правових наслідків їх вчинення.

Об'єктом цивільних протиправних дій є майнові відносини, які захищаються у позовному порядку через суд. Об'єкт адміністративних протиправних дій інший — суспільні відносини в сфері державного управління,

які захищаються у позасудовому, адміністративному порядку владою відповідних органів та посадових осіб.

Адміністративна відповідальність відрізняється від цивільної і наслідками протиправного діяння. Якщо для адміністративних правопорушень такий елемент, як протиправний наслідок (матеріальна шкода) не є обов'язковим, то склад цивільного правопорушення, як правило, передбачає його.

4. За процедурою застосування і здійснення. Адміністративна відповідальність настає у позасудовому порядку у короткі терміни або навіть на місці вчинення проступку, коли цивільна не може мати місця без відповідного звернення зацікавленої сторони до суду з позовом. Строки притягнення до цивільної відповідальності, на відміну від адміністративної — до трьох років, можуть перериватися, подовжуватися, поновлюватися тощо.

Дисциплінарна відповідальність спрямована на зміцнення дисципліни, попередження дисциплінарних проступків, виховання працівників у дусі розуміння свого обов'язку працювати з дотриманням правил внутрішнього розпорядку підприємства, установи (органу).

Можна відзначити ту обставину, що відносини в сфері дисциплінарної відповідальності врегульовуються в основному владно-розпорядчими методами, які є найбільш характерними для адміністративного права. Крім того, деякі відносини адміністративної відповідальності охороняються одночасно як адміністративними, так і дисциплінарними санкціями, які застосовуються за одне й теж правопорушення (наприклад, ст.15 КУпАП). Ця обставина наближує дисциплінарну відповідальність до адміністративної.

В основу відмежування адміністративної відповідальності від дисциплінарної можна покласти ті ж критерії, що й при її відмежуванні від інших видів відповідальності. Зокрема:

1. За органами, які її застосовують. Адміністративна відповідальність настає перед органами або посадовими особами, з якими винний, як правило, не має службових або трудових відносин і яким правопорушник безпосередньо не підпорядкований. При дисциплінарній відповідальності право накладати стягнення мають посадові особи, яким порушники дисциплінарних положень безпосередньо або опосередковано підпорядковуються.

2. За правовими наслідками їх застосування. Притягнення до дисциплінарної відповідальності перешкоджає службовому просуванню особи, підвищенню її в посаді. Виключним видом дисциплінарного стягнення є звільнення особи. Адміністративна відповідальність, як правило, не супроводжуються негативними для правопорушника наслідками в його службовій діяльності. У цілому адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної характером самих санкцій, ступенем суспільної шкідливості, вона не має таких видів стягнення, як штраф, конфіскація, виправні роботи тощо.

3. За колом суб'єктів. Коло суб'єктів дисциплінарної відповідальності значно менше ніж адміністративної. Ними не можуть бути юридичні особи, громадяни України, іноземні громадяни. До них відносяться лише особи, що працюють в державних, громадських організаціях, установах,

військовослужбовці, особи рядового та начальницького складу ОВС, СБУ, студенти, учні навчальних закладів, тобто усі особи, які пов'язані трудовими, службовими або навчальними відносинами з виробництвом, службою, навчальним закладом.

4. За нормативними та фактичними підставами. Неминучість нормативних підстав пояснюється різницею в законодавстві, яким воно регламентується.

Відмінність адміністративної відповідальності від дисциплінарної за фактичними підставами пов'язано з різними об'єктами протиправного посягання.

Об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, що виникають у різних сферах державного управління.

Об'єктом дисциплінарного проступку є трудові та службові правовідносини.

5. За процедурою застосування і здійснення. На відміну від провадження у справах про адміністративні правопорушення, в дисциплінарному провадженні факт скоєння проступку встановлюється на підставі записів, пояснень винного. Порядок накладення стягнення, як правило, оформляється наказом по органу, установі, підприємству. В адміністративному — факт вчинення встановлюється на підставі протоколу про адміністративне правопорушення. Крім того в дисциплінарному провадженні менш виражені стадії просування справи.

Адміністративній відповідальності властиві наступні **особливості**:

1. Адміністративна відповідальність має публічний державно-обов'язковий характер. Виявляється це в тому, що проступок за будь-яких умов, навіть коли він спрямований проти особи (фізичної чи юридичної), є порушенням правового порядку, охорона якого – мета і функція держави.

2. Право адміністративного покарання, як правило зосереджується, в органах виконавчої влади, у судах загальної юрисдикції, адміністративних комісіях при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад, виконавчих комітетах відповідних рад, що обумовлює надання їм юрисдикційних повноважень, що є по суті судовими функціями (органи які їх здійснюють називаються “органами адміністративної юрисдикції”).

3. Це самостійний вид правової відповідальності, що настає за адміністративні проступки в різних сферах державного управління. Законодавство про адміністративну відповідальність охороняє норми митного, податкового, лісового, земельного, фінансового, водного, природоохоронного права та інших галузей права України. Як зазначає Л.В.Коваль, “норми адміністративної відповідальності “немов” обслуговують норми інших галузей своїм правоохоронним, заборонювальним, каральним впливом...”.

4. Вона є специфічною формою правового реагування з боку держави в особі її компетентних органів на певну категорію протиправних проявів і є наслідком винного суспільно шкідливого (антигромадського) діяння. В адміністративній відповідальності знаходять вияв обидва аспекти правової відповідальності: позитивний та ретроспективний. Позитивний виступає як обов'язок (правовий, соціальний) виконувати норми права, їх приписи, нести

відповідальність за порушення таких. Ретроспективний аспект вказує на те, що є відповідальністю за конкретно скоєний проступок, тобто скоєне діяння.

5. Адміністративна відповідальність врегульовується та захищається, як правило, з позасудовому порядку. Судді судів загальної юрисдикції розглядають справи, у випадках лише передбачених законодавством одноособово (ст.221 КУпАП, ст.12 Закону України “Про боротьбу з корупцією”).

6. Вона є одним з видів державного примусу, являє собою державний примус у вигляді застосування встановлених законодавством адміністративних стягнень. Реалізується в умовах неслужбової підлеглості.

7. Вона зобов'язує правопорушника дати відповідь перед повноважним державним органом щодо своїх неправомірних дій і понести за це стягнення, з негативними для правопорушника наслідками (морального або матеріального характеру).

8. Фактичною підставою для настання адміністративної відповідальності, як правило, виступає адміністративне правопорушення (проступок). У деяких випадках законодавством передбачена адміністративна відповідальність за злочини, що не представляють великої суспільної небезпеки.

9. Нормативною підставою адміністративної відповідальності крім КУпАП є інші законодавчі акти, зокрема, Повітряний кодекс України (ст.89-102), Водний кодекс України (ст.110-111), Митний кодекс України (ст.319-406), Закони України «Про боротьбу з корупцією», «Про відповідальність підприємств, установ і організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину», «Про рекламу», “Про об'єднання громадян” тощо.

10. Правами щодо здійснення адміністративного провадження наділене широке коло повноважних державних органів, перелік яких визначений законодавством. Так у ст.255 КУпАП визначені уповноважені особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

11. Суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути осудні фізичні особи, що досягли 16 років, службові і посадові особи. Разом з тим у ст. 184 КУпАП передбачається відповідальність батьків за протиправні дії неповнолітніх, якщо вони вчинили адміністративний проступок у віці від чотирнадцяти до шістнадцяти років.

12. Вона, як правило, застосовується відносно фізичних осіб, але не виключає можливості притягнення до відповідальності юридичних осіб.

13. Сутність адміністративної відповідальності полягає в тому, що до винних у скоєнні правопорушення застосовуються адміністративні стягнення, а до неповнолітніх заходи впливу.

14. Реалізується у відповідних процесуальних формах. Встановлено особливий спрощений порядок притягнення до відповідальності, який створює умови для оперативності і економічності застосування стягнень, дає необхідні гарантії здійснення права на захист. Також передбачає можливість притягнення особи до відповідальності без складання протоколу, стягнення штрафу на місці скоєння правопорушення (ст.258 КУпАП).

15. Право встановлювати адміністративну відповідальність надано Верховній Раді України (стаття 92 Конституції України), але в деяких випадках її можуть встановлювати Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерства, обласні, районні, міські Ради депутатів та їх виконкоми (ст.5 КУпАП України), обласні, Київська і Севастопольська міські Ради депутатів (крім того, можуть встановлювати правила, за порушення яких адміністративна відповідальність настає за ст.ст.152, 159, 182 КУпАП України).

16. На відміну від інших видів відповідальності за вчинення адміністративних проступків на правопорушників накладаються відповідні адміністративні стягнення, заходи впливу, адміністративне видворення за межі України іноземних громадян і осіб без громадянства; зміст адміністративної відповідальності становить накладення адміністративних стягнень.

17. Метою застосування адміністративного стягнення є покарання та виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами, відновлення порушених суспільних відносин, відшкодування шкоди.

18. При повторюваності порушень більше одного разу протягом року виникає необхідність застосування більш суворих адміністративних заходів (стягнень).

19. Більшість адміністративних порушень характеризується недодержанням загальнообов'язкових правил, коли діяння становить формальний склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків матеріального характеру.

20. Введення до багатьох норм КУпАП дискреційних повноважень, тобто права діяти на власний розсуд при встановленні адміністративних заборон або нових видів покарань, при застосуванні альтернативних стягнень, при визнанні обставин скоєння проступків такими, що обтяжують або пом'якшують відповідальність, при обранні місця розгляду адміністративної справи, скасування, зміни постанови з адміністративної справи.

21. Крім того, адміністративна відповідальність має: свій механізм запровадження адміністративних загальнообов'язкових правил (заборон); власний об'єкт правоохорони; власний метод правоохорони (адміністративний та адміністративно-судовий); свої матеріальні, процесуальні норми, систему адміністративних покарань; особливості нормативного врегулювання адміністративної відповідальності.

Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності різні за своїм обсягом та змістом. Вона реалізується як в матеріальних нормах (які передбачають конкретні права та обов'язки), так і в процесуальних.

Матеріальні норми визначають та закріплюють:

1) завдання, мету адміністративної відповідальності та її роль у профілактиці адміністративних проступків;

2) принципи адміністративної відповідальності та її головні функції;

3) нормативні акти, якими адміністративна відповідальність передбачається, обсяг адміністративної протиправності, тобто які з адміністративних проступків є протиправними;

4) загальні підстави адміністративної відповідальності;

5) види адміністративної відповідальності та коло її суб'єктів;

6) адміністративні стягнення — конкретні види адміністративного покарання;

7) терміни, протягом яких можна притягнути особу до адміністративної відповідальності;

8) обставини, які виключають або звільняють від адміністративної відповідальності;

9) конкретні склади адміністративних проступків.

На підставах матеріальних норм адміністративної відповідальності виникають відповідні адміністративно-правові відносини щодо притягнення винних до відповідальності.

Складовою частиною інституту адміністративної відповідальності є **адміністративно-процесуальні норми**, які врегульовують весь комплекс відносин, що складаються при провадженні у справах про адміністративні проступки. Якщо матеріальні норми встановлюють конкретні права та обов'язки, які охороняються державою, то процесуальні забезпечують процедуру реалізації адміністративних норм. Зокрема: 1) головні завдання провадження; 2) принципи провадження; 3) процесуальне положення сторін у провадженні; 4) підвідомчість розгляду та ведення справ; 5) докази в провадженні; 6) заходи процесуального примусу в провадженні; 7) порядок, терміни порушення справ; 8) порядок і терміни оскарження та опротестування рішень по справах; 9) порядок перегляду рішень; 10) порядок виконання рішень.

Матеріальні норми адміністративної відповідальності мають однакову структуру з нормами інших галузей права і які, як правило, мають усі три елементи: гіпотезу, диспозицію, санкцію.

Слід враховувати, що поняття "норма права" (правова норма) і "стаття закону" не тотожні, бо правова норма - це теоретична конструкція норми, а стаття закону - це форма і спосіб фактичного викладу правової норми. Тому норма права може бути викладена у різних статтях закону або навіть у різних правових актах.

У гіпотезі визначаються умови застосування норми, тобто коли адміністративна відповідальність може наступити. У диспозиції описуються конкретні правила поведінки особи, які охороняються державою і за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність. Санкція - це ті примусові заходи або несприятливі наслідки особистого, майнового або громадського характеру, які держава може застосувати за порушення конкретного правила поведінки, яке визначено у диспозиції норми.

Залежно від того, як окремі елементи адміністративно-правової норми викладені у статтях закону (КУпАП), розрізняють прямий, відсильний і бланкетний способи їх викладу.

При прямому способі викладу всі елементи адміністративно-правової норми (гіпотеза, диспозиція, санкція) сформульовані в одній статті закону. Таке буває рідко. Наприклад, ч.1 ст.211³ КУпАП - "Прийняття керівниками або іншими посадовими особами підприємств, установ, організацій, колективних сільськогосподарських підприємств і навчальних закладів на роботу (навчання) військовозобов'язаних і призовників, які не перебувають на військовому обліку за місцем проживання, тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

У даному випадку гіпотезою є умови не перебування на військовому обліку, диспозицією - заборона приймати на роботу (навчання) таких осіб, а санкцією накладення адміністративного стягнення - штрафу.

При відсильному способі викладу частина елементів правової норми викладена в одній статті, а решта - в інших статтях цього ж нормативного акту, до яких і відсилає ця стаття. Наприклад, ст.125 КУпАП викладена так: "Інші порушення правил дорожнього руху, крім передбачених статтями 121-128, ч.1 і 2 ст. 129, ч. 1 і 2 ст. 131, ст. ст. 139 і 140 цього Кодексу, - тягнуть за собою накладення попередження". Отже, ця стаття відсилає до інших вище перерахованих статей.

При бланкетному способі викладу, окремі елементи правової норми (як правило, гіпотеза і санкція), викладені в статті одного, а інші (як правило, диспозиція) - у статтях іншого нормативного акта. Наприклад, ч.1. ст.155 КУпАП "Порушення правил торгівлі, виконання робіт і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю" самих цих правил не називає, а відсилає до тих нормативних актів, якими вони передбачені або де вони викладені. Перелічені три елементи має переважна більшість норм адміністративної відповідальності, але з цього правила є винятки, оскільки існують норми-дефініції (визначення), норми-принципи та інші, які мають специфічну конструкцію, яка виключає, як правило, санкцію або гіпотезу.

Адміністративно-правові норми про відповідальність, як і більшість інших норм цієї галузі права недостатньо систематизовані. Деякі з них суперечать положенням Конституції України та Законам. Наприклад, наявність у КУпАП бланкетного викладу (посилання на окремі правила, які приймаються, як правило, Кабінетом Міністрів України або Міністерствами) не відповідають положенням статті 92 Конституції, в пункті 22 якої зазначено, що діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України, які приймаються Верховною Радою.

Як свого часу зазначали деякі фахівці-адміністративісти, непорозуміння, розпливчастість диспозицій будь-яких норм, які встановлюють адміністративну відповідальність, — це прямий шлях до порушення законності, до суб'єктивізму та невизначеності при прийнятті рішень про притягнення осіб до адміністративної відповідальності

3. Адміністративне правопорушення: поняття, юридичний склад та характеристика.

Поняття адміністративного правопорушення в законодавстві України визначено ст.9 КУпАП, яка розкриває його сутність, юридичну природу, зміст та найважливіші ознаки.

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (стаття 9 КУпАП). У цьому визначенні названо три характерні ознаки правопорушення (проступку): протиправність, винність та адміністративна караність. У теорії адміністративного права крім цих трьох ознак визнається ще й суспільна шкідливість (суспільна небезпечність, антигромадська спрямованість).

Тобто, наявність цих чотирьох ознак і складає фактичні підстави адміністративної відповідальності.

Під **протиправністю** проступку необхідна розуміти заборону дій, яка передбачена конкретною адміністративною нормою. Тобто проступок спрямований проти норм права, у нашому випадку проти норм, які врегульовуються адміністративною відповідальністю.

Винність означає, що адміністративним проступком може бути тільки дія, яка вчинена особою умисно або з необережності, в межах порушеної норми.

Адміністративна караність проступку, як його ознака полягає в тому, що за його вчинення особа повинна нести лише адміністративну відповідальність. Наслідком вчинення проступку повинна бути негативна реакція з боку державних органів у вигляді застосування до винної особи стягнення, передбаченого адміністративним законодавством. Необхідно зауважити, що з цього правила існують деякі винятки. Наприклад, якщо встановлені правила порушила особа, на яку поширюється дія дисциплінарних статутів (військовослужбовець, працівник органів внутрішніх справ), або неповнолітній віком від 16 до 18 років, до них застосовується не адміністративне стягнення, а інші заходи впливу. Тобто в цих випадках адміністративна караність проступку відсутня, хоча він і не перестає бути адміністративним.

Суспільна шкідливість (небезпечність, антигромадська спрямованість) як ознака означає, що адміністративний проступок завдає або створює загрозу заподіяння певної шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони.

Для того щоб виникли правовідносини відповідальності одних фактичних підстав недостатньо, тому що необхідні ще й правові підстави, якими є конкретні юридичні факти (юридичні підстави), тобто наявність в діях особи складу адміністративного проступку.

Якщо поняття правопорушення (проступку) офіційно визначено в адміністративному законодавстві України, то визначення його юридичного складу існує лише в теорії права. Ці два поняття близькі за своїм змістом, але не

тотожні. Термін "правопорушення" містить у собі як елементи складу, так і ознаки, які не мають значення для вирішення питання про можливість притягнення до юридичної відповідальності. Склад же правопорушення завжди конкретний і становить сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і в той же час, достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності. Відсутність хоча б одного з елементів складу виключає правову відповідальність.

Як зазначає В.К.Колпаков, адміністративне правопорушення – це конкретне діяння (факт, явище, подія), що відбулося (мало місце) у реальній дійсності. В той же час склад адміністративного правопорушення – це абстрактний опис діяння (події, факту, явища), що являє собою фіксацію в законі найтипівіших, що частіше трапляються, характерних ознак проступку. Це опис ще не скоєного, а тільки передбачуваного чи можливого діяння.

Юридичні склади конкретних проступків мають свої особливі ознаки, однак серед них є такі, які властиві кожному з них.

Ці ознаки традиційно об'єднуються у чотири групи — ознаки, які характеризують!

- об'єкт проступку;
- об'єктивну сторону;
- суб'єкт проступку;
- суб'єктивну сторону.

Виходячи з цього, склад адміністративного проступку можна визначити як сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення.

Адміністративний проступок неможливий, якщо відсутній об'єкт, проти якого він спрямований.

Об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, тобто відносини, які складаються в різних галузях діяльності людей. Розрізняють такі об'єкти: загальний; родовий; безпосередній.

Якщо **загальний об'єкт** адміністративного проступку як сукупність суспільних відносин, які охороняються нормами адміністративного законодавства, на кваліфікацію проступку не впливає, то родовий та безпосередній об'єкти є тими елементами, від чіткого й повного визначення яких залежить точне встановлення ознак конкретного правопорушення, обумовлення його місця в Особливій частині КУпАП. Встановлення родового та безпосереднього об'єкта має також важливе значення для з'ясування характеру і ступеня шкідливості посягання, його правильної кваліфікації, відмежування від інших протиправних дій. Представники загальної теорії права та адміністративно-правової науки прийшли до висновку, що загальним суб'єктом адміністративних проступків служать відносини в сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави.

Родовий об'єкт - це групи тотожних, однорідних суспільних відносин, які в сукупності складають загальний суб'єкт, охороняються комплексом адміністративно-правових норм і містяться в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Одним з різновидів родового є видовий об'єкт, тобто самостійна група суспільних відносин, загальних для ряду проступків.

Безпосередній об'єкт - це конкретні суспільні відносини, поставлені під охорону закону, яким спричиняється шкода певним правопорушенням. Але посягання на суспільні відносини може здійснюватися шляхом протиправного впливу на предмети, які мають суттєве значення для визначення характеру проступку, для правильної його кваліфікації і вказуються в законі як обов'язкова сторона складу правопорушення (наприклад, наявність холодної або вогнепальної зброї в організаторів чи учасників мітингу, демонстрації тощо). Ці суспільні відносини мають свої особливості і обумовлені тим, що в адміністративному законодавстві їх не визначено. Для з'ясування більшості з них необхідний ретельний юридичний аналіз конкретних норм, а положення деяких з них відсилають до інших норм права - правил торгівлі (ст.155 КУпАП), правил адміністративного нагляду (ст.187 КУпАП), правил дорожнього руху (ст.125 КУпАП). Останні в свою чергу становлять розгалужену систему правових приписів, кожен з яких, при його порушенні, має свій юридичний склад і безпосередній об'єкт.

Деякі з адміністративних проступків можуть заподіювати шкоду не одному, а кільком об'єктам. У цьому випадку один з об'єктів визначається головним, інші - додатковими. Наприклад, якщо головним безпосереднім об'єктом адміністративного проступку, передбаченого ст.160² КУпАП (незаконна торговельна діяльність), є відносини щодо здійснення угод купівлі та продажу товарів, то додатковим безпосереднім об'єктом виступають суспільні відносини в галузі фінансів та оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності. У даному випадку додатковий безпосередній об'єкт, на відміну від головного, не належить до структури цих відносин, хоча нерозривно з ними пов'язаний. При цьому головним безпосереднім об'єктом виступають ті суспільні відносини, які законодавець поставив під адміністративно-правову охорону в першу чергу і які більше, ніж інші об'єкти, визначають характер шкідливості проступку.

В теорії права під **предметом адміністративного проступку** прийнято вважати речі, предмети матеріального світу, гроші, цінні папери, з приводу яких виникають суспільні відносини. Тобто предмет проступку необхідно розглядати як складову частину його об'єкта.

Предмет проступку, якщо його названо в конкретних нормах КУпАП, виступає обов'язковою ознакою їх об'єкта, відсутність якої свідчить про відсутність юридичного складу проступку.

Об'єктивна сторона адміністративного проступку - це сукупність зовнішніх ознак проступку, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. Це система передбачених нормою адміністративного права ознак, які характеризують зовнішній бік правопорушення. Вона дає характеристику суспільної шкідливості проступку, його спрямованості, містить ряд ознак, які прийнято поділяти на основні та факультативні.

До ознак об'єктивної сторони відносяться:

1. До основних відноситься адміністративно-правове діяння (дія або бездіяльність);

2. Факультативні: а) шкідливі наслідки діяння; б) причинний зв'язок між протиправним діянням та наслідками; в) час; г) місце; д) умови; е) способи та знаряддя вчинення проступку.

Адміністративно-правова дія - це протиправна, активна, свідома і вольова поведінка особи, яка завдає або може створити реальну можливість завдання шкоди об'єкту, що охороняється нормами адміністративного права. Більшість проступків вчиняється шляхом протиправних дій. Наприклад, незаконна торговельна діяльність (ст.160² КУпАП), передбачає вчинення протиправних дій у вигляді здійснення угод купівлі-продажу товарів чи інших предметів.

Частина проступків вчиняється у формі пасивної бездіяльності - коли особа, для того щоб не допустити протиправної поведінки, повинна вчинити позитивні дії, але вона з якихось причин це не робить. Це, наприклад, неявка громадянина на виклик у військовий комісаріат без поважних причин (ст.211¹ КУпАП). Необхідними умовами бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці.

Всі інші ознаки є **факультативними**. На відміну від головних вони враховуються при кваліфікації вчиненого лише у випадках, коли їх прямо передбачено законом, а їх відсутність не завжди виключає наявність складу проступку. До таких ознак можна віднести шкідливі наслідки діяння; причинний зв'язок між протиправним діянням та наслідками; час; місце; умови; способи та знаряддя вчинення проступку.

Так, шкідливі наслідки і причинний зв'язок обов'язкові лише в матеріальних складах. Для більшості адміністративних проступків, передбачених КУпАП, ці ознаки не є характерними. Тобто більшість складів є формальними, в яких проступком визнається саме вчинення протиправних дій. Причинний зв'язок у більшості випадків проходить через свідомість людей, визнаючи при цьому мотиви їх поведінки, спрямовані на досягнення певної мети. Більшість же адміністративних правопорушень характеризується недодержанням різноманітних правил, коли в протиправному діянні присутній склад правопорушення незалежно від настання шкідливих наслідків. Це так звані формальні склади правопорушень.

Шкідливі наслідки в правопорушеннях з формальним складом хоча і можуть наставати, але лежать поза межами їх юридичного складу і на кваліфікацію проступку майже не впливають.

Для деяких проступків обов'язковою ознакою є така ознака, як місце вчинення проступку (порушення правил торгівлі на ринках (ст.159 КУпАП), торгівля з рук у невстановлених місцях (ст.160 КУпАП), нецензурна лайка у громадських місцях (ст.173 КУпАП) тощо. Для інших проступків ця ознака при кваліфікації відіграє додаткову роль.

Під способом необхідно розуміти прийоми, засоби, які використовує правопорушник при вчиненні протиправного діяння. Спосіб вчинення правопорушення являє собою форму прояву антисуспільної дії чи бездіяльності.

Кожне з правопорушень вчиняється тим чи іншим способом. Наприклад, об'єктивна сторона поширювання неправдивих чуток (ст. 173¹ КУпАП) полягає в поширенні неправдивих чуток, які можуть викликати паніку серед людей або порушення громадського порядку. Неправдиві чутки при цьому можуть розповсюджуватися будь-яким способом: усно, письмово (за допомогою листівок, плакатів, об'яв, у засобах масової інформації, по радіо, телебаченню тощо).

В адміністративному законодавстві взагалі не існує розподілу засобів вчинення правопорушень на обов'язкові і факультативні, але саме засіб виступає як кваліфікуюча ознака об'єктивної сторони деяких адміністративних правопорушень (наприклад, передбачених ст.121 КУпАП). Такими засобами виступають транспортні засоби, гральні пристрої, зброя, а також спеціально пристосовані або підготовлені предмети, які можуть бути використані для заподіяння матеріальної шкоди державним, громадським організаціям і громадянам.

Знаряддями вчинення проступків досить часто виступають різні предмети, речі, пристрої, за допомогою яких правопорушення було вчинено або які використовувались для полегшення його вчинення, — гирі, ваги, вимірювальні лінійки, всілякі магніти, засоби перевезення товарів, касові апарати, заборонені знаряддя полювання тощо.

На відміну від Кримінального кодексу України, в адміністративному законодавстві нічого не сказано відносно замаху на адміністративне правопорушення, про приготування до нього, а також щодо співучасті у ньому.

Як свідчить практика, адміністративній відповідальності підлягають винні особи уже на стадії замаху (наприклад, при спробі провозу заборонених предметів або вантажів повітряним транспортом). Класичним прикладом, коли особи притягуються до відповідальності саме на стадії замаху, є порушення порядку організації зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185¹ КУпАП).

Суб'єктом проступку виступають фізичні, осудні особи - громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які вчинили ті чи інші проступки, і які досягли встановленого законодавством віку адміністративної відповідальності. Згідно зі ст.12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент скоєння правопорушення 16-річного віку.

Суб'єкти бувають двох видів:

1. **Загальні** — усі громадяни, які проживають або перебувають на території України.

2. **Спеціальні** - службові особи, неповнолітні, військовослужбовці та військовозобов'язані, працівники органів внутрішніх справ, народні депутати України та деякі інші.

Крім загальних ознак конкретних складів правопорушень, суб'єкт може характеризуватися ще й дещо специфічними особливостями. Такі суб'єкти називають спеціальними. До них відносять, наприклад:

За ознаками трудової та службової діяльності: 1) посадові (службові) особи, 2) капітани кораблів, 3) робітники підприємств торгівлі та громадського харчування; 4) водії; 6) підприємці; 7) військовослужбовці та працівники ОВС.

За ознаками протиправної поведінки в минулому: 1) особи, які раніше притягалися до адміністративної відповідальності; 2) перебували під адміністративним наглядом ОВС; 3) хворі на наркоманію.

За ознакою знаходження на спеціальному обліку у військоматі: 1) призовник; 2) військовозобов'язаний; 3) особа, яка знаходиться на військових зборах.

У названих випадках йдеться про специфічний правовий статус тих чи інших осіб, який і обумовлює закріплення за суб'єктом проступку наступних спеціальних ознак: 1) притаманні лише окремим групам громадян; 2) виникають на підставі індивідуальних актів управління або інших нормативних актів; 3) відображають специфіку правового статусу цих суб'єктів; 4) закріплені в статтях КУпАП; 5) закріплюються з метою диференціювати відповідальність різних категорій громадян.

В законодавстві про адміністративні правопорушення не розкривається поняття осудності, воно впливає з визначення неосудності. Як вказано в ст.20 КУпАП, під неосудністю розуміється стан, в якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. Для визнання особи неосудною необхідно встановити юридичний та медичний критерії.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що **осудність** - це здатність особи усвідомлювати свої дії або керувати ними, а значить, і нести за них відповідальність.

Для неповнолітніх вік, з якого може настати адміністративна відповідальність, визначається не в день народження особи, а з нуля годин наступної за днем народження доби. Якщо точну дату дня народження встановити неможливо, то звертаються за допомогою до судово-медичної експертизи, яка і визначає рік народження. У цьому випадку днем народження винного вважається останній день року. Якщо вік визначений мінімальною та максимальною кількістю років, то слід виходити з мінімального віку, який передбачається експертизою.

Наступним елементом складу адміністративного проступку є **суб'єктивна сторона**, під якою необхідно розуміти психічну діяльність особи, пов'язану із вчиненням ним суспільне шкідливого діяння. Суб'єктивна сторона - це внутрішній бік проступку, це психічні процеси, які відбуваються в свідомості суб'єкта, що характеризують його волю, викривають думки, наміри. Суб'єктивна сторона включає з себе:

- вину (основна ознака);
- мету вчинення проступку;
- мотив.

Вина, як основна ознака і обов'язкова ознака суб'єктивної сторони, виражається у психічному ставленні особи до вчиненого проступку і його наслідків. Виявляється вина у формі умислу та необережності.

Умисел - це необхідне для притягнення до адміністративної відповідальності відношення пізнавальної спроможності й волі суб'єкта до діяння, яке ним здійснюється. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків (ст.10 КУпАП).

Поняття **необережної** форми вини розкривається в ст.11 КУпАП. Вчиненим з необережності правопорушення визнається тоді, коли особа передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла їх передбачити.

До факультативних ознак суб'єктивної сторони належать мотив і мета вчинення проступку. Якщо в диспозиціях деяких норм мета проступку (або її відсутність) знайшла своє закріплення (наприклад, у ст.ст.44, 160², 176 КУпАП), то мотив на кваліфікацію цих проступків не впливає, оскільки в них не згадується. Під мотивом проступку розуміють ті внутрішні спонукання, які впливають на його волю, якими керується суб'єкт проступку при його вчиненні. В адміністративно-правовій літературі до таких спонукань частіш за все відносять корисливість, жадобу, помсту, хуліганські спонукання, кар'єризм тощо. При цьому мотив не слід плутати з метою, як певним результатом, до якого прагне правопорушник. Вона відображає уявну модель майбутнього, якої хотів би досягти суб'єкт проступку, діючи певним чином. Мотив і мета невіддільні від вольової поведінки, вони допомагають розкрити її психологічну природу. Якщо метою виступає нажива, то мотивом протиправних дій є особиста корисливість або жадоба.

3. Обставини, що звільняють, виключають, пом'якшують та обтяжують адміністративну відповідальність.

Обставини, що звільняють від відповідальності в системі вищевказаних проступків застосовуються не часто. Сутність звільнення від адміністративної відповідальності полягає в тому, що винна у скоєнні адміністративного правопорушення особа, у встановленому законом порядку звільняється не тільки від самої міри покарання, а й від інших наслідків можливого покарання.

Згідно із статтею 21 КУпАП до **них слід віднести**: передачу матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації. При цьому враховуються характер вчиненого проступку, особа правопорушника, а також об'єктивні обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність перелічені в ст.34 КУпАП. При цьому звільнення від відповідальності не передбачає інших її умов або накладення інших видів стягнення передбачених адміністративним законодавством. У цьому випадку адміністративне стягнення замінюється

заходами громадського впливу. Звільнення від адміністративної відповідальності з передачею справи на розгляд вищезазначених органів можливе лише після засвідчення факту вчинення проступку в протоколі адміністративного правопорушення, встановлення вини правопорушника, щирого розкаяння винного.

У статті 22 КУпАП встановлюється умова, за якої можливо звільнення від адміністративної відповідальності, тобто якщо особа вчинила малозначне правопорушення. В цьому випадку уповноважений орган або посадова особа, що уповноважена вирішувати справу, може обмежитись усним зауваженням.

Разом з тим необхідно відзначити, що в адміністративному законодавстві відсутній перелік малозначних проступків і відсутнє поняття "малозначності". Це питання в кожному окремому випадку вирішується органом (посадовою особою) уповноваженим розглядати адміністративну справу. Малозначність протиправних дій правопорушника витікає з випадковості цих дій або якщо вони спричинили зовсім незначну шкоду. Наприклад, дільничним інспектором Токмацького РВ УМВС в Запорізькій області був складений протокол про порушення правил торгівлі на ринку — за несплату ринкового збору громадянином К., який почав готуватися до торгівлі, але через запізнення на роботу представника адміністрації ринку не сплатив збір. У цьому випадку порушник до торгівлі ще не приступив, а сплатити збір не зміг через халатність посадових осіб. Адміністративна комісія Запорізького міськвиконкому взяла до уваги цей факт, і при вирішенні справи обмежилася усним зауваженням. Необхідно також відзначити, що звільнення особи від адміністративної відповідальності це право уповноваженого органу, але не його обов'язок.

Не всі зовні протиправні діяння в дійсності є такими. В адміністративному законодавстві існують обставини, які виключають суспільну шкідливість і протиправність проступку.

В теорії права до **обставин, що виключають юридичну відповідальність, деякі фахівці-юристи** відносять:

1) необхідну оборону; 2) крайню необхідність; 3) затримання злочинця; 4) виправданий професійний ризик; 5) виконання наказу; 6) виконання професійних функцій; 7) згода потерпілого; 8) виконання службового обов'язку; 9) здійснення свого права тощо.

Але всі ці обставини не можуть бути віднесені до останніх, тому що вони:

1) не передбачені чинним законодавством;
2) мають зовсім іншу юридичну природу;
3) відсутня протиправність, вини, спрямованої на здійснення права, на суспільну користь.

В цивільному праві підставою звільнення від відповідальності є спричинення шкоди в умовах крайньої необхідності (спричинення меншої шкоди заради запобігання більшої).

У кримінальному праві підставами, що виключають злочинність діяння виступають — необхідна оборона, уявна оборона, затримання особи, що вчинила злочин, крайня необхідність, фізичний або психічний примус,

виконання наказу або розпорядження, діяння, пов'язане з ризиком, виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації. Ці обставини закріплені у Загальній частині КК України (далі – КК).

В статті 17 КУпАП зазначено, що особа, яка діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або яка була в стані неосудності, не підлягає адміністративній відповідальності.

Вчинення протиправного діяння в стані **крайньої необхідності** представляє собою дії правопорушника спрямовані на усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, встановленому порядку управління, але за умов, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунена іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена. Крайня необхідність через її правомірність та відсутність складу правопорушення виключає адміністративну, але не виключає цивільно-правову відповідальність.

Крайня необхідність — це випадок зіткнення двох інтересів, які рівною мірою охороняються законом, і при якій заради збереження більш важливого інтересу, заподіюється шкода меншому інтересові.

Підставою крайньої необхідності є небезпека інтересам, які охороняються адміністративним законодавством. Ця небезпека може бути викликана:

- 1) протиправними діями людини; 2) діями тварин; 3) природними явищами;
- 4) джерелом підвищеної небезпеки (технічними та транспортними засобами) тощо.

Наприклад, при вчиненні дорожньо-транспортної пригоди виникла обставина, коли необхідно швидше доставити особу, яка отримала травму, до лікарняної установи. Водій транспортного засобу порушуючи правила дорожнього руху доставляє травмовану особу в лікарню, в якій їй надається необхідна медична допомога або врятовується життя. Фактично в його діях є склад адміністративного правопорушення, пов'язаний з порушенням правил дорожнього руху, але шкода, яку заподіяв водій рятуючи здоров'я та життя особи, не могла бути усунута іншими засобами, заподіяна ж шкода — порушення правил дорожнього руху є менш значною, ніж відвернута — шкода здоров'ю та життю особи.

Крім того, крайню необхідність можна визнати правомірною лише при наступних обставинах (ознаках):

- 1) небезпека не може бути усунена іншим шляхом, окрім як заподіяння шкоди, тобто крайня необхідність є єдиним засобом захисту від небезпечних дій;
- 2) при крайній необхідності шкода завдається не джерелу небезпеки, а інтересам третіх осіб;
- 3) шкода, яка заподіюється при крайній необхідності, повинна бути меншою, ніж та, яка попереджена.

Необхідною обороною є дія, вчинена при захисті державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, встановленого порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння особі, яка посягає шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони — явної невідповідності захисту характерові і суспільній небезпеці посягання.

Право на необхідну оборону — це один із найважливіших юридичних інститутів — без права захистити себе, чи свою оселю, майно — не може бути у людини спокою, впевненості в безпеці свого життя, недоторканості житла.

Дії вчинені в стані необхідної оборони є правомірними, суспільно корисними, вони виключають суспільну небезпечність (в адміністративному законодавстві — шкідливість) та протиправність діяння. Провадження в справах про адміністративні правопорушення підлягає обов'язковому припиненню за відсутністю складу проступку.

Підставою необхідної оборони є суспільно небезпечне (шкідливе), протиправне посягання, якщо його немає, не може бути й необхідної оборони.

До ознак необхідної оборони можна віднести:

- 1) заподіяння шкоди особі, що посягає;
- 2) своєчасність оборони;
- 3) метою оборони є захист від протиправного посягання;
- 4) пропорційність оборони та посягання.

Якщо при необхідній обороні були порушені вимоги її пропорційності з посяганням або явна невідповідність захисту суспільній шкідливості посягання, при умисному вчиненні таких протиправних дій може наступити перевищення її меж. Заподіяна шкода нападаючому може бути визнана правомірною тільки в межах необхідності, тобто той хто захищається може застосовувати такі ж засоби і знаряддя, як і нападаючий, а також заподіяти нападнику таку ж шкоду, якою той йому загрожував.

Захист можна визнати правомірним і при заподіянні більшої шкоди, з тією умовою, щоб заподіяна шкода явно не перевищувала шкоду загрози, яка в цьому разі не була необхідною. Тобто завдана шкода повинна бути достатньою лише для відбиття посягання. При цьому необхідно враховувати такі обставини, як:

- несподіваність посягання;
- психологічний стан особи, яка захищається;
- можливість діяти по-іншому.

Через відсутність юридичної практики вивчення адміністративних справ такої категорії не можливо привести конкретні приклади застосування необхідної оборони в адміністративному законодавстві (авторами було розглянуто більше 4 тисяч адміністративних справ). Застосування цього інституту більше притаманно кримінальному законодавству. Але на прикладі застосування статті 173 КУпАП можна визначити, що відповіддю на образливе чіпляння до особи з боку правопорушника може бути відбиття його спроби схопити руку, одяг, речі, відштовхування від себе на небезпечну відстань, прохання припинити протиправні дії в активній формі тощо. Якщо ж дії особи,

яка захищається від протиправного діяння, потягли негативні наслідки для здоров'я нападника, то буде наявне перебільшення меж необхідної оборони в адміністративному законодавстві. У цьому випадку інтереси особи, що захищається від посягання, врегульовуються кримінальною нормою про необхідну оборону, яка визначає більш конкретні критерії співвідношення захисту та посягання.

Неосудність — це нездатність особи розуміти суспільне значення своїх дій, віддавати звіт у своїх діях чи керувати ними, що стало наслідком хворобливих змін її психіки.

В адміністративному законодавстві неосудність визначається як вчинення особою протиправної дії чи бездіяльності у стані, в якому вона не могла усвідомлювати своїх діянь або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану (ст.20 КУпАП).

Ознаки неосудності в адміністративному законодавстві вводять діяльність лікарів-психіатрів та юристів в конкретні рамки, є необхідним елементом кваліфікації дій вчинених особами з відхиленнями психічного характеру. При визначенні ознак неосудності необхідно враховувати, що правові заборони в законодавстві спрямовані на дії лише осудних осіб. Осудність є передумовою притягнення до відповідальності та реалізується, при наявності вини, в нормах КУпАП. Вчинення адміністративного правопорушення неосудною особою виключає відповідальність, порушене адміністративне провадження припиняється за відсутністю складу правопорушення.

Для визначення неосудності використовують поєднані між собою два критерії: медичний та юридичний. Застосування одного з цих критеріїв без зв'язку з іншим при кваліфікації проступків та проведенні медичного обстеження не допустима.

Юридичний критерій складається в свою чергу також з двох ознак: інтелектуального та вольового моментів.

Інтелектуальний момент означає, що особа не могла усвідомити своїх дій. Вольовий — особа не могла керувати своїми діями.

Інтелектуальна ознака означає, що: а) особа не розуміла фактичної сторони проступку, не розуміла його суспільну (антигромадську) шкідливість; б) особа не здатна усвідомити протиправність своїх дій, ця обставина не доступна для її свідомості внаслідок психічного захворювання або розладу здоров'я.

Вольова означає, що особа не здатна керувати своїми діями, тобто вона розуміє суспільну шкідливість вчинку, але через хворобу не спроможна керувати собою.

Для наявності юридичного критерію неосудності достатньо визначити одну з двох його ознак.

Медичний критерій визначає коло тих психічних захворювань, з якими пов'язані протиправні дії особи. Для визначення особи неосудною достатньо

встановлення однієї ознаки юридичного критерію і одне психічне захворювання з перерахованих у статті 20 КУпАП:

1) до хронічних душевних захворювань можна віднести — шизофренію, епілепсію, прогресивний параліч тощо;

2) тимчасовий розлад душевної діяльності — алкогольні психози, біла гарячка, патологічне сп'яніння тощо;

3) слабоумство — нерозвинутість інтелекту із зниженням розумових здібностей (дебільність, імбецильність, ідіотія);

4) інший хворобливий стан — психопатія, неврози тощо.

Законодавство деяких країн (Польща, Чехія, Угорщина) дає визначення так званої "зменшеної осудності" — проміжного стану між осудністю та неосудністю окремої категорії громадян, які частково здатні усвідомлювати характер своїх дій і керувати ними. Якщо особа має таку здатність, то вона осудна і несе відповідальність. Якщо ж особа такої здатності не має, то вона неосудна, що виключає відповідальність за вчинене нею діяння. "Зменшена осудність" законодавством України не передбачена.

Деякі положення розділу про підстави адміністративної відповідальності, ознак та складу адміністративних правопорушень, визначення обставин, що звільняють або виключають адміністративну відповідальність, носять спірний характер. Відчувається значний дефіцит наукових розробок у цій сфері, що в свою чергу ставить проблему їх оновлення, як і поновлення змісту адміністративної відповідальності взагалі.

Важливою умовою і основою індивідуалізації адміністративного стягнення є врахування обставин справи, які пом'якшують або обтяжують відповідальність. Ці обставини врегульовані в ст.ст.34, 35 КУпАП. Так, до обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення відносяться: 1) щире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків проступку, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 4) вчинення правопорушення неповнолітнім; 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Закон не встановлює вичерпного переліку обставин, що пом'якшують відповідальність. Органу адміністративної юрисдикції (посадовій особі) надається право визнати такими обставинами, які не вказані в законодавстві. Теоретично до таких обставин можуть бути віднесені: позитивна характеристика з місця роботи, проживання, похилий вік особи, заслуги перед державою, активна участь у громадському житті та інше.

З іншої сторони законодавство передбачає вичерпний перелік обставин, що обтяжують відповідальність. Врахування інших обтяжуючих обставин не передбачених ст. 35 КУпАП є неможливим і впливає на законність прийнятого рішення. Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення, визнаються:

1) Продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу

уповноважених на те осіб припинити її.

До умов визнання поведінки особи обтяжливою відносяться: а) вимоги, що надходять від уповноваженої особи повинні бути законними; б) вимога уповноваженої особи про припинення протиправної поведінки повинна витікати з її повноважень, якими вона наділена від імені держави; в) невиконання правопорушником вимоги уповноваженої особи про припинення протиправної поведінки повинна характеризуватися навмисними діями особи.

2) Повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин.

До умов визнання поведінки особи обтяжливою відносяться: а) повторне правопорушення повинно бути вчинене правопорушником на протязі року з часу закінчення виконавчого провадження; б) повторне правопорушення повинно бути однорідним з раніше вчиненим; в) правопорушник раніше вже притягався до відповідальності за вчинене ним правопорушення (у тому числі і вчинення злочину).

3) Втягнення неповнолітнього в правопорушення

До умов визнання поведінки особи обтяжливою відносяться: а) особа яку втягують у протиправну діяльність повинна мати вік не більше 18 років; б) усвідомлення особою, яка втягає неповнолітнього у протиправну діяльність, що інший учасник правопорушення неповнолітній; в) правопорушник шляхом умовляння або інших дій схилив неповнолітнього на вчинення проступку.

4) Вчинення правопорушення групою осіб.

До умов визнання поведінки особи обтяжливою відносяться: а) скоєння правопорушення двома або більше особами; б) група правопорушників діяла за єдиним об'єднаним наміром.

5) Вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;

До умов визнання поведінки особи обтяжливою відносяться обставини суспільного життя або явища природи, які порушують нормальну життєдіяльність на окремій території, тобто правопорушення вчиняється під час: а) пожежі, яка охопила значну територію, повені, землетрусу тощо; б) техногенної катастрофи; в) масових заворушень серед населення; г) епідемії, епізоотії; д) введення на території надзвичайного або воєнного станів.

б) вчинення правопорушення у стані сп'яніння.

Орган (посадова особа), який накладає стягнення залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати дану обставину обтяжуючою.

4. Адміністративні стягнення та загальні правила їх накладення.

Адміністративна відповідальність реалізується шляхом застосування до винних осіб адміністративних стягнень, тобто у своїй сукупності вони й складають систему заходів адміністративної відповідальності. Загальною особливістю адміністративних стягнень є їх виховний, репресивний, каральний

та профілактичний характер. Вони застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб.

Адміністративні стягнення, як правило, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ. Цим досягається мета покарання порушника, запобігання скоєнню нових правопорушень. Про те покарання не є самоціллю, воно виступає необхідним засобом виховання правопорушника і запобігання правопорушенням. За вчинений проступок громадянин або позбавляється будь-якого суб'єктивного права, або обмежується його правосуб'єктність, або на нього покладаються спеціальні "штрафні" обов'язки. Тобто, можна дати наступне поняття **адміністративного стягнення** - це заходи примусу, що застосовуються уповноваженими державними органами, як правило виконавчої влади, від імені держави до осіб, винних у скоєнні адміністративного правопорушення.

Систему адміністративних стягнень закріплено в ст.24 КУпАП, в якій їх перераховано з врахуванням зростання суворості:

- попередження (ст.26 КУпАП);
- штраф (ст.27 КУпАП);
- оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення (ст.28 КУпАП);
- конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст.29 КУпАП);
- позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (ст.30 КУпАП)
- виправні роботи (ст.31 КУпАП);
- адміністративний арешт (ст.32 КУпАП).

До осіб, які не є громадянами України, може бути застосоване видворення за межі України. З перерахованих адміністративних стягнень конфіскація та оплатне вилучення в окремих випадках можуть застосовуватися як основні, так і додаткові стягнення, інші тільки як основні.

Попередження полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Це найменш суворе адміністративне стягнення, яке застосовується за незначні адміністративні проступки. Воно спрямоване на інформування правопорушника, що його поведінка носить антигромадський характер і засуджується нормами адміністративного права, і що йому слід припинити вчинення подібних проступків, в протилежному випадку він буде притягнутий до більш суворого покарання. Це офіційне попередження правопорушника стосовно недопустимості таких діянь у майбутньому.

Застосовуючи цей вид адміністративного стягнення, юрисдикційний орган дає негативну державну оцінку неправомірному діянню, а не вимагає припинити подібні проступки. Як правило, попередження виноситься щодо осіб, протиправні дії яких не становлять підвищеної суспільної небезпеки. Попередження виконує свою виховну роль тоді, коли застосовується не заочно, а у присутності правопорушника.

Попередження вважається тільки тоді адміністративним стягненням, якщо воно оформлене у відповідному порядку письмовою постановою або у передбачених законодавством випадках фіксується іншим встановленим способом (наприклад, запис у талоні до посвідчення водія). Тобто, якщо попередження оформляється усно, це не є адміністративним стягненням.

У ст. 324 Митного кодексу України (далі – МКУ) зазначається, що рішення про попередження приймається керівником митного органу або його заступником у формі постанови про накладення адміністративного стягнення, постанова оголошується правопорушникові.

Крім того Законом України “Про об’єднання громадян” (стаття 29) передбачається застосування цього виду стягнення до юридичної особи. Накладається відповідним легалізуючим органом у письмовому вигляді при вчиненні об’єднанням громадян правопорушення, що не тягне за собою обов’язкового застосування іншого виду стягнення.

Слід зазначити, що для відповідної правової оцінки попередження важливо враховувати той факт, що в багатьох випадках його застосування обтяжує становище винного при вчиненні ним повторного протягом року адміністративного проступку. В цьому випадку правопорушник притягується до підвищеного штрафу (п.2 ст.35 КУпАП).

Попередження як адміністративне стягнення відрізняється від усного зауваження рядом специфічних ознак:

1. Попередження вважається заходом адміністративного стягнення, а усне зауваження — заходом державного й громадського осудження.

2. Попередження, як захід адміністративного стягнення вноситься у письмовій формі (ст.26 КУпАП та ст.324 МКУ), а зауваження — в усній формі.

3. Попередження виконується компетентним органом, а усне зауваження застосовується на розсуд особи, яка виявила правопорушення.

4. Попередження як захід стягнення призначається за проступок більш серйозний, ніж той, за який можна обмежитись усним зауваженням.

5. Попередження є заходом адміністративної відповідальності, а усне зауваження застосовується як захід громадського впливу, який звільняє особу від адміністративної відповідальності (ст.21 КУпАП).

В обох випадках орган (посадова особа) при вирішенні питання про притягнення до відповідальності особи повинен зважити не тільки усі обставини, що пом’якшують або обтяжують відповідальність, але й встановити фактори, які можуть відповісти на запитання, чи доцільно обмежитись тільки усним зауваженням відносно даного правопорушника чи ні?

Порівняно з іншими стягненнями попередження — найбільш м’який захід адміністративної відповідальності. Воно має, передусім, виховний характер і не зачіпає майнових та інших прав порушника, однак тягне за собою елемент кари. Тому морально-виховне значення адміністративного попередження, на наш погляд, залишається ефективним засобом боротьби з правопорушеннями та їх профілактики.

Штраф - найбільш поширений вид адміністративного стягнення майнового характеру. Він накладається на правопорушників в

адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених актами вищих органів державної влади і управління. Розмір штрафу визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян або, в окремих випадках у кратному розмірі до вартості проїзду або товару. Що стосується посадових осіб на відміну від громадян, чинним законодавством встановлені більш високі розміри стягнень.

Адміністративні штрафи можуть встановлюватись у відносно визначеному розмірі (при наявності верхньої межі), — наприклад, ст.211¹ КУпАП; з визначенням верхнього та нижчого рівнів у випадках підвищеної адміністративної відповідальності — ст.173 КУпАП; у твердому розмірі, що визначає конкретний розмір штрафу.

Таким чином, створюються умови для накладення стягнень, виходячи з самого виду правопорушення, з урахуванням особи, майнового стану винного. Крім цього, на розмір штрафу впливає вид суб'єктів правопорушення (громадяни, посадові особи тощо), посада суб'єкта, який накладає штраф або вид органу адміністративної юрисдикції.

При регулюванні розмірів адміністративних штрафів, законодавець підвищує їх при необхідності посилення відповідальності за повторність вчинення правопорушень, а саме, зростання штрафних санкцій передбачених за розпивання спиртних напоїв та появу у п'яному вигляді в громадському місці (ст.178 КУпАП), порушення громадянами правил зберігання або перевезення вогнепальної зброї та боєприпасів (ст.ст.194, 195 КУпАП), азартні ігри (ст.181 КУпАП), порушення правил торгівлі (ст.155 КУпАП) та інші.

В адміністративному провадженні штраф застосовується виключно як грошове стягнення, хоча історії адміністративно-штрафної практики України відомі і інші його форми, наприклад, натуральний штраф (зерном, картоплею) в сільській місцевості.

Штраф в адміністративно-юрисдикційній практиці — домінуюча форма адміністративної відповідальності, оскільки він передбачений як єдиний або альтернативний захід стягнення за більшість адміністративних правопорушень, що містяться в Особливій частині КУпАП.

Штрафи — адміністративні стягнення які відрізняються від однойменної кримінально-правової санкції не тільки розмірами, але й порядком встановлення, своїм призначенням. А саме, адміністративний штраф — основний вид стягнення, а штраф, як кримінальна санкція може застосовуватись як основне так і додаткове покарання. Адміністративний штраф не може застосовуватись в якості заміни інших стягнень, і може накладатись разом з додатковими стягненнями.

Отже, множинність суб'єктів “права покарання”, розмаїття суб'єктів, до яких застосовується адміністративний штраф, його порівняно невеликі розміри, нескладний порядок застосування, значний виховний, превентивний, репресивний потенціал, оперативність процедури стягнення свідчать не тільки про самостійний характер адміністративного штрафу як виду штрафної каральної санкції, а й про доцільність подальшого вивчення можливостей цих

санкцій в інтересах зміцнення державної дисципліни та засад законності в країні.

Оплатне вилучення предмету - специфічний вид грошово-матеріальних стягнень, накладених за вчинення адміністративних проступків з використанням спеціальних предметів, приладів, або безпосереднім об'єктом яких є заборонений предмет. Оплатне вилучення даного предмету складається з його примусового вилучення у особи, яка правомірно нею володіє та подальшої реалізації з передачею одержаної суми колишньому власнику за винятком збитків по реалізації предмета (ч.1 ст.28 КУпАП).

В законодавстві цей захід стягнення застосовується в основному за порушення, які являють найбільшу суспільну шкідливість. У більшості випадків оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення правопорушення застосовується як додатковий захід (поряд зі штрафом та позбавленням спеціального права, наданому особі). Законодавство про адміністративні правопорушення передбачає оплатне вилучення як основний та додатковий захід стягнення (ст.25 КУпАП).

Оплатне вилучення слід відрізнити від інших видів вилучення, таких як: реквізиція та конфіскація.

Оплатне вилучення предмета як захід адміністративного примусу суттєво відрізняється від **реквізиції**:

1. Реквізиція - адміністративно-примусовий захід, який застосовується державними органами у разі стихійного лиха, аварії, епідемії, епізоотії та за інших надзвичайних обставин, оплатне вилучення - захід адміністративного стягнення.

2. Реквізиція виявляється в оплатному відчуженні або тимчасовому вилученні на оплатній основі майна громадян або державних органів, суспільних організацій, оплатне ж вилучення поширюється тільки на досить конкретні предмети, знаряддя або безпосередній об'єкт проступку.

3. Якщо реквізиція не є санкцією з боку держави і ніяк не пов'язана з адміністративним правопорушенням, яке застосовується у виключних випадках, то оплатне вилучення — захід адміністративного стягнення за скоєння адміністративного проступку.

4. Реквізиція на відміну від оплатного вилучення може бути й тимчасовим заходом, який застосовується не тільки до громадян, але й до громадських організацій.

5. У разі реквізиції майна його попередній власник може вимагати взамін надання йому іншого майна, якщо це можливо, при оплатному ж вилученні правопорушнику, як колишньому власнику реалізованої речі, повертається лише виручена сума з відрахуванням витрат по реалізації вилученого предмета.

Оплатне вилучення предмета вважається більш м'яким заходом стягнення, ніж конфіскація. Від неї воно відрізняється оплатним характером. Отже, повторне протягом року порушення правил зберігання або перевезення зброї як додаткове стягнення тягне конфіскацію зброї (ч.2 ст.191 КУпАП),

скоєння того ж проступку вперше має наслідком застосування лише оплатного вилучення як додаткового стягнення.

Оплатно вилучена річ або предмет примусово відбираються у власника згідно постанови органу адміністративної юрисдикції, оцінюється комісією мисливського товариства та передається до комісійного відділу або магазину для продажу, а одержані від його реалізації гроші, з відрахуванням витрат на його продаж, повертаються власнику. Постанова виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову.

Необхідно підкреслити, що найбільш часто органи внутрішніх справ оплатно вилучають вогнепальну зброю та боєприпаси. Ця процедура має, до речі, найбільш складний характер, оскільки мова йде про речі, які вимагають дотримання певного режиму прийому, вилучення та зберігання.

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, означає безоплатну передачу майна у власність держави. Цей вид стягнення характеризується тим, що конфіскується не все майно порушника, не будь-які речі, що мають споживчу вартість, а лише предмети, що пов'язані із вчиненням адміністративного правопорушення, і які знаходяться в особистій власності порушника. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Цей вид стягнення вважається більш суворим заходом ніж оплатне вилучення, застосовується виключно за рішенням судді.

Разом з тим конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб для яких полювання є основним джерелом існування (ч.2 ст.29 КУпАП).

Конфіскація, як адміністративне стягнення є судово-адміністративним заходом, що застосовується, як правило, у якості додаткового на рівні з основним стягненням передбаченим п.п.1; 2; 5; 6; 7 статті 24 КУпАП та п.п.1; 2 322 МКУ.

Як основний вид адміністративного стягнення вона застосовується за порушення деяких митних правил (ч.2 ст.323, ст.326 МК). На відміну від конфіскації передбаченої КупАП в митному законодавстві вона здійснюється незалежно від того, чи є вилучені товари, транспортні засоби власністю особи, яка скоїла порушення митних правил (безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовуються для приховування безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю, транспортних засобів, що використовуються для переміщення безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон (п.3 ст.322 МКУ)).

Не можлива конфіскація предмета, виражена в грошовому еквіваленті — рівноцінна предмету, який підлягає конфіскації.

Конфіскація як адміністративне стягнення, не пов'язано з відшкодуванням нанесених громадянам майнових збитків, за виключенням випадків відміни відповідної постанови органу адміністративної юрисдикції з припиненням справи про адміністративні правопорушення, коли особа має

право вимагати повернення невірної відсудженого майна або сплати його вартості.

Конфіскація як адміністративне стягнення відрізняється від реквізиції, яка полягає в примусовому вилученні державою у власника майна, в державних або суспільних інтересах, із сплатою йому його вартості. Конфіскація в адміністративному порядку не переслідує цілей задоволення державної необхідності, яку виконує реквізиція. Її мета — примушення особи до виконання покладених на неї законом обов'язків, впливу на правопорушника в інтересах відповідальності за проступок.

Від вилучення речей і документів конфіскація відрізняється: 1) правовою основою застосування (різні норми КУпАП); 2) порядком застосування (конфіскація-судовий, вилучення - позадудовий); 3) предметами, які необхідно вилучити; на відміну від конфіскації, яка застосовується до правопорушника, вилученню підлягають речі і документи, які виявлені під час затримання правопорушника, його особистого огляду або огляду його речей; 4) вилучення речей застосовується як захід адміністративного припинення правопорушення, конфіскація - адміністративне стягнення

Оцінка конфіскованого майна проводиться спеціальною комісією, за спеціально встановленими правилами.

Позбавлення спеціального права, наданого громадянину, застосовується за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Фактичне позбавлення спеціального права виявляється у вилученні відповідного документа, який надає таке право (посвідчення водія, свідоцтва, диплома, мисливського квитка).

Позбавлення спеціального права керувати транспортним засобом, річковими та маломірними судами, права на мисливство та зайняття рибною ловлею в системі адміністративних стягнень займає особливе місце. Цей захід складається із позбавлення правопорушника раніш наданого йому права займатися певною діяльністю, виконувати певні види робіт або користуватися певними фондами держави при умові, якщо особа грубо, систематично порушує порядок користування ним.

Об'єктивну необхідність застосування цього стягнення можна пояснити необхідністю встановлення окремих обмежень на дії осіб, яким надано спеціальне право, і які його грубо порушують. Наприклад, розглянуте адміністративне стягнення поширюється на право управління транспортними засобами, за недотримання (невиконання) порядку користування спеціальним правом, скоєння грубих порушень правил дорожнього руху, що створюють загрозу життю, здоров'ю та майну самого порушника та оточуючим об'єктам державного та колективного майна, природі. Тому щоб попередити в майбутньому порушення законодавець застосовує такий серйозний за своїми наслідками захід адміністративного стягнення.

Для заняття певним видом діяльності або виконання певних видів робіт держава встановлює дозвільний порядок. Для того щоб громадянину одержати відповідний дозвіл (право), необхідна наявність ряду обов'язкових умов: здача іспитів або технічного мінімуму; наявність певних навичок, проходження

стажування або практики; певний стан здоров'я тощо. Деякі права громадянам надаються на визначений термін, після закінчення якого проводиться додаткова перевірка знань або огляд стану здоров'я.

Позбавлення права займатися певною діяльністю або виконувати певні види робіт може застосовуватись при скоєнні таких адміністративних правопорушень:

- грубе порушення правил полювання (полювання без належного на те дозволу, в заборонених місцях, у заборонений час, забороненими знаряддями або способами (ч.2 ст.85 КУпАП));

- перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонений сигнал світлофора або жест регулювальника, порушення правил обгону і зустрічного роз'їзду, проїзду перехресть, зупинок транспортних засобів загального користування, початку руху, зміни напрямку руху, проїзду спеціальних транспортних засобів, недодержання вимог дорожніх знаків, розмітки проїзної частини шляхів або безпечної дистанції, порушення правил зупинки і стоянки, розташування транспортних засобів на проїзній частині, користування зовнішніми освітлювальними приладами, попереджувальними сигналами, буксирування механічних транспортних засобів, перевезення людей або руху тротуарами чи пішохідними доріжками, ненадання водіями транспортних засобів переваги в русі пішоходам на нерегульованих пішохідних переходах, що спричинили створення аварійної обстановки, тобто примусили інших учасників дорожнього руху різко змінити швидкість, напрямок руху або вживати інших заходів щодо забезпечення особистої безпеки або безпеки інших громадян (ч.4 ст.122 КУпАП);

- участь водіїв мотоциклів та інших транспортних засобів у групових (більше двох) пересуванні, зупинці чи стоянці, що створюють перешкоди дорожнього руху або загрозу безпеці руху у містах та інших населених пунктах (ст.122¹ КУпАП);

- невиконання водіями вимог працівника міліції про зупинку транспортного засобу, а також залишення ними на порушення встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, до якої вони причетні, або повторне протягом року вчинення аналогічних дій (ст.122² КУпАП);

- в'їзд водіїв на залізничний переїзд на заборонений сигнал світлофора або жест регулювальника чи чергового по переїзду, при закритому шлагбаумі або коли до переїзду наближається поїзд і інші порушення правил проїзду залізничних переїздів, що спричинили створення аварійної обстановки або пошкодження транспортних засобів, вантажів, шляхів, шляхових та інших споруд (ст.123 КУпАП);

- порушення водіями транспортних засобів правил дорожнього руху, крім передбачених ст.123 КУпАП, ч. I або II ст.130 КУпАП, що спричинили пошкодження транспортних засобів, вантажів, шляхів, шляхових та інших споруд чи іншого майна;

- керування транспортними засобами (річковими або маломірними суднами) особами в стані сп'яніння, передача керування транспортним засобом

особі, яка перебуває у стані сп'яніння, а так само ухилення осіб, які керують транспортними засобами, від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан сп'яніння, а також вчинення на протязі року аналогічного правопорушення, крім передачі керування транспортним засобом особі, яка перебуває в стані сп'яніння (ст.130 КУпАП);

- ухилення водіїв транспортних засобів, судноводіїв річкових або маломірних суден від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан сп'яніння або аналогічні дії вчинені особами, які не мають права керування судном (ст.131 КУпАП);

- самовільне використання з корисливою метою транспортних засобів, машин чи механізмів, що належать підприємствам, установам, організаціям, а також зберігання транспортних засобів, що належать підприємствам, установам і організаціям, поза встановленими місцями їх стоянки (ст.132 КУпАП).

В усіх випадках застосування даного стягнення мова йде про позбавлення наданих громадянину спеціальних прав, які відрізняються від конституційних, якими громадяни володіють з часу народження або набуття цивільної дієздатності. Спеціальне право надає право користування окремими засобами (мисливською зброєю, знаряддям для рибної ловлі тощо), спеціалізованими фондами, займати певні посади або займатися певною діяльністю.

Адміністративне законодавство України передбачає певні пільги для осіб, які користуються спеціальним правом керування транспортним засобом у зв'язку з інвалідністю. Ці особи можуть бути позбавлені такого права тільки у виключних випадках (ч.2 ст.30 КУпАП), якщо вони керували транспортним засобом у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння, а також у разі невиконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння.

За грубе порушення правил мисливства (полювання без належного на те дозволу, в заборонених місцях, у заборонений час, забороненими знаряддями або способами) особи які вчинили вищезазначені проступки можуть бути позбавлені такого права. При цьому дане адміністративне стягнення не може бути застосоване до спеціалістів, які працюють в мисливських господарствах, до наукових працівників, які вивчають фауну та засоби мисливства (лісничих, єгерів, мисливців-промисловців функціональними обов'язками яких є регулювання популяції тварин і для яких мисливство є основним джерелом існування).

Позбавлення спеціального права за своєю суттю захід тимчасовий, відносно-визначеного характеру, що виявляється у визначенні законодавцем вищої межі цієї санкції, що дає можливість правозастосувальним органам в кожному конкретному випадку призначати її з урахуванням характеру вчиненого правопорушення, особи правопорушника, ступенем його вини, обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, тощо.

Виправні роботи - захід адміністративного стягнення, який поєднує в собі два аспекти матеріального та обмежувального характеру. Матеріальний

аспект знаходить свій вияв в тому, що правопорушник на протязі терміну до двох місяців працює за постійним місцем роботи і з його заробітку за рішенням суду (судді) відраховується до 20 відсотків заробітку в доход держави. Мета цього заходу стягнення ~ грошове покарання, вплив на матеріальні інтереси порушника та на його перевиховання в умовах трудового колективу. Стягнення не може бути застосоване до військовослужбовців та призваних на збори військовозобов'язаних, осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, народних депутатів України.

Виправні роботи — захід адміністративного стягнення, який поєднує в собі аспекти матеріально-обмежувального впливу. Цей захід стягнення застосовується при деяких адміністративних проступках з особливою антисуспільною спрямованістю, близькі до злочинів: дрібну крадіжку державного або колективного майна (ч.1 ст.51 КУпАП); ухилення від відшкодування майнової шкоди, заподіяної злочином підприємствам, установам, організаціям (ст.51¹ КУпАП); дрібне хуліганство (ст.173 КУпАП); поширювання неправдивих чуток (ст.173¹ КУпАП); розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді, вчинені особою двічі протягом року (ч.3 ст.178 КУпАП); злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівників міліції (ст.185 КУпАП); повторне протягом року порушення встановленого порядку організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ч.2 ст.185¹ КУпАП); публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції (ст.185⁷ КУпАП).

Виправні роботи призначаються тільки як основне стягнення по постанові районного судді, яка приймається ним одноособово. Виправні роботи не можуть бути застосовані до військовослужбовців та призваних на збори військовозобов'язаних, осіб рядового та начальницького складів органів внутрішніх справ, народних депутатів України та осіб наділених дипломатичним імунітетом. Мета цього заходу стягнення — грошове покарання, вплив на матеріальні інтереси порушника та його перевиховання в умовах трудового колективу.

Матеріальний вплив при призначенні виправних робіт виявляється в тому, що із заробітку порушника в доход держави проводяться відрахування в розмірі встановленому постановою районного суду (судді), в межах 20% заробітку. До суми останнього входять: заробітна плата за основним місцем роботи, за сумісництвом, гонорари, які отримані згідно договорів та трудових угод. Утримання не допускаються з пенсій та допомог, які отримуються у порядку соціального забезпечення та страхування, а також з виплат одноразового характеру. Відрахування здійснюються з усієї суми заробітку без виключення з нього податків та інших платежів.

Застосування даного заходу окрім матеріальних втрат для порушника передбачає і деякі правообмеження: забороняється надання чергової відпустки в період відбування покарання; час відбуття виправних робіт не зараховується до стажу роботи, який надає право на отримання щорічної відпустки, надбавок до заробітної плати та інших пільг.

Строк виправних робіт не повинен перевищувати двох місяців.

Виправні роботи, що призначаються постановою суду (судді) в адміністративному порядку, не тягнуть судимості, і їх необхідно відрізнити від виправних робіт, передбачених кримінальним кодексом (ст.57 КК України). Останні призначаються згідно вироку суду за скоєння злочину на термін від 6-и місяців до 2-х років і тягнуть за собою судимість. Виправні ж роботи, як захід адміністративної відповідальності не тягнуть судимості, не є вони й підставою для звільнення з роботи. Виправні роботи не можуть призначатися недієздатним особам, пенсіонерам, інвалідам, вагітним жінкам, особам, які не мають постійного міста роботи.

Законодавець не встановлює мінімальний термін виправних робіт, але виходячи з доцільності застосування цього адміністративного стягнення, ми вважаємо, що мінімальний термін виправних робіт не повинен бути меншим за 15 днів.

Адміністративний арешт - найбільш суворий захід адміністративного стягнення, який застосовується у виключних випадках. Призначається лише за постановою суду (судді) у тому разі, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи порушника, суддя прийде до висновку, що застосування інших видів стягнення буде недостатньо. Призначається цей захід на строк до 15 діб (ст.32 КУпАП).

Винятковість адміністративного арешту виявляється в тому, що він встановлюється за вчинення адміністративних проступків з особливою антигромадською спрямованістю, які найбільш наближені до кримінально-караних. В Кодексі України про адміністративні правопорушення адміністративний арешт призначається за скоєння таких правопорушень:

— незаконне вироблення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст.44 КУпАП);

— дрібне хуліганство (ст.173 КУпАП);

— розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді (ч.3 ст.178 КУпАП);

— злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, військовослужбовця, члена громадського формування з охорони громадського порядку (ст.185 КУпАП);

— порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст.185¹ КУпАП);

— прояв неповаги до суду (ст.185³ КУпАП).

Адміністративний арешт не може застосовуватись до вагітних жінок, жінок, які мають дітей віком до 12 років, до осіб, які не досягли 18 років, до інвалідів I та II груп (ч.2 ст.32 КУпАП), військовослужбовців та призваних на збори військовозобов'язаних, осіб рядового та начальницького складів органів внутрішніх справ (ст.15 КУпАП).

Застосування адміністративного арешту не тягне за собою судимості, не є підставою для звільнення з роботи і не перериває трудового стажу. Однак, час перебування під арештом не включається до стажу, який надає право на

щорічну відпустку і заробітна плата за період утримання під арештом не сплачується.

Видворення за межі України як захід адміністративного стягнення застосовується за рішенням органів внутрішніх справ або Служби безпеки України виключно до іноземців, якщо:

- їх дії суперечать інтересам забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку;

- це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;

- вони грубо порушили законодавство про правовий статус іноземців.

Аналізуючи правову норму актів адміністративної відповідальності, слід зазначити, що сьогодні належним чином чинним законодавством видворення за межі України як вид адміністративного стягнення не оформлено.

Деякі вчені-адміністративісти відносять видворення до числа заходів припинення, хоча ст.24 КУпАП і називає його адміністративним стягненням. Аналізуючи дану точку зору, слід зазначити, що вона має право на існування і відкинути її повністю ми не можемо. У випадку ухвалення рішення про видворення іноземець зобов'язаний покинути територію України в терміни, зазначені в цьому рішенні. Якщо іноземець ухиляється від виконання такого рішення, то він підлягає затриманню і примусовому видворенню, проте для цього необхідна санкція прокурора. Затримання для примусового видворення допускається тільки на термін, необхідний для практичної реалізації даного рішення. Рішення про видворення іноземця може бути оскаржене в судовому порядку. Оскарження не припиняє виконання рішення про видворення. Видворення іноземців здійснюється органами внутрішніх справ. Іноземці, які підлягають видворенню, або юридичні особи, які приймають цих іноземців, відшкодовують витрати, пов'язані з видворенням.

Крім стягнень передбачених ст.24 КУпАП в ст. 24-1 законодавець передбачив заходи виховного впливу, які застосовуються до неповнолітніх, які скоїли правопорушення у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років. До них відносяться: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; 2) застереження; 3) догана або сувора догана; 4) передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінують, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за його згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

Зобов'язання привселюдно чи в іншій формі попросити вибачення у потерпілого є найменш суворою мірою. Воно застосовується органом адміністративної юрисдикції в тих випадках, коли він дійшов висновку, що неповнолітній усвідомив неправомірність свого поведіння, суспільну шкідливість вчиненого діяння і покався в цьому.

Застереження — більш суворий захід виховного впливу, і полягає він в усному оголошенні органом адміністративної юрисдикції офіційного, від імені держави, осуду й осудження неповнолітнього правопорушника і його поведіння, що проявилось в здійсненні адміністративного правопорушення, яке не становить великої громадської небезпеки.

Догана чи сувора догана — захід морально-психологічного впливу, який застосовується до неповнолітніх правопорушників у разі систематичного невиконання встановлених правил поведінки і здійснення правопорушень, що свідчать про формування антигромадської установки. Догана чи сувора догана вважаються більш жорсткими заходами стягнення, ніж попередження неповнолітнього. Вони супроводжуються офіційним, від імені держави, суворим осудом і осудженням неповнолітнього правопорушника і вчиненого ним діяння.

Передача неповнолітнього під нагляд педагогічному чи трудовому колективу являє собою покладання органом адміністративної юрисдикції на відповідний колектив з його (колективу) згоди обов'язку здійснювати виховний вплив на неповнолітнього і контролювати його поведінку.

Передача неповнолітнього під нагляд окремим громадянам полягає в покладанні на них обов'язків з виховання піднаглядного і контролю за його поведінкою.

При передачі неповнолітнього під нагляд батькам, особам, що їх заміщають, педагогічному чи трудовому колективу орган адміністративної юрисдикції не встановлює термінів такого нагляду. Однак на практиці нагляд зазначеними особами здійснюється, як правило, протягом не менше року.

Зазначені заходи застосовуються в адміністративно-судовому порядку і спрямовані на забезпечення виховного впливу щодо неповнолітнього. На відміну від аналогічних примусових заходів виховного характеру, які застосовуються в ст.105 КК: 1) адміністративні заходи впливу передбачені ст.24-1 КУпАП не відносяться до обставин, що звільняють від покарання; 2) з перерахованих заходів лише застереження та передача під нагляд батьків чи осіб, які їх заміняють мають аналогію в кримінальному законодавстві; 3) при здійсненні адміністративного впливу на неповнолітнього застосовується лише один захід, в кримінально-правовій нормі до неповнолітнього може бути застосовано кілька примусових заходів виховного характеру; 4) в КУпАП не визначається тривалість і порядок проведення заходів виховного впливу, в ч.3 ст.105 КК зазначається тривалість здійснення деяких заходів.

Заходи виховного впливу, що застосовуються до неповнолітніх відмежовуються від адміністративних стягнень наступним: 1) адміністративні стягнення застосовуються майже до усіх фізичних осіб, які вчинили правопорушення, заходи впливу застосовуються лише до неповнолітніх правопорушників; 2) адміністративні стягнення застосовуються за найшкідливіші (суспільно небезпечні) правопорушення, зокрема і ті, які вчинені неповнолітніми (ст.13 КУпАП); 3) на відміну від адміністративних стягнень, заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх носять виховний та попереджувальний характер, і не є штрафними санкціями; 4) на відміну від заходів виховного впливу, система адміністративних стягнень, яка передбачена ст.24 КУпАП подається в законодавстві з урахуванням зростання їх суворості, заходи виховного впливу характеризуються однаковою мірою суворості (пояснюється це тим, що вони носять виховне спрямування); 5) на відміну від

адміністративних стягнень питання виконання постанов про застосування заходів виховного впливу не врегульовано законодавством.

Загальні правила накладення стягнень за адміністративні правопорушення, які конкретизують і поглиблюють конституційні принципи законності, гуманізму, індивідуалізації адміністративної відповідальності, закріплено в главі IV КУпАП України.

Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення. при накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (ст.33 КУпАП).

Особу порушника характеризують, перш за все, ознаки, властиві суб'єктові проступку (вік, стать, службовий, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчанню тощо. Всі ці обставини мають бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повну уяву про особу порушника.

При вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо (ч. 1 ст.36 КУпАП). Такий порядок застосування стягнень зумовлений тим, що справи про адміністративні правопорушення однієї і тієї ж особи вирішують частіше за все різні державні органи (посадові особи) в межах своєї підвідомчості. Наприклад, громадянин, перебуваючи в п'яному вигляді, що ображає людську гідність і суспільну мораль порушив тишу в громадському місці. За перше правопорушення стягнення накладає начальник (заступник начальника) органу внутрішніх справ, а за друге – адміністративна комісія. Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які розглядаються одним і тим же органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень (ч. 2 ст.36 КУпАП). Так, при одночасному розгляді справ про незаконну торгівельну діяльність і злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції, вчинених однією особою, суддя районного (міського) суду може застосувати адміністративний арешт на строк до 15 діб з конфіскацією предметів незаконної торгівлі. Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - два місяці з дня його виявлення (ч. 1 ст.38 КУпАП). Таким чином, для більшості правопорушень точкою відліку строку давності притягнення до адміністративної відповідальності є день вчинення правопорушення. При цьому день вчинення правопорушення в 2-місячний строк не включається. Строк спливає о 24 годині останньої доби другого місяця.

При триваючому правопорушенні початок перебігу строку давності визначається по-іншому. Точкою відліку тут є момент виявлення проступку. Це пояснюється характером триваючих правопорушень. Вони вчинюються більш менш тривалого часу, характеризуються безперервним здійсненням єдиного діяння. До них може бути віднесено, наприклад, ухилення від прибуття за викликом в прокуратуру, зберігання міцних напоїв домашнього виготовлення, проживання без паспорта тощо.

У разі відмови з порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але при наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову з порушенні кримінальної справи або про її закриття (ч.2 ст.38 КУпАП).

В ч.2 ст.328 КУпАП законодавець вказує, що у разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях правопорушника ознак порушення митних правил, стягнення у вигляді попередження, штрафу може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття. При цьому товари та транспортні засоби підлягають конфіскації незалежно від часу вчинення або виявлення порушення митних правил.

Адміністративне стягнення за корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, може бути накладено не пізніше як через шість місяців з дня його вчинення (ст.12 Закону України "Про боротьбу з корупцією").

Накладення адміністративного стягнення тягне для порушника певні несприятливі юридичні наслідки. По-перше, повторне, протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обтяжливою обставиною, про що вище вже згадувалось. По-друге, законодавство про адміністративні правопорушення досить часто розглядає повторність як кваліфікуючу обставину. По-третє, в окремих випадках, повторне вчинення однорідного правопорушення тягне кримінальну відповідальність. У зв'язку з цим ст.39 КУпАП встановила строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Цей строк обчислюється з моменту закінчення адміністративного стягнення і становить один рік.

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню не потрібно видання будь-якого спеціального документа. Стягнення погашається автоматично після закінчення річного строку і при невчиненні протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку переривається. Давність в цих випадках починається з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення призначеного за новий вчинений проступок.

5. Адміністративна деліктологія та адміністративна деліктність

Адміністративна деліктологія є складовою частиною більш загальної науки деліктології, покликана вивчати три групи незлочинних правопорушень: по-перше, ті порушення, які допускають працівники апарату органів виконавчої влади у процесі виконання своїх обов'язків; по-друге, порушення громадян, що тягнуть за собою заходи адміністративної відповідальності; по-третє, це порушення, які допускають установи, організації, підприємства, що тягнуть за собою примусові адміністративні заходи. Питання адміністративної деліктології та адміністративної деліктності вивчали досить змістовно О.І.Остапенко, Є.В.Додін, І.П.Голосніченко, М.М.Дорогих, С.В.Ківалов та ін.

Адміністративна деліктологія – це сукупність знань про адміністративні делікти і деліктність як масове негативне явище, що містить в собі детермінанти протиправної поведінки делінквента, їхньої особистості з метою вироблення і використання адекватних заходів для протидії адміністративним правопорушенням.

Предметом адміністративної деліктології є: делікатність як конкретне, так і загальне негативне явище, детермінанти протиправної поведінки порушників, особистість порушника і механізм протиправної його поведінки. Іншими словами **предметом адміністративної деліктології є:**

- 1) **феноменологія** адміністративної деліктності – це її характеристика, класифікація, внутрішні закономірності та тенденції;
- 2) **етиологія** – причини та умови, які сприяють її існуванню;
- 3) **профілактика** адміністративної деліктності як цілого, так і складових її частин.

Методологічно всі дослідження у сфері адміністративної деліктології прийнято поділяти на чотири основні напрями:

- аналіз характеру вчинених правопорушень, їхня масштабність, динаміка розвитку;
- дослідження причин конкретних правопорушень і умов, що їм сприяють;
- вивчення особистості правопорушника;
- розробка заходів щодо запобігання правопорушенням.

Функції адміністративної деліктології:

- **прогностична** (встановлення тенденцій деліктності в цілому, окремих її видів, її екології, топографії, географії поширення);
- **пояснювальна** (розкриття сутності адміністративної деліктності, її внутрішніх законів, вплив на стан правопорядку у країні);
- **синтезуюча** (інтегруюча), яка полягає в упорядкуванні накопичення емпіричного матеріалу, виявлення у ньому закономірностей та зв'язків.

Система адміністративної деліктності – це її внутрішня структура. У системі адміністративної деліктності прийнято виділяти Загальну та Особливу частини.

До **Загальної частини** адміністративної делікатності відносять знання про природу, структуру, екологію, динаміку, географію, топографію

адміністративної делікатності, про її причини, засоби та методи набуття знань, а також про засоби профілактики адміністративній делікатності.

До **Особливій частині** дається деліктологічна характеристика сукупності та закономірностей окремих видів проступків, що класифікуються за різними критеріями: за родовим об'єктом посягання, за особливостями демографічних властивостей правопорушника тощо, а також вивчення причини та умов, що сприяють вчиненню окремих проступків. Й, із урахуванням цього, розробляються рекомендації щодо їх профілактики.

Адміністративна деліктологія – це наука **теоретико-прикладна**. Її вивчають як теорію, і в той же час висновки, сформульовані за підсумками вивчення, використовуються на практиці (зорієнтовані на практичну діяльність уповноважених осіб).

Методи адміністративної деліктології: конкретно-соціологічні (опитування, експертних оцінок, вивчення документів, анкетування, інтерв'ювання), статистичні, історичні, демографічні, психологічні, кібернетичні, логічні (класифікації, порівняння, абстрагування тощо).

Адміністративна деліктність – це сукупність адміністративних деліктів (проступків), які вчинені у певному географічному просторі, у певний період часу.

Ознаки адміністративної деліктності:

- **стан (рівень) адміністративної деліктності** – це кількість проступків в абсолютних цифрах або ж у відносних показниках. Стан адміністративної делікатності може виражатися в коефіцієнтах або індексах, тобто показниках притягнутих до адміністративної відповідальності осіб по відношенню до певного числа осіб (жителів, співробітників тощо).

- **структура адміністративної деліктності** – це якісна сторона адміністративної делікатності, сукупність проступків, які відрізняються за різними критеріями. Серед найпоширеніших критеріїв, які обираються для визначення структури адміністративної деліктності, зустрічаються: родовий об'єкт посягання, заходи відповідальності, які передбачаються за вчинення, форма вини, суб'єкт проступку тощо.

- **динаміка** – зміни кількісних та якісних показників адміністративних деліктів в цілому за певний період часу (рік, квартал тощо). Для визначення динаміки адміністративної деліктності використовується **два способи** – **базисний** (коли за основу обираються данні певного року і вони послідовно порівнюються із показниками всіх інших років) та **ланцюговий** (коли визначаються зміни у показниках поточного року по відношенню до попереднього).

- **екологія** – вплив клімату, зони проживання особи на її поведінку;

- **топографія** – місце вчинення проступку.

Ключові терміни:

Адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення (проступок), склад адміністративного правопорушення, крайня необхідність,

необхідна оборона, деліктоздатність, осудність, об'єкт адміністративного правопорушення, предмет адміністративного правопорушення, об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, суб'єкт адміністративного правопорушення, суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення, обставини, що виключають адміністративну відповідальність, обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність, обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність, адміністративні стягнення, спеціальний суб'єкт адміністративної відповідальності, попередження, штраф, позбавлення спеціального права, оплатне вилучення предмета, конфіскація, виправні роботи, адміністративний арешт, адміністративне видворення, адміністративна деліктологія, адміністративна деліктність.

Питання для самоконтролю:

1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності.
2. Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими різновидами юридичної відповідальності.
3. Підстави адміністративної відповідальності та їх характеристика.
4. Поняття, ознаки адміністративного правопорушення (проступку).
5. Склад адміністративного правопорушення та характеристика його елементів.
6. Обставини, що виключають адміністративну відповідальність.
7. Обставини, що пом'якшують, обтяжують адміністративну відповідальність.
8. Основні та додаткові адміністративні стягнення: їх характеристика.
9. Основні правила накладення адміністративних стягнень.
10. Поняття, ознаки адміністративної деліктності

Тести-тренінги:

1. До органів, які наділені правом встановлення адміністративної відповідальності відносяться:

- А) Конституційний Суд
- Б) Прокуратура.
- В) Адміністративні комісії;
- Г) Органи внутрішніх справ;
- Д) Верховна Рада України;

2. Адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли віку:

- А) 12 років;
- Б) 14 років;
- В) 15 років;
- Г) 16 років;
- Д) 18 років;

3. Яка з наведених обставин не виключає адміністративну відповідальність:

- А) Неосудність особи, яка вчинила протиправне діяння;
- Б) Похилий вік особи яка вчинила протиправне діяння;
- В) Вчинення правопорушення в стані крайньої необхідності;
- Г) Вчинення правопорушення в стані необхідної оборони;
- Д) Відсутність події і складу адміністративного правопорушення.

4. Не є звільненням від адміністративної відповідальності:

- А) Передача матеріалів прокурору, органу попереднього слідства або дізнання;
- Б) Передача матеріалів на розгляд трудового колективу;
- В) Передача матеріалів на розгляд громадської організації;
- Г) Оголошення усного зауваження.

5. В якому із зазначених визначень є помилка?

- А) Фактичною підставою для настання адміністративної відповідальності, виступає адміністративне правопорушення (проступок).
- Б) Суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути осудні фізичні особи, що досягли 16 років, службові і посадові особи;
- В) У гіпотезі описуються конкретні правила поведінки особи, які охороняються державою і за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність;
- Г) юридичною підставою адміністративної відповідальності є наявність в діях особи юридичного складу правопорушення - суб'єкту, суб'єктивної сторони, об'єкту, об'єктивної сторони;
- Д) до обставин, що звільняють від адміністративної відповідальності або надають таку можливість відноситься передача матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації або трудового колективу;

6. Які із зазначених визначень є правильними?

- А) Винність проступку - це заборона дій, яка передбачена конкретною адміністративною нормою;
- Б) Предмет проступку, якщо його названо в конкретних нормах КУпАП, виступає обов'язковою ознакою їх об'єкта, відсутність якої свідчить про відсутність юридичного складу проступку;
- В) Об'єктивна сторона адміністративного проступку - це сукупність зовнішніх ознак проступку, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника.
- Г) Суб'єкти бувають трьох видів(індивідуальні, загальні та спеціальні).
- Д) Неосудність - це здатність особи усвідомлювати свої дії або керувати ними, а значить, і нести за них відповідальність.

7. Максимальний строк, на який застосовується позбавлення спеціального права, становить:

- А) 3 роки;
- Б) 12 місяців;
- В) 2 роки;
- Г) 6 місяців;
- Д) 5 років.

8. Виправні роботи застосовуються на:

- А) Строк до 3-х місяців з відрахуванням до 20% заробітку;
- Б) Строк до 2-х місяців з відрахуванням до 20% заробітку;
- В) Строк до 4-х місяців з відрахуванням до 10% заробітку;
- Г) Строк до 6 ти місяців з відрахуванням до 10% заробітку;
- Д) Строк до 6-ти місяців з відрахуванням до 20% заробітку;

9. Адміністративне стягнення може бути накладено:

- А) Не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення;
- Б). Протягом 10 днів з дня винесення постанови в справі про адміністративне правопорушення;
- В) Не пізніш як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття;
- Г) Протягом 2-х місяців з дня винесення постанови в справі про адміністративне правопорушення;
- Д) Протягом 15 днів з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи;

10. Який з наведених органів (посадових осіб) не має права розглядати справи про адміністративні правопорушення:

- А) Адміністративна комісія;
- Б) Виконком сільської або селищної ради.
- В) Дільничний інспектор;
- Г) Районні (міські) суди;
- Д) Прокурор району;

Завдання на перерахування:

- органи адміністративної відповідальності;
- функції адміністративної відповідальності;
- підстави адміністративної відповідальності;
- суб'єкти, уповноважені визначати засади адміністративної відповідальності;
- обставини, що звільняють від адміністративної відповідальності;
- обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність
- обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність;

- органи адміністративного правопорушення (проступку);
- елементи складу адміністративного правопорушення(проступку);
- обов'язкові ознаки об'єктивної сторони адміністративного проступку;
- факультативні ознаки об'єктивної сторони адміністративного проступку;
- факультативні ознаки суб'єктивної сторони адміністративного проступку;
- характерні риси адміністративних стягнень;
- основні адміністративні стягнення;
- додаткові адміністративні стягнення;
- спеціальні суб'єкти адміністративної відповідальності;
- заходи впливу, що застосовуються за вчинення адміністративних проступків до неповнолітніх у віці від 16 до 18 років;
- основні правила накладення адміністративних стягнень;
- функції адміністративної деліктології;
- ознаки адміністративної деліктності.

Завдання на порівняння:

- адміністративна і кримінальна відповідальність;
- адміністративна і дисциплінарна відповідальність;
- адміністративна і суспільно-правова відповідальність;
- адміністративний проступок і злочин;
- адміністративний проступок і цивільно-правовий делікт;
- адміністративний проступок і дисциплінарний проступок
- умисел і необережність;
- протиправна дія і бездіяльність;
- прямий і непрямий умисел;
- крайня необхідність і необхідна оборона;
- основні та факультативні ознаки складу адміністративного правопорушення;
- основні та додаткові адміністративні стягнення;
- конфіскація і оплатне вилучення предмета;
- адміністративний штраф і кримінальний штраф;
- виправні роботи як вид адміністративного стягнення і кримінального покарання;
- виправні роботи як вид адміністративного стягнення і примусову працю;
- виправні роботи як вид адміністративного стягнення і громадські роботи як вид кримінального покарання;
- адміністративна деліктологія і адміністративна деліктність;
- адміністративна деліктологія і кримінологія.

Продовжить думку:

1. Крайня необхідність – це обставина, що ...
2. Суспільна шкідливість адміністративного правопорушення – це ...
3. Факультативні ознаки об'єктивної сторони адміністративного правопорушення – це ...
4. Система адміністративних стягнень закріплена у ст. ... КпАП України.
5. Конфіскація – це ...
6. При накладенні адміністративних стягнень враховується ...
7. Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які розглядаються одним і тим самим органом (посадовою особою), стягнення накладаються ...
8. Адміністративне видворення застосовується ...
9. Мотив і мета – ... ознаки суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення.
10. Осудність – це ...

Задачі

Завдання 1.

Відпочиваючи на о. Хортиця разом зі своїми однокласниками сімнадцятирічні П. та Р. взяли пневматичний пістолет, який належав батькові Р. без його згоди та розважалися, стріляючи з нього та були затримані працівниками міліції, які склали відповідний протокол. За наслідками розгляду справи на П. та Р. було накладено штраф у розмірі 51 грн. та конфісковано пневматичний пістолет, з якого вони стріляли.

Дайте юридичну оцінку по даній справі.

Завдання 2.

Під час перевірки пологового будинку державною санітарно-епідеміологічною службою було виявлено ряд порушень санітарно-гігієнічних норм та правил. Головний лікар пологового будинку К. був притягнутий до відповідальності у вигляді основного стягнення - штрафу (у розмірі трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян) та додаткового – попередження, про що було зроблено запис у його особовій справі. К. оскаржив притягнення його до відповідальності, мотивуючи недоцільність його притягнення до відповідальності тим, що порушення мали незначний характер та не призвели до настання шкідливих наслідків.

Проаналізуйте дану ситуацію та дайте правову оцінку.

РОЗДІЛ 7. ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

1. Поняття та види проваджень в справах про адміністративні правопорушення, їх завдання.

2. Принципи та учасники провадження в справах про адміністративні правопорушення.
3. Стадії та строки провадження.
4. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

1. Поняття та види проваджень в справах про адміністративні правопорушення, їх завдання

Провадження в справах про адміністративні правопорушення - це особливий вид процесуальної діяльності, врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

У порівнянні з іншими адміністративними провадженнями воно більш детально регламентовано в законодавстві України. Основні положення зазначеного провадження зосереджені в розділах 4 (“Провадження в справах про адміністративні правопорушення”) та 5 (“Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень”) розділах Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі-КУпАП). Але, крім зазначеного нормативного акту процедури провадження в справах про адміністративні проступки врегульовуються Митного кодексу України (далі-МКУ) (розділ 19 “Провадження в справах про порушення митних правил”) та іншими актами, як правило підзаконними, які врегульовують питання притягнення до відповідальності юридичних осіб.

Йому притаманні наступні особливості:

- 1) виникає у зв'язку із вчиненням проступку та необхідністю проведення адміністративного розслідування;
- 2) реалізується тільки визначеним колом суб'єктів особливе місце серед яких посідають органи виконавчої влади;
- 3) процесуальні акти цього провадження мають певну специфіку;
- 4) за допомогою даного провадження реалізуються норми адміністративної відповідальності;
- 5) здійснюється, як правило, у позасудовому порядку;
- 6) з усіх видів адміністративного процесу воно найбільш подібне до юрисдикційних проваджень в інших галузях права (зокрема, кримінально-процесуального).

Законодавче визначення поняття має місце у ст.356 МКУ в якій зазначається, що провадження у справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій (при проведенні митного обстеження), розгляд справи та винесення по ній постанови. Разом з тим в теорії митної справи під зазначеним провадженням можна зустріти й наступні визначення: «це особливий різновид процедур, який здійснюється посадовими особами митних органів із метою виявлення, об'єктивної оцінки, припинення й боротьби з порушеннями митних правил», “це система процесуальних дій щодо

фіксації, установлення, правильної оцінки скоєного порушення митних правил”.

Як можна побачити однозначна точка зору серед науковців, яка б поєднувала всі їх погляди стосовно цього поняття відсутня.

Загальний аналіз законодавства України дає змогу виділити два **види** провадження в справах про адміністративні правопорушення: звичайне та спрощене.

Звичайне здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу, визначає зміст, запобіжні заходи та порядок їх застосування, права та обов'язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. Протокол правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладення стягнення (штрафу або попередження) на місці вчинення правопорушення. Спрощена процедура не застосовується при провадженні у справах про порушення митних правил (ч.1 ст. 363 МКУ).

Залежно від виду органів, які здійснюють адміністративне провадження, розрізняють три види провадження:

- адміністративне;
- судове;
- таке, що здійснюється громадськими організаціями.

В адміністративному порядку провадження здійснюється органами виконавчої влади, тобто:

1) адміністративними комісіями при місцевих органах державної виконавчої влади;

2) одноособово службовими (посадовими) особами - представниками органів державної виконавчої влади: річкового, повітряного, автомобільного та електротранспорту, внутрішніх справ, пожежного нагляду, рибоохорони, митного нагляду, нагляду за охороною праці, військовими комісаріатами (тобто інспекторами, контролерами, начальниками цих органів) тощо.

Провадження у справах про порушення митних правил здійснюється тільки уповноваженими посадовими особами Митної служби України та місцевими судами (суддями).

У судовому порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється суддями одноособово.

Провадження може здійснюватися і громадськими органами та їх уповноваженими особами, наприклад, громадськими органами з охорони громадського порядку; громадськими інспекторами: Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, лісовим інспектором, мисливським інспектором, органів рибоохорони, охорони навколишнього природного середовища тощо.

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної

справи, вирішення її точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення законності (ст. 245 КУпАП).

Таким чином, **провадження у справах про адміністративні правопорушення** - це комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення законності, які здійснюються спеціально уповноваженим органом або посадовою особою державних органів з метою охорони прав та законних інтересів громадян, охорони власності, виконання завдань з охорони громадського порядку і громадської безпеки.

2. Принципи та учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на підставі єдиних **принципів**, серед яких можна назвати такі:

- законність;
- публічність;
- гласність;
- об'єктивність;
- здійснення провадження національною мовою;
- безпосередність провадження;
- дотримання змагальності сторін;
- простота та швидкість (оперативність) провадження;
- дотримання права на захист законних інтересів громадян;
- рівність осіб, які беруть участь в провадженні.

До осіб, які беруть участь у провадженні, відносяться:

- особа, яка притягається до адміністративної відповідальності;
- потерпілий;
- законні представники;
- захисник;
- свідок;
- експерт;
- перекладач.

Центральною фігурою при провадженні є **особа, яка притягається до адміністративної відповідальності** (її права викладені в ст.268 КУпАП та ст.366 МКУ). Навколо неї, власне, і концентрується процесуальна діяльність всіх інших суб'єктів провадження.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має **право**: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) давати пояснення; 3) подавати докази; 4) заявляти клопотання; 5) при розгляді справи користуватися юридичною допомогою захисника; 6) виступати рідною мовою; 7) користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; 8) оскаржити постанову по справі.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Участь потерпілого в провадженні має "звинувачувальну спрямованість", він бере участь з метою захисту своїх прав, інтересів, намагається довести, що правопорушення дійсно мало місце і порушені його інтереси та завдано шкоду. Йому надається право: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) заявляти клопотання; 3) оскаржувати постанову по справі; 4) його може бути опитано як свідка, відповідно до ст.272 КУпАП.

Законні представники - батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники - представляють інтереси особи, яку притягають до адміністративної відповідальності, чи потерпілого, які є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть самі здійснювати свої права. Вони мають право: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) заявляти клопотання від імені особи, інтереси якої представляють; 3) приносити скарги на рішення по справі.

Захисником може бути особа, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Захисник має право: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) заявляти клопотання; 3) за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Як **свідок**, у справі про адміністративне правопорушення, може бути викликана будь-яка особа, про яку є дані, що їй відомі будь-які обставини, що підлягають встановленню по даній справі. Свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час на виклик органу чи посадової особи, які розглядають справу, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі і відповісти на поставлені запитання.

Експерт призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі, коли виникає потреба в спеціальних знаннях.

Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях.

Експерт має право: 1) знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмету експертизи; 2) заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку; 3) з дозволу органу (посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне

правопорушення ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; 4) бути присутнім при розгляді справи.

Перекладач призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа. Він зобов'язаний з'явитися на виклик органу і зробити повно й точно доручений йому переклад. Як перекладач може бути запрошена й особа, що розуміє знаки німих та глухонімих.

Основне завдання **прокурора** в провадженні у справах про адміністративні правопорушення здійснюється в межах наданих Конституцією України (розділ 7) та Законом України «Про прокуратуру», тобто реагувати на будь-яке порушення, а якщо воно не усунено, своєчасно реагувати на порушення провадження в порядку нагляду.

3. Стадії та строки провадження

Під **стадією провадження** необхідно розуміти таку порівняно самостійну його частину, котра наряду із загальними завданнями провадження має притаманні тільки їй цілі і особливості. Стадії відрізняються одна від одної і колом учасників провадження, характером проваджуваних дій та їх юридичною роллю. Розв'язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акту розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою, наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення за своєю структурою схоже на кримінальний процес, проте воно значно простіше і містить менше процесуальних дій.

У якому б порядку не здійснювалося провадження, воно, як правило, проходить такі стадії:

Перша стадія – порушення адміністративного провадження і адміністративне розслідування.

Друга стадія - розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови.

Третя стадія - перегляд справи у зв'язку з оскарженням або опротестуванням постанови по справі.

Четверта стадія - виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Кожна з цих стадій, в свою чергу складається із конкретних етапів, які являють собою окремі процесуальні дії.

Стадія порушення адміністративного провадження і адміністративного розслідування - початкова стадія провадження. Підставою її порушення є дані, які з достатньою ймовірністю свідчать про наявність ознак проступку, тобто такою підставою виступає факт вчинення адміністративного правопорушення.

Вона складається з наступних етапів:

- порушення справи;
- з'ясування причин і обставин вчинення правопорушення, виявлення винних, спричиненої шкоди тощо;
- процесуальне оформлення результатів розслідування;
- направлення матеріалів для розгляду справи за підвідомчістю.

Процесуальним документом, у якому юридично оформлюється ця стадія є протокол або акт про правопорушення.

До складання протоколу уповноважена особа з'ясовує обставини правопорушення та наявність у діянні особи складу адміністративного проступку. Складений протокол повинен містити наступні дані: а) дату і місце його складання; б) посаду, прізвище, ім'я та по-батькові особи, яка його склала; в) відомості про особу порушника; г) місце, час і суть вчиненого правопорушення; д) нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; е) прізвища та адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; ж) пояснення порушника та інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Протокол підписується особою, яка його склала, і правопорушником. При наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписаний і цими особами. У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення від підписання протоколу, у ньому про це робиться відповідний запис.

Особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання.

При складанні протоколу порушникові роз'яснюються його права і обов'язки (ст.268 КУпАП та ст.366 МКУ), про що робиться відмітка у протоколі.

Особливу увагу при складанні протоколу необхідно приділяти опису обставин, які свідчать про вчинене адміністративне правопорушення. Органу (посадовій особі), який проводить провадження, важливо мати уявлення про те, чи є зафіксоване в протоколі діяння адміністративним проступком. Бажано не допускати в протоколі загального опису правопорушення (наприклад, "порушив громадський порядок", "нетактовно поведив себе в громадському місці", "знаходився п'яним в громадському місці"), і вказати в чому конкретно, і в яких протиправних діях (бездіяльності) знайшло вияв правопорушення.

При складанні протоколу бажано щоб дані про правопорушника заносилися з паспорту або іншого документа, який його замінює. Якщо ж правопорушник не має при собі документів, то уповноважена особа, яка складає протокол, повинна застосувати інші заходи для встановлення його особи.

В практичній діяльності органів внутрішніх справ непоодинокі випадки, коли винна у вчиненні правопорушення особа з метою ухилення від відповідальності, під час складання протоколу про адміністративне правопорушення надає неправдиву інформацію про себе, або іноді надає дані іншої особи, що може створити незручності для законослухняних громадян при відсутності будь-якої вини.

Протокол - це єдиний процесуальний документ, який є підставою розгляду і вирішення адміністративної справи. Завершальним етапом цієї стадії є направлення (надсилання) справи та протоколу до органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення.

На відміну від кримінально-процесуального права адміністративне законодавство рідко передбачає прийняття акта, яким порушується справа про адміністративне правопорушення. В кримінальному процесі ним є постанова про порушення кримінальної справи, в адміністративному провадженні проступків, як правило, закріплюється лише заключний документ – протокол про адміністративне правопорушення. Виключенням можуть бути обставини, коли прокурором вноситься постанова про порушення зазначеного провадження.

Тобто протокол про адміністративне правопорушення є головним документом на всіх стадіях провадження, який не тільки закріплює факт правопорушення та є підставою для його розгляду, але й містить всю негативну інформацію про проступок.

Справа про порушення митних правил вважається розпочатою з моменту складення протоколу про порушення митних правил (ст. 358 МКУ). Зміст протоколу про порушення митних правил має свої вимоги, які його дещо відрізняють від вимог до змісту протоколу про адміністративне правопорушення, передбачених ст.256 КУпАП.

Разом з тим в законодавстві передбачені обставини, за яких адміністративна справа не порушується, а порушена підлягає закриттю (ст. 247 КУпАП):

- 1) відсутність події та складу адміністративного правопорушення;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи строків накладання адміністративного стягнення (ст.38 КУпАП);
- 8) наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, іншого законного рішення;
- 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Таким чином, порушення адміністративного провадження та адміністративне розслідування - є початковою стадією провадження, яка являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин проступку, їх фіксація та кваліфікація.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови - це основна стадія провадження в справах про

адміністративні правопорушення, в ній вирішуються найважливіші завдання провадження.

Вона включає такі етапи, як:

- підготовка справи до розгляду та слухання справи;
- аналіз зібраних матеріалів про обставини справи;
- прийняття постанови по суті справи;
- доведення змісту цієї постанови до відома правопорушника.

На етапі підготовки справи до розгляду вирішуються наступні питання:

- 1) чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд даної справи;
- 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи;
- 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;
- 4) чи витребувані необхідні додаткові матеріали;
- 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються, як правило, за місцем їх вчинення (ст. 276 КУпАП) або за місцезнаходженням митного органу, в зоні якого вчинено правопорушення (ст. 388 МКУ). Окремі справи за порушення водія правил дорожнього руху можуть розглядатися також за місцем обліку транспортних засобів.

Строки розгляду справи наступні (ст. 277 КУпАП):

- протягом 15 днів;
- за деякі правопорушення 7 днів;
- за деякі правопорушення 5 днів;
- за деякі правопорушення 3 дні.

з дня одержання уповноваженим органом чи посадовою особою протоколу та інших матеріалів справи.

За дрібне хуліганство, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях, злісну непокору, виявлення неповаги до суду та деяких інших правопорушень термін розгляду встановлений - одна доба.

Справа про порушення митних правил розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня отримання посадовою особою митного органу або судом (суддею) матеріалів, необхідних для вирішення справи (ст. 389 МКУ).

Слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, що його розглядає. Головуючий оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності. Всім учасникам провадження роз'яснюються їх права та обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, заслуховуються особи, які беруть участь у справі, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

Орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати:

- 1) чи було вчинено адміністративне правопорушення;
- 2) чи винна дана особа в його вчиненні;
- 3) чи підлягає вона адміністративній відповідальності;
- 4) чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність;
- 5) чи заподіяно майнову шкоду;
- 6) чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, трудового колективу;
- 7) з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

При розгляді колегіальним органом справи про адміністративне правопорушення ведеться протокол, в якому зазначається (ст. 281 КУпАП):

- 1) дата і місце засідання;
- 2) найменування і склад органу, який розглядає справу;
- 3) зміст справи, що розглядається;
- 4) відомості про явку осіб, які беруть участь у справі;
- 5) пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду;
- 6) документи і речові докази, досліджені при розгляді справи;
- 7) відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження.

Протокол засідання колегіального органу підписується головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

Встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, орган або посадова особа, яка розглядає справу вносить у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Гарантією дієвості таких пропозицій є закріплення обов'язку повідомлення про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження органу (посадовій особі), який вніс пропозицію.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган або компетентна посадова особа виносить **постанову** по справі, яка повинна мати наступні реквізити (ст. 283 КУпАП):

- 1) найменування органу (посадової особи), який виніс постанову. Зазначена інформація про орган, крім формальних вимог, пов'язана з забезпеченням гарантій права особи, яка притягається до відповідальності на оскарження постанови. В зв'язку з цим, і дата прийняття постанови і найменування органу мають важливе значення для визначення інстанції для оскарження і обчислення строків оскарження постанови;
- 2) дата розгляду справи;
- 3) відомості про особу, щодо якої розглядається справа. Мова йде про необхідність позначення в протоколі прізвища, ім'я, по-батькові, віку, місця роботи (навчання) і місця проживання особи по відношенню до якої винесена постанова;

4) викладення обставин, установлених при розгляді справи. При викладенні зазначених обставин особливе значення має правильна юридична кваліфікація діяння, яке є підставою розгляду справи, об'єктивне викладення всіх обставин, не тільки викладених в протоколі про адміністративне правопорушення, а й отриманих під час розгляду справи від свідків, потерпілих, громадських організацій;

5) зазначення нормативного акту, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення направлене на забезпечення законності при застосуванні заходів виховного впливу. Не поодинокі випадки, коли за конкретне адміністративне правопорушення застосовувалися санкції, не передбачені відповідним нормативним актом;

6) прийняте по справі рішення. Вимоги закону в цій частині зводяться до того, щоб у постанові було вказано, яке рішення прийнято в результаті розгляду справи.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення органами (посадовими особами) одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові по справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова по справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні. Постанова підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постанова колегіального органу - головоючим на засіданні і секретарем цього органу.

По справі уповноваженим органом або посадовою особою може бути винесено одну з таких постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх (ст. 24-1 КУпАП);
- 3) про закриття справи.

Постанова про закриття справи виноситься при: 1) оголошенні усного зауваження; 2) передачі матеріалів на розгляд товариського суду або передачі їх прокурору, органу дізнання чи попереднього слідства; 3) при наявності обставин, що виключають провадження в справі.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Вона вручається під розписку, а про висилання робиться відповідна відмітка у справі.

В справах про деякі адміністративні проступки пов'язані з порушенням правил застосування, зберігання, носіння або перевезення вогнепальної (ст.ст. 174, 191 КУпАП), орган, уповноважений вирішувати справу надсилає копії постанови підприємству, установі, організації для відома і органу

внутрішніх справ для розгляду питання про заборону цій особі користуватися вогнепальною зброєю.

У справі про порушення митних правил митний орган або суд (суддя), що розглядає справу, виносить одну з таких постанов (ст. 391 МКУ):

- 1) про проведення додаткової перевірки;
- 2) про накладення адміністративного стягнення;
- 3) про закриття провадження в справі;
- 4) про порушення кримінальної справи про контрабанду.

Стадія перегляду справи у зв'язку з оскарженням або опротестуванням постанови є факультативною, тобто необов'язковою, і настає лише у випадку оскарження або опротестування прийнятої постанови по суті справи. Вона може закінчитися прийняттям одного з таких рішень - про відміну, про зміну або залишення в силі прийнятої постанови.

Перегляд - це перевірка законності і обґрунтованості справи суб'єктом, який наділений правом відмінити, змінювати або залишати раніше прийняту постанову без змін.

Перегляд постанови, як самостійна стадія, побудований на основі поєднання можливості оскарження і опротестування постанови з обов'язком компетентної особи або органів розглядати і при наявності підстав переглядати їх, дозволяє на підставі єдиного тлумачення і застосування закону виправляти і усувати допущені помилки. Гарантією дотримання законності є також право вищих органів управління і голови вищого суду незалежно від наявності скарги громадянина, протесту прокурора відмінити або змінювати постанови.

Перегляд слід відрізнити від повторного розгляду справи, який провадиться у тих випадках, коли прийнята раніше постанова скасована і справу направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова по справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється. У другому - стару постанову скасовано і у справі необхідно прийняти нову постанову.

Сам факт існування можливості перегляду постанови судом або вищим органом має велике превентивне значення, примушує посадову особу, якій доручено застосовувати адміністративне стягнення, більш відповідально ставитися до винності особи, кваліфікації її дій, вибору заходу стягнення.

Процесуальною підставою перегляду можуть бути: 1) скарга громадянина, по відношенню до якого винесено постанову; 2) скарга потерпілого; 3) протест прокурора. Ініціатива щодо перегляду постанови може виходити також від голови вищого суду та з ініціативи органу, який здійснює контроль за законністю, або який прийняв постанову.

Постанова у справі про порушення митних правил може бути оскаржена особою, стосовно якої вона винесена, або представником такої особи (ч.1 ст. 393 МКУ).

Постанова районного (міського) суду (судді) про накладення адміністративного стягнення є остаточною і оскарженню в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення не підлягає. Але це не виключає можливість її опротестування прокурором (ст. 289 КУпАП).

Порядок оскарження постанови по справі наступний (ст. 288 КУпАП):

1) постанову адміністративної комісії - у виконавчий комітет відповідної Ради або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним;

2) рішення виконавчого комітету селищної, сільської Ради - у виконавчий комітет районної, міської, районної в місті Ради або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним;

3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу - у вищий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним: постанову про накладення іншого адміністративного стягнення - у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі), після чого скаргу може бути подано в районний(міський) суд, рішення якого є остаточним.

Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

4) постанову органу внутрішніх справ (посадової особи), Державної інспекції по маломірних суднах про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження, зафіксованого на місці вчинення правопорушення без складання протоколу, - у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі);

5) постанову посадової особи військової автомобільної інспекції по справі про порушення правил дорожнього руху - вищестоящий посадовій особі, правомочній розглядати скаргу.

Ст.393 МКУ закріплений порядок оскарження постанов про порушення митних правил, який здійснюється в наступному порядку:

1) скарга на постанову митниці регіонального підпорядкування може бути подана до відповідної регіональної митниці або місцевого суду за місцезнаходженням митниці, яка винесла постанову;

2) постанова регіональної митниці по скарзі на постанову підпорядкованій їй митниці може бути оскаржена до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи або до місцевого суду за місцезнаходженням цієї регіональної митниці;

3) постанова регіональної митниці, митниці центрального підпорядкування може бути оскаржена до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи або до місцевого суду за місцезнаходженням відповідної регіональної митниці.

Скаргу на постанову може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови (ст. 289 КУпАП та ч.7 ст. 393 МКУ). В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом уповноваженим розглядати справу.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу уповноваженому її розглядати (ст. 288 МКУ).

Подання у встановлений строк скарги або протесту зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги, за винятком постанов про застосування таких стягнень як: 1) попередження; 2) адміністративний арешт; 3) накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення (ст. 291 КУпАП).

Протест винесений прокурором по скарзі вноситься у вищестоящий орган (посадовій особі) відносно органу, який прийняв рішення по скарзі.

Строк розгляду скарги або протесту на постанову складає десять днів з дня їх надходження (ст. 292 КУпАП).

Орган або посадова особа при розгляді скарги або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень (ст. 293 КУпАП та ст. 394 МКУ):

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочними вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Копія рішення по скарзі або протесту на постанову по справі протягом трьох днів надсилається потерпілому на його прохання. Про результати розгляду протесту повідомляється прокуророві.

Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Її сутність полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення призначеного правопорушнику постановою. Від того, як послідовно реалізовано постанову про адміністративне стягнення, наскільки справу доведено до завершення залежить рівень ефективності боротьби з адміністративними правопорушеннями, їх попередження, результативність виховання громадян в дусі точного та неухильного дотримання законів. Лише за умов реального виконання накладеного адміністративного стягнення спрацьовує механізм його впливу на свідомість правопорушника, практично забезпечується дотримання одного з головних правових принципів — невідворотності покарання. І навпаки, невиконання накладених стягнень робить всю попередню процедуру провадження малоефективною, веде до дискредитації рішень уповноважених органів, а у порушника виникає почуття безкарності, внаслідок чого він нерідко знову стає на шлях скоєння правопорушень.

Стадія виконання постанови про накладання адміністративного стягнення має уособлену нормативну регламентацію, вона передбачає виконання певних дій компетентними органами, установами та їх посадовими особами, що

базуються як на нормативних приписах, так і на постановах про накладення адміністративного стягнення.

Якщо накладення адміністративного стягнення є юридичним фактом, що тягне за собою виникнення правових відносин між юрисдикційним органом і особою, відносно якої винесено рішення про застосування заходів адміністративного стягнення, то виконання постанови є аналогічним фактом, який тягне виникнення відносин між органом або посадовою особою, уповноваженими виконувати постанову про накладення стягнення, і особою щодо якої вона виконується.

Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення вважається набуття нею законної сили. Це означає, що постанова набула значення закону, є обов'язковою і підлягає реалізації. У випадках оскарження або опротестування постанови, її виконання зупиняється, а потім відновлюється, якщо скарга або протест залишилися без задоволення.

Відповідно до ст.299 КУпАП постанова підлягає виконанню з моменту її винесення. На відміну від вироків судів з кримінальних справ, які згідно загального правила можуть бути приведені до виконання лише після закінчення строку касаційного оскарження, постанови про накладення адміністративних стягнень є актами управління і набувають сили негайно.

При оскарженні або опротестуванні постанови про накладення адміністративного стягнення, постанова підлягає виконанню після залишення скарги або протесту без задоволення, за винятком постанов про застосування заходів стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, який стягується на місці скоєння адміністративного правопорушення (ст. 258 КУпАП).

Стаття 301 КУпАП передбачає відстрочку виконання постанов у вигляді штрафу, адміністративного арешту і виправних робіт, якщо негайне її виконання є неможливим. Орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення може відстрочити її виконання на строк до одного місяця.

Відстрочка виконання постанови є винятком із загальних правил. Вона можлива, наприклад, з приводу тяжкої хвороби особи, яку притягнуто до відповідальності, якщо цей факт підтверджений документом лікувальної установи; у зв'язку із складними сімейними обставинами або іншими серйозними причинами, які дійсно перешкоджають невідкладній реалізації постанови. Характерно, що відстрочка поширюється лише на постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних робіт або штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці скоєння адміністративного правопорушення). Отже, якщо постановою накладено адміністративне стягнення: попередження, оплатне вилучення або конфіскація предметів, позбавлення спеціального права — відстрочка виконання заборонена.

В ст. 303 КУпАП йдеться про те, що не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до

виконання протягом 3-х місяців з дня винесення. До цього строку не включається час, на який виконання зупиняється у зв'язку з відстрочкою. З цього витікає, що постанова повинна бути звернута для виконання протягом 3-х місяців з дня винесення. Якщо провадження починається після цього строку, це вважається порушенням законності. Але, якщо виконання розпочато до закінчення строку давності накладення стягнення (ст. 38 КУпАП), його можна продовжувати стільки, скільки це передбачено законодавством.

Встановлення 3-х місячного терміну виконавчого провадження дисциплінує органи, уповноважені виконувати постанови, підвищує їх відповідальність за правильну, своєчасну та повну реалізацію цього акту.

Постанова про винесення *попередження* виконується у письмовій формі (ст. 306 КУпАП) і приймається до виконання органом (посадовою особою), який прийняв постанову шляхом її оголошення правопорушнику. Наприклад, якщо стягнення у вигляді попередження накладається адміністративною комісією, то вона і виконує її, оголошуючи про вжиті заходи на засіданні.

На практиці існує чимало випадків, коли постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виносяться у відсутності порушника. Тоді вона виконується за допомогою вручення йому копії постанови протягом трьох днів, про що робиться відповідна відмітка у справі (ст.285 КУпАП). Якщо ж попередження, як захід адміністративного стягнення виносяться на місці вчинення правопорушення, то воно оформляється способом, який встановлений органом виконавчої влади, посадові особи якого уповноважені виносити попередження (органи внутрішніх справ, органи Міністерства транспорту тощо). Законодавством не врегульована процедура виконання постанов про винесення попередження на місці скоєння правопорушень, за винятком тих обставин, які передбачені статтею 258 КУпАП (складання протоколу про адміністративне правопорушення є обов'язковим, якщо порушник оспорує накладене на нього стягнення).

Сутність провадження щодо виконання постанови про накладення *штрафу* (гл. 27 КУпАП) полягає в практичній реалізації цього стягнення. Від того, наскільки своєчасно і повно виконується постанова, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження й всього інституту адміністративної відповідальності.

Виконання постанови про застосування адміністративного штрафу є однією з основних і важливих стадій провадження. Лише за умови реального стягнення накладеного штрафу спрацьовує механізм впливу адміністративного стягнення на свідомість правопорушника, практично забезпечується дотримання одного з найважливіших принципів адміністративної відповідальності — невідворотності покарання за вчинене протиправне діяння, досягається мета запобігання вчинення нових правопорушень. Діюче законодавство не встановлює єдиного порядку виконання цього адміністративного стягнення, процедура і терміни його виконання залежать від ряду факторів: добровільності сплочення правопорушником штрафної суми, наявності скарги або протесту на постанову, наявності чи відсутності постійного заробітку, місця накладення штрафу.

У відповідності зі ст.307 КУпАП правопорушнику надається можливість самому сплатити накладений на нього штраф. Така сплата повинна бути виконаною не пізніше 15 днів з дня вручення порушнику постанови про накладення штрафу. Закон передбачає призупинення виконання постанови у зв'язку з поданням скарги або винесення протесту. В цих випадках 15-денний термін сплати штрафу відраховується з дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення. Штраф, як і будь-яке інше адміністративне стягнення, має публічний характер, тобто сплачується порушником. З цього правила закон передбачає виняток лише для осіб у віці від 16 до 18 років у випадку вчинення ними адміністративного правопорушення. При відсутності у них самостійного заробітку штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють (ч.2 ст. 307 КУпАП).

Загальне правило діє і відносно посадових осіб — штраф повинен стягуватись з їх особистого заробітку. Забороняється віднесення накладених на посадових осіб штрафів на рахунок підприємств, установ і організацій.

Добровільна сплата порушником накладеного штрафу є вичерпною вимогою при виконанні цього стягнення і не потребує застосування додаткових примусових дій компетентних державних органів, установ, організацій та їх посадових осіб. Цьому сприяє роз'яснення юрисдикційним органом порядку сплати накладеного штрафу при винесенні постанови. На необхідність такого роз'яснення вказують і відповідні відомчі нормативні акти (наприклад, "Інструкція про порядок накладення та стягнення штрафів за порушення санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил"). Добровільна сплата накладеного штрафу не повинна залишатись безконтрольною. Належна організація контролю за процесом виконання стягнення - одна з умов повного стягнення накладеного штрафу.

У випадку несплати штрафу у 15-денний термін закон передбачає примусовий порядок його стягнення (ст.308 КУпАП). Встановлення такого порядку обумовлено зазначеними вище реаліями виконавчої практики (коли штраф сплачують не всі правопорушники) і такий порядок спрямований на забезпечення повного виконання постанов.

Керуючись ст. 308 КУпАП орган адміністративної юрисдикції, який уповноважений розглядати справи у випадку несплати порушником штрафу у зазначений в ст. 307 КУпАП термін, надсилає постанову про накладення штрафу для відрахування суми штрафу в примусовому порядку з його заробітної плати чи іншого заробітку, пенсії або стипендії. При цьому подальший порядок виконання постанови регламентується правилами встановленими Цивільним процесуальним кодексом України.

Бухгалтерія за місцем роботи (навчання) порушника зобов'язана стягнути із заробітної плати (пенсії, стипендії) вказану в постанові суму. Сама ж постанова про накладення штрафу, за якою стягнення штрафу проведено повністю, з відміткою про виконання повертається до органу (посадової особи), який її виніс. Тобто, стадія виконання постанови про адміністративний проступок в даному випадку закінчується поверненням до органу

адміністративної юрисдикції документа (постанови, квитанції) з відміткою про сплату вказаної в постанові суми.

Якщо особа, яка піддана штрафу, не працює або стягнення штрафу із заробітної плати або іншого заробітку, пенсії чи стипендії порушника неможливе з інших причин, то виконання проводиться на підставі постанови органу (посадової особи) про накладення штрафу державним виконавцем шляхом звернення стягнення на особисте майно порушника, а також на його частку в загальній власності (ч.2 ст.308 КУпАП).

Постанова про **конфіскацію** предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення підлягає обов'язковому виконанню протягом загального терміну встановленого для реалізації постанов про адміністративні стягнення. Конфіскація здійснюється шляхом вилучення предметів і примусовій безоплатній його передачі у розпорядження відповідного державного органу, підприємства, організації, тобто у власність держави. В залежності від особливостей і цільового призначення конфіскований предмет реалізується через спеціалізовану торговельну мережу.

Конфіскований предмет, що є знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, підлягає обов'язковій реалізації, при цьому уповноважений орган враховує його стан й можливості подальшого використання. Предмети придатні для реалізації, направляються до місцевої торговельної мережі, непридатні за своїми якостями для реалізації направляються для знищення.

Перед реалізацією продовольчих товарів проводиться сертифікація якості продуктів. Її проводять санепідемстанція, ветеринарна служба, Держстандарт в залежності від номенклатури товару.

Про реалізацію конфіскованого предмета або його знищення обов'язково складається акт, в якому вказуються особливості предмета, форма реалізації або знищення та інші реквізити, що підтверджують факт реалізації або знищення. Акт підписується представниками відповідних органів уповноважених передавати на реалізацію предмети, їх реалізовувати або знищувати.

Провадження по виконанню постанови про конфіскацію закінчується поверненням постанови з відміткою про виконання органу (посадовій особі), яка винесла постанову (ст. 316 КУпАП). Тільки після виконання цих вимог стадія виконання закінчується. При цьому необхідно відмітити, що в законодавствах деяких держав закінчення провадження більш конкретно визначається за часом, що сприяє оперативному здійсненню виконавчого провадження.

З точки зору виконавчого провадження **оплатне вилучення** та конфіскація достатньо схожі. Характерною рисою вказаних видів адміністративних стягнень є те, що вони не можуть бути звернуті на державне та громадське майно. Особливістю даних видів стягнень є те, що особа, стосовно якої застосована конфіскація й оплатне вилучення, втрачає всі права на вилучене майно. Тому конфіскації й оплатному вилученню підлягає лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено

законодавством України (ч.1 ст. 29 КУпАП). Рішення про позбавлення права власності на певну річ (предмет) має приймати кваліфікований орган, яким у даному випадку може бути тільки суд.

Згідно ст. 311 КУпАП постанова про оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, виконується державним виконавцем.

Постанови про **позбавлення спеціального права** виконуються:

1) Про позбавлення права керування транспортними засобами — посадовими особами органів внутрішніх справ, вказаними в п. 2 ст. 222 КУпАП.

2) Про позбавлення права керування річковими та маломірними судами виконується начальником Головної державної інспекції України з безпеки судноплавства та його заступниками, капітаном річкового порту.

3) Постанова про позбавлення права полювання береться до виконання вказаними в ч. 2 ст. 242 КУпАП посадовими особами органів, мисливського господарства.

Існування такого права передбачає наявність ряду обов'язкових умов, пов'язаних зі здачею іспитів та певним станом здоров'я. При цьому право керувати транспортними засобами надається на заздалегідь визначений строк, по закінченні якого проводиться додатковий огляд стану здоров'я. У зв'язку з цим не є адміністративним стягненням позбавлення водія права керування (вилучення посвідчення та усунення водія від керування транспортним засобом) при виявленні у нього фізичних, психічних та інших медичних вад на які встановлені медичні заборони, що перешкоджають допущенню особи до здійснення функцій водія. Вони можуть бути позбавлені права керування будь-якими видами технічних транспортних засобів, що підтверджуються відповідним посвідченням.

Слід враховувати ту обставину, що для позбавлення права керування встановлені терміни позбавлення цього права, які диференціюються в залежності від виду адміністративного проступку. Законодавець у більшості норм встановлює лише верхню межу строку позбавлення — не більше 3-х років. Нижня межа такого строку безпосередньо не встановлюється (ст.30 КУпАП) і тому визначається в межах мінімальної санкції, яка передбачена ст.124 КУпАП, тобто — три місяці.

Позбавлення громадянина права керування транспортним засобом, річковим, маломірним судном або права полювання застосовується на строк до трьох років. Однак, якщо особа позбавлена на визначений строк такого права, добросовісно ставиться до праці, зразково поводить себе, то орган (посадова особа), який наклав стягнення, має право скоротити встановлений постановою строк позбавлення права. Уповноважений орган (посадова особа) може прийняти таке рішення за умов, що пройшло не менше половини вказаного строку. Отже, якщо водій був позбавлений права керування транспортним засобом на 2 роки, то для вирішення питання про скорочення необхідно, щоб пройшло не менше одного року з моменту позбавлення цього права.

Клопотання про скорочення строку направляється (подається) громадською організацією або трудовим колективом, в якому працює особа, що позбавлена спеціального права (ст.320 КУпАП).

Виходячи із змісту вказаної норми, неможливо визнати обґрунтованою практику скорочення строків позбавлення на підставі листа або іншого документа адміністрації підприємства де працює правопорушник, основним мотивом якого є виробнича необхідність.

Після закінчення строку позбавлення, а також у випадку його скорочення, особі підданій даному заходу стягнення, посвідчення водія повертається.

Вилучення посвідчення водія ще не означає, що особа, яка позбавлена права управління, дійсно протягом терміну позбавлення не буде керувати транспортним засобом. Проконтролювати додержання даної процедури складно і не так просто, як вважається на перший погляд. На практиці виникають ситуації, коли особа, яка позбавлена права, має два посвідчення водія, одне з яких вилучається, а інше правопорушник продовжує використовувати в якості дійсного, або водій керує транспортним засобом без посвідчення. Тому, на нашу думку, необхідно вишукувати способи забезпечення механізму реального покарання порушників дорожнього руху, не допускати їх до цього процесу під час відбування покарання.

В статті 321 КУпАП законодавець врегульовує обчислення строків позбавлення права керування транспортними засобами, річковими або маломірними судами, а також права мисливства. Загальне правило обчислення строків позбавлення права складається з того, що водії транспортних засобів, судноводії та особи, які порушили правила мисливства визнаються позбавленими цього права з визначеного законодавством моменту, яким є винесення з цього приводу постанови уповноваженого органу або посадової особи. Виключенням вважаються обставини, коли правопорушники, які позбавлені спеціального права, ухиляються від надання документу, що посвідчує це право, в цьому випадку термін позбавлення їх права відраховується з дня здачі або вилучення такого документу. Подання скарги або винесення протесту призупиняє термін позбавлення права. У випадку залишення скарги або протесту без задоволення термін відповідно продовжується.

При вирішенні питання про позбавлення права керування транспортним засобом у водія вилучається посвідчення водія на термін до винесення постанови по справі, а замість нього видається тимчасовий дозвіл на право керування, який дійсний до закінчення терміну, встановленого для подання скарги, а якщо вона подана — до прийняття по ній рішення. Про видачу такого дозволу робиться відмітка в протоколі про адміністративне правопорушення.

Якщо порушник не скористався наданим йому правом оскаржити винесену постанову про позбавлення права керування транспортним засобом по закінченні 10-денного терміну, відведеного на оскарження (ст.289 КУпАП), тимчасовий дозвіл вважається недійсним і підлягає вилученню. Аналогічним шляхом діють і у випадку коли особа, відносно якої винесено постанову, не

звернулась до органу, який виніс дану постанову з проханням про поновлення терміну оскарження, який було пропущено з поважної причини.

Постанова про застосування *виправних робіт* реалізується в такому порядку:

1) районний (міський) суд (суддя) постанову про застосування виправних робіт надсилає до Державного департаменту України з питань виконання покарань на виконання не пізніше наступного дня після її винесення;

2) державний департамент України з питань виконання покарань одержавши постанову направляє її в інспекцію з виправних робіт за місцем проживання порушника;

3) інспектор з виправних робіт направляє отриману постанову адміністрації підприємства (установи, організації) за місцем постійної роботи порушника, тобто туди, де буде відбувати стягнення правопорушник.

Бухгалтерія підприємства, установи, організації, де постійно працює порушник у відповідності з резолюцією керівника робить утримання з його заробітку в доход держави визначених сум протягом терміну відбування адміністративного стягнення. Їх розмір повинен обов'язково відповідати тому, який визначений постановою про адміністративне стягнення (до 20 % заробітку). Утримання проводиться з усієї суми заробітку без виключення сум податків та інших платежів, а також незалежно від наявності претензій до порушника по виконавчим документам.

Ефективне виконання постанови про застосування виправних робіт, їх виховний вплив багато в чому залежить від дій адміністрації даного підприємства, в якому притягнутий безпосередньо відбуває призначений йому вид стягнення. Зокрема, на адміністрацію покладається:

- правильне і своєчасне проведення утримань із заробітку порушника;
- трудове виховання порушника;
- інформування органів, що відають виконанням даного виду стягнення, про ухилення порушника від відбування покарання (ст.324 КУпАП).

При одержанні копії постанови адміністрація підприємства зобов'язана правильно та своєчасно відрахувати суму із заробітної плати порушника в прибуток держави і своєчасно перевести її на вказаний у постанові розрахунковий рахунок.

Адміністрація зобов'язана контролювати поведінку особи, яка відбуває виправні роботи; проведення з нею виховної роботи, контролювати дотримання виробничого режиму та дисципліни; інформувати інспекцію виправних робіт про кількість відпрацьованих порушником робочих днів та запроваджених утримань, про кількість днів, коли притягнутий до відповідальності не працював, та причин невиходу, про застосування до порушника заходів заохочення та стягнення, переведення на іншу роботу або звільнення з роботи за ініціативою адміністрації.

Норми ст.323 КУпАП закріплюють досить важливі для адміністративно-юрисдикційної діяльності правила обчислення строків відбування виправних робіт. Вони полягають в тому, що:

1. Відбування виправних робіт обчислюється часом, протягом якого порушник працював і з його заробітку проводилось відрахування.

2. Кількість днів, відпрацьованих порушником, повинна бути не менше кількості робочих днів, які приходяться на встановлений районним судом (суддею) календарний термін стягнення.

3. Якщо порушник не відпрацював вказаної кількості робочих днів та відсутні підстави для зарахування невідпрацьованих днів у строк стягнення, відбування виправних робіт триває до повного відпрацювання порушником призначеної кількості робочих днів.

4. В термін відбування стягнення зараховується час, протягом якого порушник не працював з поважних причин та йому у відповідності із законом виплачувалась заробітна плата.

5. В термін відбування стягнення зараховується час хвороби, час, наданий для догляду за хворим, і час проведений у відпустці по вагітності та пільгах.

6. Час хвороби, викликаній сп'янінням або діями, пов'язаними із сп'янінням, в термін відбування виправних робіт не зараховується.

Головне правило при виконанні цього виду стягнення полягає в тому, що строк виправних робіт обчислюється місяцями або днями (ст.37 КУпАП), а їх відбування — часом, протягом якого порушник працював і з його заробітку відбувалось відрахування.

Кількість днів, відпрацьованих порушником повинна бути не менше кількості робочих днів, що приходяться на встановлений судом (суддею) календарний термін стягнення.

Із змісту норми ст.325 КУпАП не ясно, що необхідно розуміти під ухиленням від відбування виправних робіт. В практичній діяльності органів внутрішніх справ прийнято вважати такими тривалі прогули без поважних причин, а також ухилення від працевлаштування. Норма визначає лише ухилення від відбування виправних робіт осіб, які вчинили дрібне хуліганство. В цьому випадку постановою судді не відбутий строк виправних робіт може бути замінений штрафом в розмірі від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або адміністративним арештом з розрахунку один день арешту за три дні виправних робіт.

Законодавство про виконання постанов про застосування **адміністративного арешту** відносить до компетенції органів внутрішніх справ (ст.327 КУпАП). Постанова районного (міського) суду (судді) про застосування адміністративного арешту береться до виконання терміново після її винесення (ст.326 КУпАП). Сутність виконання даного стягнення полягає в примусовому супроводженні особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, до спеціально призначеної для цієї мети установи органів внутрішніх справ. Постанова районного (міського) суду (судді) є остаточною і оскарженню в порядку провадження по справах про адміністративні правопорушення не підлягає (ст.287 КУпАП). Подання скарги, протесту у відповідності з ч.1 ст.291 КУпАП не призупиняє виконання постанови, і це є винятковим правилом. Це виключення належить як до адміністративного

арешту так і до попередження як заходу адміністративного стягнення, який вноситься у письмовій формі.

Порядок відбування адміністративного арешту складається з особливостей дотримання режиму покарання, зокрема:

— особи, піддані адміністративному арешту, утримуються під вартою в місцях, що визначені органами внутрішніх справ;

— при виконанні постанови про застосування адміністративного арешту особи піддаються особистому огляду;

— строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту;

— відбування адміністративного арешту здійснюється згідно правил встановлених законодавством України.

Стаття 328 КУпАП встановлює порядок трудового використання осіб, підданих адміністративному арешту, а саме:

— особи, піддані адміністративному арешту за правопорушення, передбачені ч.1 ст.44; ст.173; 173-2; ч.3 ст.178; ст.185; ч.2 185¹; і ч.1 ст.185³; КУпАП повинні використовуватись на фізичних роботах;

— організація трудового використання осіб, підданих адміністративному арешту, покладається на виконавчі комітети місцевих Рад;

— особам, підданим адміністративному арешту, за час перебування під арештом заробітна плата за місцем постійної роботи не виплачується.

Організація залучення адмінарештованих до праці покладена на місцеві органи влади, які визначають перелік підприємств, організацій, де вони мають працювати. Кошти, що надходять від підприємств і організацій за роботи, виконані адмінарештованими, зараховуються в бюджет відповідних місцевих рад.

4.Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення

Адміністративне правопорушення може бути підставою для застосування не тільки адміністративних стягнень, а й інших заходів адміністративного примусу, зокрема, заходів припинення. Особливу їх групу становлять заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, які сприяють більш повному, своєчасному і правильному розгляду матеріалів, супроводжують застосування адміністративних стягнень, забезпечують виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Характерними рисами заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення є: по-перше, те, що вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення; по-друге, заходи процесуального забезпечення застосовуються тільки в рамках

провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушеннями, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення; по-третє, крім вчинення правопорушення, є додаткові підстави застосування цих заходів: неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складання протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків; по-четверте, це несамотійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника; по п'яте, встановлено процесуальний порядок їх застосування: перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (в необхідних випадках), процесуальне оформлення (складання протоколу), порядок оскарження.

Законодавством про адміністративну відповідальність передбачено наступні **заходи процесуального забезпечення** (ст.259-266 КУпАП):

- доставляння порушника;
- адміністративне затримання;
- особистий огляд і огляд речей;
- вилучення речей і документів;
- відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд їх на сп'яніння;
- привід правопорушника органом внутрішніх справ до органу, який розглядає справу (ст.268 КУпАП).

Під **доставлянням правопорушника** необхідно вважати примусовий захід (захід забезпечення провадження), що обмежує свободу дій і пересування особи, зачіпає її честь і гідність. При доставлянні особи її примушують прямувати (пішки або на транспорті) до міліції або до штабу з охорони громадського порядку. В даному випадку факт примусу забезпечується не тільки обмеженням свободи особи і можливими в майбутньому правовими наслідками, але також і можливістю застосування до правопорушника заходів фізичного впливу. При цьому ігноруються особисті інтереси особи, її наміри і небажання підкоритися вимогам працівника міліції або іншої уповноваженої особи, яка примушує правопорушника прямувати до місця призначення (органу внутрішніх справ або штабу з охорони громадського порядку) з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості його скласти на місці вчинення правопорушення.

Доставляння правопорушника - це не тільки примусове супроводження даної особи до правоохоронного органу, але й реалізація наданого законодавством права вторгнення в особисту свободу особи в інтересах забезпечення правопорядку.

Даний захід має багато спільних ознак з **адміністративним затриманням** і разом з тим відрізняється від нього.

Спільні риси:

- 1) як перший так і другий здійснюється для забезпечення провадження у справі;
- 2) полягають у застосуванні до правопорушника заходів примусу;
- 3) підставами застосування є факт вчинення проступку;
- 4) застосовуються як

винятковий захід, коли скласти протокол про адміністративний проступок на місці скоєння неможливо.

Розбіжності: 1) правовою основою застосування доставляння - ст.259 КУпАП, для адміністративного затримання - ст.261 КУпАП; 2) на відміну від доставляння, що являє собою примусове доставляння особи до місця з'ясування, адміністративне затримання застосовується як примусове обмеження свободи дій; 3) при утриманні особи в спеціальному приміщенні органу внутрішніх справ час доставляння правопорушника в законодавстві чітко не визначений (у ст. 259 КУпАП зазначається лише, що доставляння правопорушника має бути проведено у якомога коротший строк); 4) доставляння, на відміну від адміністративного затримання, здійснюється більш широким колом осіб.

До особливостей цього заходу можна віднести:

1) він застосовується з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості його скласти на місці вчинення правопорушення;

2) застосувати цей захід можна лише до особи, яка вчинила адміністративний проступок;

3) доставляння особи може здійснюватися лише до органу внутрішніх справ або до штабу з охорони громадського порядку, лише в окремих випадках (ч.3 ст.259 КУпАП) до приміщень виконавчого комітету селищної, сільської Ради; в деяких випадках - до службового приміщення воєнізованої охорони;

4) за вчинення визначеної законодавством (ч. 2 ст.259 КУпАП) категорії проступків порушника може бути доставлено уповноваженою на те особою, і якщо в неї немає документів, що посвідчують особу, і немає свідків, які б могли повідомити необхідні дані про неї;

5) особами, які уповноважені здійснювати доставляння є: в більшості випадків працівники міліції та співробітники громадських формувань з охорони громадського порядку; в окремих випадках (ч.3 ст.259 КУпАП) - громадські інспектори з охорони природи; громадські мисливські інспектори; громадські інспектори органів рибоохорони та громадські лісові інспектори; працівники державної та відомчої лісової охорони: при вчиненні правопорушень, пов'язаних з посяганням на охоронювані об'єкти, інше державне або громадське майно, порушника може бути доставлено працівниками воєнізованої охорони (ч.4 ст.259 КУпАП).

б) доставляння порушника має бути проведено в можливо короткий строк і перебування у місці доставляння не може тривати більш як одну годину.

Адміністративне затримання найбільш розповсюджений захід адміністративного припинення, що застосовується до осіб, які вчиняють адміністративні правопорушення. Воно складається з примусового, короткочасного обмеження свободи дій (передусім, пересування) громадян у вигляді утримання їх під наглядом у приміщенні міліції або іншому визначеному законодавством місці впродовж встановленого законом строку (ст.263 КУпАП) з метою встановлення особи правопорушника, здійснення його

перевірки по облікам, припинення протиправної поведінки, складання протоколу.

Цей захід тісно пов'язаний з іншими адміністративно-примусовими заходами, доповнює і нерідко забезпечує можливість їх застосування. Так, при вчиненні будь-яких правопорушень, перш ніж здійснити відповідні адміністративні процесуальні дії (особистий огляд речей і документів, вилучення речей і документів, складання протоколу про адміністративне правопорушення), компетентному органу або особі необхідно провести адміністративне затримання особи.

До особливостей цього заходу можна віднести:

1) він застосовується лише органами (посадовими особами) правомочними здійснювати адміністративне затримання органами внутрішніх справ; прикордонними військами; посадовими особами військової автомобільної інспекції (ст.262 КУпАП);

2) встановлюються строки адміністративного затримання (ст.263 КУпАП);

- загальний термін затримання не більш як три години;

- щодо осіб, які порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон України до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення - до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурору протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на строк до десяти діб з санкції прокурора, якщо правопорушник не має документів, що посвідчують його особу;

- щодо осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, строк затримання встановлюється до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи; проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження - до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурору протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на строк до десяти діб з санкції прокурора, якщо правопорушники не мають документів, що посвідчують їх особу;

- до розгляду справи суддею або начальником (заступником) органу внутрішніх справ (як правило не більше 24 годин) затримують осіб, які вчинили: а) дрібне хуліганство; б) злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і кордону чи образу їх; в) публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції;

- може бути затримано до розгляду справи суддею або начальником (заступником) органу внутрішніх справ (як правило не більше 24 годин) осіб, які порушили: а) порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій; б) проявили неповагу до суду; в) торгували з рук у не встановлених місцях;

4) строк адміністративного затримання обчислюється: а) з моменту доставляння порушника для складання протоколу; б) а особи, яка була в стані сп'яніння, - з часу її витверезення;

5) про адміністративне затримання складається протокол, в якому зазначаються: а) дата і місце його складання; б) посада, прізвище, ім'я та по-батькові особи, яка склала протокол; в) відомості про особу затриманого; г) час і мотиви затримання; б) складений протокол про адміністративне затримання в ряді випадків створює умови недоцільності складання протоколу особистого огляду і вилучення речей, тому що по суті він об'єднує ці процесуальні акти, останні необхідно складати самостійно тільки в тих випадках, коли вони містять багато інформації, яку неможливо компактно розмістити на відповідних сторінках протоколу про адміністративне затримання;

7) протокол підписується: а) посадовою особою, яка його склала; б) затриманим;

8) у разі відмовлення затриманого від підписання протоколу в ньому робиться запис про це;

9) на прохання особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, про місце її перебування повідомляються: а) родичі; б) адміністрація за місцем роботи або навчання;

10) про затримання неповнолітнього обов'язково повідомляються його батьки або особи, які їх замінюють;

11) в протоколі адміністративного затримання відзначається причина звільнення (наприклад, закінчення розслідування і складання протоколу про адміністративне правопорушення); перераховуються повернуті затриманому речі, береться його підпис про те, що він не має претензій по суті процедури затримання, а якщо має, то які;

12) адміністративне затримання особи може бути оскаржено у вищестоящий орган (посадовій особі) зацікавленою особою;

13) протокол затримання необхідно складати навіть в тих випадках, коли особа не поміщається в камеру (кімнату) для затриманих;

14) у більшості органів уповноважених здійснювати адміністративне затримання є книга (журнал) обліку осіб доставлених у чергову частину.

Статтею 374 МКУ врегульовується питання адміністративного затримання осіб, які вчинили порушення митних правил, до особливостей такого затримання відносяться:

1) метою адміністративного затримання осіб, які вчинили порушення митних правил є: а) встановлення особи, яка вчинила таке порушення; б) складення протоколу про порушення митних правил, якщо його неможливо скласти на місці вчинення правопорушення;

2) допускається адміністративне затримання громадянина, який вчинив таке порушення на строк до трьох годин;

3) затримання здійснюється посадовою особою митного органу за рішенням: а) керівника органу або його заступника; б) керівника підрозділу по боротьбі з контрабандою і порушеннями митних правил; в) керівника митного

поста або його заступника; г) в разі їх відсутності (у нічний час, у вихідні та святкові дні тощо) – начальника чергового відділу або старшого чергової зміни;

4) військовослужбовці та працівники органів внутрішніх справ повинні надавати допомогу посадовим особам митного органу, які здійснюють адміністративне затримання лише у випадках вчинення опору або спроби втечі з місця події;

5) строк адміністративного затримання обчислюється: а) з моменту доставляння громадянина до службового приміщення митного органу або іншого приміщення, б) якщо громадянин перебуває у стані сп'яніння – з часу витвердження, в) якщо громадянин знаходиться у службовому приміщенні митного органу або в іншому приміщенні у зв'язку з проведенням митного контролю або митного оформлення з моменту закінчення митного контролю або оформлення;

б) про адміністративне затримання складається протокол, в якому робиться відмітка про застосування фізичної сили або спеціальних засобів, якщо таке мало місце;

7) копія протоколу вручається громадянину, якого було затримано;

8) про затримання неповнолітнього обов'язково повідомляються його батьки або особи, які їх замінюють.

Особистий огляд і огляд речей проводяться з метою виявлення, закріплення необхідних доказів правопорушення і забезпечення подальшого притягнення до відповідальності. Право на їх провадження надано уповноваженим на те посадовим особам: а) органів внутрішніх справ; б) воєнізованої охорони; в) цивільної авіації; г) митних установ; д) прикордонних військ.

Особистий огляд може провадитись уповноваженою на те особою однієї статі із затриманим і в присутності двох понятих тієї ж статі.

Право на огляд речей, крім вищезазначених, надано посадовим особам: а) природоохоронних органів; б) органів лісоохорони; в) органів рибоохорони; г) органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання. Цей перелік органів може бути розширеним (ч.2 ст.264 КУпАП).

При вчиненні порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу огляд транспортних засобів у встановленому порядку мають право проводити уповноважені на те посадові особи: а) працівники міліції; б) органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання; в) органів рибоохорони.

Огляд речей, ручної поклажі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові за участю двох понятих під час відсутності власника.

Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання.

Протокол особистого огляду оформляється тільки по відношенню предметів та речей, які безпосередньо знаходять при порушнику або в його одязі. Огляд інших речей (сумок, дипломатів) оформляється протоколом огляду речей. Допускається заміна цих протоколів відповідним записом в протоколі адміністративного затримання

Чинний КУпАП врегульовує лише загальні положення проведення особистого огляду. В справах про адміністративні правопорушення виникають і деякі особливості проведення такого заходу: 1) виникає необхідність огляду органів тіла особи; 2) предмети правопорушення можуть бути приховані у будь-якій частині одягу порушника; 3) при огляді особи можуть бути використані технічні засоби.

Тому, необхідно звернути увагу на те, що огляд повинен бути проведений лише в межах необхідних для виявлення правопорушення або виявлення заборонених речей під час поміщення особи в камеру для затриманих.

Під час особистого огляду:

- 1) оглядають всі дрібні предмети, що є у громадянина, а також головні убори;
- 2) оглядають верхній одяг і взуття громадянина;
- 3) крізь білизну на дотик перевіряється наявність сторонніх предметів на тілі;
- 4) оглядають білизну, що знята громадянином;
- 5) оглядають волосся, руки, ноги та інше.

Особистий огляд бажано проводити в ізольованих приміщеннях, або ізольованих приміщеннях транспортних засобів, які відповідають санітарно-гігієнічним вимогам.

Під час такого огляду доступ у ці приміщення сторонніх осіб і можливість вести спостереження за здійсненням огляду повинні бути виключеними.

Вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення здійснюється посадовими особами, яким надано право проводити адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей з метою забезпечення доказів, а також, залежно від результатів розгляду справи, забезпечення їх конфіскації, оплатного вилучення, знищення або повернення володарю.

Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання чи огляд речей.

До особливостей застосування цього заходу можна віднести:

- 1) вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення у місцях, що їх визначають органи (посадові особи), яким надано право провадити вилучення речей і документів, а після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду: а) у встановленому порядку конфісковують; б) повертають власнику; в) знищують, а при оплатному вилученні речей - реалізують:

2) вилучені ордени, медалі, нагрудні знаки до почесних звань, почесних грамот, після розгляду справи підлягають поверненню їх законному власнику, а якщо він невідомий, надсилаються в той орган, який їх надав, присвоїв;

3) вилучені самогон та інші міцні спиртні напої домашнього вироблення, апарати для їх вироблення після розгляду справи підлягають знищенню працівниками міліції;

4) при затриманні предметів контрабанди для забезпечення стягнення штрафу допускається вилучення речей (цінностей) у особи, яка вчинила контрабанду, якщо остання не має постійного місця проживання в Україні;

5) працівник міліції при вчиненні правопорушень пов'язаних з незаконним обігом, застосуванням вогнепальної, або пневматичної та холодної зброї, бойових припасів та електрошокових пристроїв, спеціальних засобів має право провести особистий огляд і огляд речей порушника; якщо особа вчинила правопорушення під час виконання службових обов'язків, вилучення зброї, особистий огляд і огляд речей застосовуються лише у невідкладних випадках;

б) при вчиненні порушення, за яке може бути накладено адміністративне стягнення, у водія чи судноводія вилучаються посвідчення водія (свідоцтво, диплом) на строк до винесення постанови у справі та сплати порушником штрафу, а водію видається тимчасовий дозвіл на право керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном;

7) в разі відсутності у водія при вчиненні адміністративних порушень посвідчення водія, а так само в разі ухилення водія від сплати штрафу може бути затриманий транспортний засіб порушника до сплати ним штрафу; про вилучені речі і документи робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

При вилученні номерних речей бажано вказувати їх номер, а для документів – їх серію, номер, ким і коли видані. Гроші повинні враховуватися сумарно за кількістю купюр. При вилученні іноземної валюти, а також деяких національних грошових одиниць доцільно також фіксувати номери купюр. Рекомендується при вилученні виключати такі слова, як “золота обручка”, “золоті часи”, “срібний ланцюг”, “шкіряна барсетка”, “шкіряний ремінець” та використовувати замість цього такі формулювання як “обручка з металу жовтого кольору”, “ланцюжок з металу сріблястого кольору”, “барсетка коричневого кольору” тощо. Крім того, бажано не допустити при вилученні речей та складанні протоколу категоричних тверджень про природу та походження речей, висновок про сутність яких може дати лише фахівець.

Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд їх на стан сп'яніння застосовуються міліцією у випадках, коли є достатні підстави вважати, що вони перебувають у такому стані.

Особливість застосування цього заходу процесуального забезпечення полягає в тому, що він застосовується лише до осіб, які:

1) є водіями, судноводіями та особами, які керують транспортними засобами, річковими і маломірними судами;

2) відносно яких є підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння (алкогольного, наркотичного тощо);

3) вищезазначені особи підлягають відстороненню від керування цими транспортними засобами або суднами та оглядові на стан сп'яніння.

Відсторонення, тобто примусове позбавлення особи транспортного засобу, як правило, здійснюється працівниками органів внутрішніх справ, огляд на стан сп'яніння здійснюється за допомогою індикаторних трубок «Контроль тверезості», а також інших спеціальних технічних засобів або в медичних установах.

Про знаходження водія у стані сп'яніння свідчить, наприклад зовнішній вигляд особи, інформація інших учасників дорожнього руху, характер руху транспортного засобу.

Відсторонення водія від керування транспортним засобом полягає в примусовому припиненні руху, звільненні цього засобу від особи, яка ним керує. При цьому можуть бути застосовані також заходи фізичного впливу, якщо водій не погоджується добровільно залишити транспортний засіб.

Процедура огляду на стан сп'яніння, як передбачено ч.2. ст.266 КУпАП, визначається Міністерством внутрішніх справ, Міністерством юстиції, Міністерством охорони здоров'я шляхом створення спільного нормативного акту яким є "Інструкція про порядок направлення громадян для огляду на стан сп'яніння" в заклади охорони здоров'я та проведення огляду з використанням технічних засобів.

Ознаками знаходження особи у стані сп'яніння є:

1) Наявність ознак алкогольного сп'яніння: запах алкоголю з рота, нестійкість пози, порушення мови, виражене тремтіння пальців рук, різка зміна забарвлення шкіряного покриву обличчя, поведінка, що не відповідає обстановці. Заява громадян про вживання водієм спиртних напоїв, а так само зізнання в цьому самої особи.

2) Наявність ознак наркотичного чи іншого сп'яніння: наведені вище ознаки алкогольного сп'яніння (крім запаху алкоголю з рота), а також звужені чи дуже широкі зіниці, які майже не реагують на світло, сповільненість рухів чи відповідей на запитання. Специфічною ознакою можуть бути численні сліди від ін'єкцій на руках чи тілі.

Іноземці й особи без громадянства підлягають огляду на загальних підставах. Огляд іноземців, які користуються дипломатичним імунітетом, здійснюється, за їх згодою, у закладах охорони здоров'я.

Під час проведення огляду працівники закладів охорони здоров'я та міліції повинні діяти тактовно, не принижуючи честі й гідності особи, яка оглядається.

Якщо особа відмовляється пройти відповідне обстеження під час перевірки її стану трубкою "Контроль тверезості", іншими спеціальними технічними засобами, або у медичній установі, то в її діях мають місце ознаки правопорушення передбаченого ст.131 КУпАП "Ухилення від проходження огляду на стан сп'яніння" із застосуванням таких адміністративних стягнень як

штраф та позбавлення права керування всіма видами транспортних засобів (плавучих засобів).

З метою забезпечення законності застосування розглянутих заходів заінтересована особа може оскаржити застосування цього заходу у вищестоящій орган або посадовій особі.

Ключові терміни:

Провадження у справах про адміністративні правопорушення, юрисдикційне провадження, принципи провадження, завдання провадження, особи, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, особи, які беруть участь у провадженні, потерпілий, свідок, експерт, захисник, законні представники, особа, яка притягується до відповідальності, стадія, докази, джерело доказів, доказування, протокол про адміністративне правопорушення, підстава порушення провадження, привід, „спрощене” провадження, протест, скарга, постанова, заходи забезпечення провадження, місце розгляду справи, строк у провадженні.

Питання для самоконтролю:

1. Поняття, ознаки та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення.
2. Особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.
3. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.
4. Особи, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.
5. Строки у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.
6. Місце розгляду справ про адміністративні правопорушення.
7. Протокол про адміністративне правопорушення: реквізити, суб'єкти складання, особливості процедури оформлення.
8. Оскарження (опротестування) постанови у справі про адміністративне правопорушення: строки, уповноважені суб'єкти, способи, результати.
9. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.
10. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення як стадія провадження: основні засади.

Тести-тренінги:

1. Хто може призначити адміністративний арешт:

- A) Адміністративні комісії;

- Б) Районні (міські) суди;
- В) Органи внутрішніх справ та районні (міські) суди;
- Г) Прокурор району та органи внутрішніх справ;
- Д) Виконком сільської або селищної ради.

2. Адміністративна комісія і виконком селищної чи сільської ради можуть вирішити питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, якщо її розмір не перевищує:

- А) 10-ти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- Б) 2-х неоподатковуваних мінімумів;
- В) 5-ти неоподатковуваних мінімумів;
- Г) 3-х неоподатковуваних мінімумів;
- Д) 1-го неоподатковуваного мінімуми;

3. Який з наведених органів (посадових осіб) не має права розглядати справи про адміністративні правопорушення:

- А) Адміністративна комісія;
- Б) Виконком сільської або селищної ради.
- В) Дільничний інспектор;
- Г) Районні (міські) суди;
- Д) Прокурор району;

4. Хто з перерахованих осіб не належить до законних представників:

- А) Опікуни;
- Б) Батьки;
- В) Усиновителі;
- Г) Адвокат.
- Д) Піклувальники;

5. Яка з наведених стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення є факультативною (необов'язковою):

- А) Оскарження (опротестування);
- Б) Розгляд справи і винесення постанови;
- В) Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення;
- Г) Порушення справи про адміністративне правопорушення;
- Д). Попереднє з'ясування обставин вчиненого правопорушення.

6. Яка з наведених обставин визначає недійсність протоколу про адміністративне правопорушення:

- А) Відсутність підпису порушника;
- Б) Відсутність підпису особи, що склала протокол;
- В) Відсутність підписів свідків;
- Г) Відсутність відомостей про місце роботи порушника.
- Д) Відсутність пояснень порушника;

7. Протокол надсилається органів (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення, протягом:

- А) 1 доби;
- Б) 2-х днів.
- В) 3-х днів;
- Г) 5-ти днів;
- Д) термін не встановлено;

8. Який з наведених заходів не належить до заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення:

- А) Застосування спеціальних засобів;
- Б) Адміністративне затримання;
- В) Особистий огляд і огляд речей;
- Г) Вилучення речей і документів.
- Д) Доставляння порушника;

9. Максимальний строк адміністративного затримання (крім виняткових випадків) встановлено не більше як:

- А) 3 години;
- Б) одна доба;
- В) 6 годин;
- Г) три доби;
- Д) 2 години;

10. Протягом скількох днів з дня одержання уповноваженим органом протоколу, за загальним правилом, розглядаються справи про адміністративні правопорушення:

- А) 30-ти;
- Б) 25-ти;
- В) 15-ти;
- Г) 10-ти;
- Д) 5-ти.

Завдання на перерахування:

- види проваджень у справах про адміністративні правопорушення;
- завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- особи, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення;
- особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення;

- права особи, яка притягується до адміністративної відповідальності;
- стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- строки у провадженні у справах про адміністративні правопорушення;
- реквізити протоколу про адміністративне правопорушення;
- обставини, що виключають провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- види постанов у справах про адміністративні правопорушення;
- способи перегляду постанови по справах про адміністративні правопорушення;
- процесуальні підстави перегляду постанови;
- заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення⁴
- особливості адміністративного затримання;
- докази у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

Завдання на порівняння:

- провадження у справах про адміністративні правопорушення і адміністративний процес;
- провадження у справах про адміністративні правопорушення і кримінальний процес;
- звичайне і „спрощене” провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- підстави і приводи порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- адміністративний і судовий порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- джерела доказів і докази у провадженні у справах про адміністративні правопорушення;
- скарга і протест на постанову у справі про адміністративні правопорушення;
- привід правопорушника і адміністративне затримання.

Продовжить думку:

1. Справи про адміністративні правопорушення можуть розглядатися протягом ...
2. Потерпілий – це ...
3. Захисником може бути особа, яка ...
4. Підставою порушення провадження є ...
5. При складанні протоколу особі, щодо якої здійснюється ця процедура, роз’яснюються ...

6. Орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати ...
7. Постанова про закриття справи вноситься у разі ...
8. Строк розгляду скарги або протесту на постанову становить ...
9. Копія рішення щодо скарги або протесту на постанову у справі протягом ... надсилається ...
10. У справі уповноваженим органом (посадовою особою) може бути винесено одну з таких постанов ...

Задачі

Завдання 1.

Начальник районного відділу внутрішніх справ виніс постанову про накладання адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту на десять діб за злісну непокору законним вимогам працівника міліції про припинення порушення громадського порядку.

Проаналізуйте законність дій начальника районного відділу внутрішніх справ.

Завдання 2.

Громадянина К. за вчинене ним 17 квітня дрібне хуліганство було притягнуто до адміністративної відповідальності за ст. 173 КУпАП. Для участі у розгляді справи органами внутрішніх справ він викликався повістками 18 та 20 квітня, але на розгляд справи не з'явився без поважних причин.

Визначте підвідомчість справи. Розкрийте якими повинні бути дії органів внутрішніх справ у даній ситуації та які процесуальні документи повинні бути складені.

РОЗДІЛ 8. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО.

1. Основні підходи до визначення поняття адміністративного процесу, його ознаки, принципи, структура, класифікація.
2. Характеристика окремих видів адміністративних проваджень.
3. Сутність та значення адміністративного судочинства (адміністративна юстиція).
4. Система та компетенція адміністративних судів. Кодекс адміністративного судочинства.

1. Поняття адміністративного процесу, його ознаки, принципи, структура, класифікація.

На сьогоднішній день в адміністративній науці не склалося усталеного та єдиного розуміння адміністративного процесу. Можна виділити принаймні три основні підходи до його визначення.

Перший підхід (його ще називають "**юрисдикційним**") передбачає так зване "**вузьке розуміння адміністративного процесу**", згідно якого адміністративний процес - це врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок застосування заходів адміністративного примусу, і насамперед адміністративних стягнень (іншими словами, у вузькому розумінні адміністративний процес – це провадження в справах про адміністративні правопорушення). У такому розумінні адміністративний процес має виключно юрисдикційний (правоохоронний) зміст.

Відповідно до другого підходу (так званого "**управлінського**"), його ще називають "**широким розумінням адміністративного процесу**", адміністративний процес пропонується розглядати як врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері виконавчої діяльності органів державного управління, а у передбачених законодавством випадках і іншими, уповноваженими на то органами. Іншими словами, у широкому розумінні адміністративний процес – це вся сукупність адміністративних проваджень. Даний підхід передбачає поширення поняття адміністративного процесу не тільки на юрисдикційну, а й на регулятивну, тобто на всю нормотворчу та правозастосовчу діяльність адміністративних органів. Стосовно органів виконавчої влади та інших державно-управлінських структур, органів місцевого самоврядування може застосовуватися термін "**публічна адміністрація**", отже, адміністративний процес в широкому розумінні охоплює діяльність публічної адміністрації. Останнім часом широке розуміння адміністративного процесу поширюється і на діяльність адміністративних судів по вирішенню адміністративних справ, тобто на адміністративне судочинство, хоча дане твердження є полемічним і ряд вчених-адміністративістів, які поділяють широке розуміння адміністративного процесу пропонують виділяти окремо **судовий адміністративний процес**.

Нарешті, виокремлюється і третій підхід до визначення адміністративного процесу, умовно його можна назвати "**судочинським**", який походить від розуміння юридичного процесу виключно як форми правосуддя. Отже, адміністративний процес у даному випадку розглядається тільки як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів. В рамках даного підходу також існують різні точки зору, наприклад, виділяється адміністративний процес як вид судового процесу (адміністративне судочинство) та окремо управлінський процес (правозастосовча діяльність адміністративних органів), або стверджується що адміністративний процес – це форма правосуддя, тобто адміністративне судочинство, а діяльність органів публічної адміністрації взагалі носить не процесуальний, а процедурний характер (так звані **адміністративні процедури**). Розуміння адміністративного процесу лише як форми правосуддя по адміністративним справам відповідає поняттю адміністративно-процесуального права, який закріплений в Кодексі адміністративного судочинства та основним тенденціям розвитку адміністративного законодавства (наприклад, станом на теперішній час розроблено та активно

обговорюється **проект Адміністративно-процедурного кодексу**, який визначає процедури розгляду органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ та адміністративних послуг).

Разом з тим слід зазначити, що **визначення поняття адміністративного процесу залишається дискусійним** та остаточно не вирішеним. Наводяться різні аргументи на користь того чи іншого підходу. На сучасному етапі "вузький підхід" до розуміння адміністративного процесу є найменш поширеним, більш актуальними залишається "широке розуміння" та "судочинський" підхід. Слід зазначити, що **домінуючим** в адміністративно-правовій науковій та навчальній літературі залишається саме "**широке розуміння адміністративного процесу**", тому виклад подальшого навчального матеріалу буде здійснено із урахуванням саме цього традиційного підходу. У будь-якому випадку слід розрізняти поняття **адміністративного процесу** (це завжди діяльність) та **адміністративно-процесуального права** (це правові норми, які таку діяльність регулюють). Теоретики адміністративного права не мають єдиної точки зору щодо змісту зазначених понять.

Зокрема, терміни «процес» та «процесуальне право» використовуються в деяких наукових працях як взаємозамінні та ідентичні зазначення (С. Махіна, І.Панова).

Існує точка зору, що перше з цих понять охоплює групи процесуальних правовідносин, які є підгалуззю (інститутом) адміністративного права, друге охоплює систему правовідносин, які ототожнюються з адміністративною юстицією (М. Тищенко, Ю. Тихомиров).

Іншою є точка зору, що адміністративний процес – за природою правовідносин – взагалі має вважатися не складовою частиною адміністративного права, а цілком самостійною галуззю права судово-процесуальної спрямованості (В. Перепелюк).

Якщо **адміністративно-процесуальне право** – це система юридичних норм, якими регламентуються державно-владні, організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми із застосування норм відповідних матеріальних галузей права, то **адміністративний процес** – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

Отже, виходячи із широкого розуміння адміністративного процесу виділяють наступні його ознаки та принципи. **Ознаки адміністративного процесу:**

- 1) адміністративний процес пов'язаний із державним управлінням, його правовими формами;
- 2) зв'язок з матеріальними нормами адміністративного права;
- 3) це діяльність, в результаті якої виникають суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права. Можна зазначити, що адміністративний процес складається з **двох частин**: по-перше,

діяльності органів державного управління щодо розгляду конкретних справ; по-друге, відносин між учасниками цієї діяльності.

Адміністративний процес базується на таких **принципах**, як: верховенство права, законність, охорона інтересів особи і держави; рівність сторін; національна мова; самостійність органів (посадових осіб) у прийнятті рішень; оперативність та доступність; гласність та відкритість, офіційність (публічність), повнота, об'єктивність та неупередженість, етичність у стосунках, економічність, підконтрольність та відповідальності посадових осіб. Окрім того, під час здійснення адміністративно-процесуальної діяльності публічної адміністрації повинна знаходити свої втілення **правова презумпція** невинуватості та презумпція правомірності дій та вимог осіб, що звертаються до державних органів, її ще називають презумпцією правомірності правової позиції громадянина.

Адміністративний процес у широкому розумінні має свою **структуру**, складається із сукупності **проваджень**, під якими розуміють діяльність по вирішенню певної, порівняно вузької групи однорідних справ. Будь-яке провадження складається з **процесуальних стадій**, які в явою чергу розподіляються на **етапи**, які наповнені **діями**. Виділяють наступні стадії адміністративно-процесуальної діяльності:

- 1) Стадія аналізу ситуації (порушення адміністративної справи)
- 2) Стадія прийняття рішення по справі
- 3) Стадія виконання прийнятого рішення (завершальна стадія).

Наведений перелік стадій запропонований Д. Бахрахом, існують і інші погляди щодо даного питання. Так, М. Тищенко, додає до цих стадій ще стадію оскарження або опротестування рішення по справі, яка носить факультативний (необов'язковий) характер. Можна навести і такий варіант визначення стадій здійснення адміністративних проваджень, запропонований проектом Адміністративно-процедурного кодексу:

- 1) початок адміністративного провадження;
- 2) підготовка адміністративної справи до розгляду;
- 3) розгляд адміністративної справи;
- 4) прийняття адміністративного акта;
- 5) звернення адміністративного акта до виконання.

У практиці застосування адміністративно-процесуального законодавства методологічно необхідно послідовно та чітко розмежовувати поняття «процес», «провадження», «окреме провадження», «стадія».

Науковцями сформульовані різні визначення «провадження» та «адміністративне провадження». Так, на думку О. Кузьменко **провадження** можна визначити як якісно однорідну групу процесуально-процедурних дій з владної реалізації будь-яких відособлених матеріально-правових норм. Такі дії об'єднуються єдністю кінцевої мети, потребами професійної спеціалізації праці щодо правозастосування, міркуваннями щодо підвищення ефективності правового регулювання.

Ієрархічно систему адміністративного процесу у загальному вигляді можна відобразити так: «адміністративний процес» - «адміністративне провадження» - «провадження з розгляду конкретної адміністративної справи».

Таким чином, **адміністративне провадження** – це вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ.

Будь-яке провадження в адміністративних справах складається з ряду окремих операцій.

Вивчення таких операцій у різних видах адміністративних проваджень свідчить, принаймні, про чотири ознаки, які притаманні для них.

По-перше, вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій.

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

По-третє, різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції. Різняться вони і за ступенем урегульованості адміністративно-процесуальними нормами.

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

Ці логічні та послідовно змінювальні одна одну операції прийнято називати **стадіями адміністративного провадження**.

Отже, під **адміністративною процесуальною стадією** слід розуміти відносно відокремлені частини адміністративного провадження, які являють собою сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в рамках загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи.

Кожна стадія має свої етапи, які наповнені діями.

Етапи адміністративного провадження – це сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних єдиною проміжною метою на певному відтинку конкретного адміністративного провадження.

Дія адміністративного провадження – це найменший структурний елемент адміністративного процесу.

В науці адміністративного права виділяють чимало **проваджень**, основними з яких є: провадження в справах про адміністративні правопорушення; провадження по зверненням громадян; дисциплінарне провадження; реєстраційне та дозвільне провадження; контрольно-наглядове провадження; діловодство; провадження по розробці та прийняттю нормативно-правових актів; провадження по розробці індивідуальних актів управління; провадження по застосуванню заходів примусу; провадження по земельним, податковим, пенсійним та іншим питанням; установчі провадження (створення, ліквідація, реорганізація організаційних структур у сфері

державного управління); атестаційні провадження; провадження про застосування заохочень, присвоєння почесних звань, нагород.

Існують різні варіанти **класифікації адміністративного процесу**, які здійснюються шляхом розподілу на певні групи сукупності проваджень на підставі визначеного критерію. Так, в літературі пропонують розрізняти: адміністративно-правотворчий, адміністративно-правонаділяючий (оперативно-розпорядчий), адміністративно-юрисдикційний процеси (В. Колпаков); адміністративно-процедурний та адміністративно-юрисдикційний (Ю. Козлов, Л. Попов, І. Голосніченко); адміністративно-розпорядчий та адміністративно-охоронний (П. Кононов); адміністративно-установчий, адміністративно-правотворчий, адміністративно-правозастосовчий та адміністративно-контрольний (М. Тищенко) тощо. Окрім того, всі **провадження класифікують** на юрисдикційні та неюрисдикційні (М. Тищенко, він же виділяє установчі, правотворчі, правоохоронні та правонаділяючі провадження); конфліктні та неконфліктні (О. Кузьменко). Існують і інші класифікації.

Юрисдикційні провадження – це провадження, для яких характерним є наявність наступних ознак: 1) наявність спору; 2) належне процесуальне оформлення; 3) змагальність сторін у провадженні; 4) обов'язкове прийняття рішення у вигляді юридичного акту; 5) розмаїття органів, уповноважених розглядати адміністративні справи. До таких проваджень слід віднести:

- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- дисциплінарне провадження;
- провадження по скаргах осіб.

Неюрисдикційні провадження – це провадження, для яких наявність ознак юрисдикційного характеру не притаманне. До неюрисдикційних проваджень слід віднести:

- провадження по обробці та прийняттю нормативних актів;
- провадження по прийняттю індивідуальних актів управління;
- провадження по заявам та пропозиціям громадян;
- провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів;
- провадження по застосуванню заходів адміністративного припинення;
- реєстраційне провадження
- дозвільне провадження;
- установче провадження;
- провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень
- виконавче провадження;
- атестаційне провадження;
- провадження по приватизації державного майна;
- провадження по земельним, екологічним, фінансовим, бюджетним та податковим справам;
- діловодство та ін.

На сучасному етапі назріла необхідність, і це активно обговорюється, у вдосконаленні законодавчої бази щодо регулювання питань порядку здійснення

як юрисдикційних (дисциплінарного та провадження по адміністративним правопорушенням), так і неюрисдикційних проваджень, або, виходячи з іншого підходу адміністративних процедур. Зокрема це стосується провадження по зверненням громадян, реєстраційного та дозвільного провадження тощо. Серед відповідних пропозицій – проект Адміністративно-процедурного кодексу, центральною категорією якого постають **адміністративні послуги**, які в літературі називають ще публічними або управлінськими, передбачені ще Концепцією реформування адміністративного права.

Управлінські послуги - це діяльність уповноважених законом органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування), спрямована на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, які проявили ініціативу в їх реалізації. В загальному плані **управлінська послуга** – це адміністративна процедура, яка здійснюється за заявою (ініціативою) фізичних та юридичних осіб. При цьому не має значення, чи зобов'язані ці особи звертатися за даною послугою, як наприклад за отриманням паспорта, чи це лише їхнє право, як у випадку отримання певної ліцензії чи дозволу. На підставі аналізу чинного законодавства, вчені-правники І. Коліушко та В. Тимошук виділяють наступні **групи** управлінських послуг за їх предметом:

– **видача дозволів** (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності, на проведення мітингів, на розміщення реклами, в тому числі акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, атестація підприємств, робочих місць, сертифікація товарів, робіт та послуг тощо)

– **реєстрація з веденням реєстрів** (реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, транспортних засобів), в тому числі легалізація об'єднань громадян

– **легалізація актів** (консульська легалізація), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах), верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України)

– **соціальні управлінські послуги** (призначення субсидій, пенсій тощо).

Класифікацій адміністративних послуг може бути багато. В. Тимошук вважає, що за критерієм **платності** адміністративні послуги можуть поділяти на платні й безоплатні для особи. Залежно **від суб'єкта**, який надає адміністративні послуги, їх можна поділити на державні адміністративні послуги і муніципальні адміністративні послуги. Важливими є, насамперед, ті класифікації, які мають практичне значення, тобто дають можливість давати рекомендації щодо покращення системи надання адміністративних послуг.

Одним із таких критеріїв класифікації можна назвати **рівень встановлення повноважень** щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема: 1) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади України); 2) адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади); 3) адміністративні

послуги зі «змішаним» регулюванням (коли здійснюються водночас і централізоване й локальне регулювання). Така класифікація дає змогу виробити кілька правил щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг, особливо щодо послуг з локальним регулюванням. По-перше, необхідно зважено підходити до запровадження нових видів послуг і зважати на людські, фінансові та технічні ресурси для надання якісних послуг. Не повинно бути ситуацій, коли орган влади вирішив видавати дозволи на щось, хай і обґрунтовано, але при цьому іще не розв'язав питання процедури надання цієї послуги і не створив матеріально-організаційних умов для її надання. По-друге, стосовно «локальних» адміністративних послуг найбільшу активність у частині перегляду та вдосконалення організації їх надання можуть проявити органи місцевого самоврядування. Як показує практика, в багатьох випадках у локальних актах недостатня увага приділяється процедурному аспекту регулювання. Наприклад, у Львові в Положенні про порядок приєднання нежитлових приміщень не визначено строків розгляду даної категорії справ, є нечіткими положення щодо вартості та порядку оплати цієї послуги. Прямо не визначено навіть суб'єкта який приймає рішення у справі, бо це може бути або міськвиконком або районна адміністрація, але критеріїв для розмежування повноважень немає. Щодо послуг зі змішаним регулюванням, то тут також є можливість більш чітко виписати процедуру їх надання. У деяких «змішаних» послугах за наявності локального регулювання пріоритет надається саме останньому. Наприклад, у разі затвердження місцевими радами міст обласного значення місцевих правил забудови не застосовуються типові регіональні правила забудови.

Наступним критерієм класифікації послуг, який може мати і теоретичне, і практичне значення, є зміст **адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги**. Це зокрема, реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація, нострифікація, легалізація, встановлення статусу тощо. Але часто навіть за однією назвою криється різне змістовне навантаження. Так, при реєстрації державного акта про право власності на земельну ділянку первинним є інтерес держави щодо обліку землевласників та гарантування прав останніх, а при реєстрації суб'єктів діяльності первинним є бажання особи отримати дозвіл на зайняття підприємницькою діяльністю. І хоча в усіх справах вчиняються або приймаються індивідуальний адміністративний акт, для особи принципово важливим є його остаточне оформлення, наприклад, отримане на руки свідоцтво про реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності. Тому у визначення процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися саме на кінцевий результат якого очікує споживач.

Можна класифікувати адміністративні послуги **за галузями законодавства, точніше, за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів**. Серед них можна виділити підприємницькі (або господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові та інші види адміністративних послуг. При цьому під соціальними адміністративними послугами розуміються послуги, пов'язані з

реалізацією владних повноважень, приміром, призначення державної соціальної допомоги тощо. Прикладом земельних адміністративних послуг може бути прийняття органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування, а прикладами підприємницької адміністративної послуги – реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, видання ліцензій тощо. Такий підхід не вступає в жодну суперечність із загальним поняттям «адміністративні послуги», оскільки всі ці відносини належать до галузей законодавства, які «виросли» з адміністративного права і мають адміністративний характер. У процедурному аспекті також не видно жодних суттєвих відмінностей між цими послугами: надають їх адміністративні органи, процедурний результат той самий – рішення адміністративного органу. Аналіз виділених вище груп послуг засвідчує наявність у них і деяких власних формальних та змістовних ознак.

Наприклад, нормативна база щодо соціальних питань характеризується надзвичайною «рухливістю», наявністю багатьох змін та доповнень, хоча здебільшого є досить детальною. Соціальні послуги, як правило, надаються на найнижчих рівнях влади, що цілком виправдано, адже коло споживачів таких послуг досить широке і для останніх зручно, коли відповідні служби стоять якнайближче до них. Скажімо, дуже зручно, якщо за призначенням житлових субсидій можна звертатися через житлово-експлуатаційні організації. До речі, із прикладу призначення житлових субсидій можна запозичити інший позитивний досвід надання адміністративних послуг: порівняно велика кількість прийомних годин, обґрунтований перелік документів, що вимагаються, тощо. Реальне надання деяких соціальних послуг тісно пов'язане з наявністю відповідних ресурсів, адже для особи важливо, щоб допомогу не лише призначили, а й виплатили, і бажано вчасно. Тому необхідно бути обережним із запровадженням додаткових соціальних послуг, оскільки це іноді може призводити до протилежних наслідків. Наприклад, встановлення додаткової матеріальної допомоги місцевою владою може, навпаки, призводити до соціальної несправедливості, якщо в місцевому бюджеті немає достатніх ресурсів, щоб надавати таку допомогу не вибірково, а певному колу осіб за чіткими критеріями. Зважаючи, що у більшості соціальних послуг вимоги досить схожі: довідки з житлово-експлуатаційної контори, довідки про доходи, тощо, доцільно розглянути питання про можливість встановлення ефективного документообігу, наприклад, між соціальними відділами і житлово-експлуатаційними організаціями та податковими органами.

Порядок надання більшості адміністративних послуг, пов'язаних із підприємництвом також доволі детально прописаний на загальнодержавному рівні, а сама процедура виглядає досить виваженою та оперативною. Щоправда, у цій сфері адміністрація проявляє часто невиправдану «активність», запроваджуючи нові послуги. Приміром, у Львові передбачено обов'язок отримання «паспорта на озвучення об'єкта» для об'єктів торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, якщо їх власники бажають використовувати звуковідтворюючі засоби, тобто хочуть, щоб у їхніх закладах грала музика. У такому паспорті повинна міститися навіть назва технічного засобу, назви радіо-

і телепрограм та деяка інша інформація. Проте варто зважати, що кожна така «послуга» зайвим тягарем лягає на підприємця і може використовуватись для необґрунтованого тиску при перевірках.

Щодо послуг, пов'язаних із землею, то фактично існує три види таких послуг: надання земельної ділянки у власність або користування, реєстрація прав власності на земельні ділянки, видача різних довідок.

Питання будівництва та благоустрою регулюються переважно актами локального рівня, тому і можливостей для спрощення процедур тут не бракує. Скажімо, можна спростити процедури витребування документації вів бюро технічної інвентаризації, якщо створити ефективну систему документообігу.

Житлові питання залишають враження радянського анахронізму і очевидно, що у цій сфері існує нагальна проблема оновлення законодавства, при чому зі зміною принципів державної житлової політики. Фактично послуг тут не так багато, адже крім взяття на квартирний облік та видачі ордерів у громадян мало інших причин звертатися до адміністративних органів. Багато житлових питань вирішуються колективним методом (тобто не індивідуально), і назавжди за ініціативою осіб, яких стосуватиметься рішення. Це, зокрема, стосується таких справ як капітальний ремонт житлового фонду, зняття з балансу міської ради приватизованих будинків, зміна статусу гуртожитку тощо. Але доки частка державної та комунальної власності в житловому фонді буде суттєвою, і порядок вирішення цих питань також потрібно вдосконалювати.

Принципово важливо виробити стандарти надання адміністративних послуг на основі (з урахуванням) стандартів аналогічних послуг у приватному секторі. Під стандартами якості адміністративних послуг можна розуміти мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги задоволений її наданням. При визначенні стандартів якості адміністративних послуг, на нашу думку, можна враховувати такі критерії, як результативність, простота і зручність, оперативність, рівність і чутливість, відкритість, справедливість та зручність оплати.

Результативність означає, що адміністративний орган повинен орієнтувати свою діяльність на те, щоб задовольнити потребу особи, тобто орган повинен орієнтуватися на досягнення результату, а не лише формально дотримуватись правил.

Вимоги, які ставляться до приватної особи для отримання послуги, повинні бути обґрунтованими і найпростішими (простота). Особа повинна подавати заяву та необхідний мінімум документів, а все спілкування (погодження, експертизи, повідомлення) має здійснюватися всередині органу і між органами, а не покладатися на особу.

Зручно, коли всі або більшість адміністративних послуг можна отримати в одному місці (тут же оплатити їх тощо) і коли особа змушена спілкуватися з органом влади не більше двох разів – коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат. Зручність повинна передбачати доступність (фізичну або територіальну наближеність), тобто можливість особи без

непомірних витрат часу, коштів та інших зусиль відвідати адміністративний орган. Зручно, коли особа може завітати до адміністративного органу не тільки в робочі дні й години, а й, скажімо, у вихідний день або ввечері. Цей критерій означає, що особі також надається максимум способів звернення за послугою (наприклад, особисто, поштою, електронною поштою тощо), за інформацією щодо неї. Інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги має бути відкритою та легкодоступною (відкритість). Адміністративний орган повинен консультувати споживачів послуг з усіх питань, пов'язаних з отриманням послуг.

Орган та його працівники повинні ставитися до кожної особи як до найважливішого споживача/клієнта (чуйність). Службовець, який спілкується з приватною особою, повинен роз'яснювати особі її права та обов'язки, повідомляти іншу необхідну інформацію, тобто сприяти особі в позитивному вирішенні її справи. Адміністративний орган повинен однаково добре ставитись до всіх споживачів адміністративних послуг (рівність). Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватися однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами.

Часове обмеження надання адміністративної послуги означає, що послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку (строковість), по змозі якнайшвидше (оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації (своєчасність). Своєчасність вимагає, щоб орган в окремих випадках діяв особливо швидко, враховуючи особливості окремо взятого випадку. За цими ознаками своєчасність є найвищою оцінкою якості.

Мінімальна (справедлива) вартість, означає, що особа не повинна відчувати себе ошуканою при оплаті адміністративної послуги. Вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання даного виду послуг. Сюди ж можна віднести зручність оплати, наприклад, безпосередньо в адміністративному органі.

Для покращення організації надання адміністративних послуг можуть використовуватися різні механізми. Деякі з них можуть запроваджуватися на локальному рівні.

Зокрема, у багатьох країнах успішно функціонують так звані «універсами послуг» (або «установи для громадян», або «інтегровані офіси»). Їх можна охарактеризувати наступним чином. На території міста є приміщення, завітавши до якого, особа може вирішити усі свої справи, які залежать від влади, тобто особа може одночасно звернутись і за призначенням якоїсь соціальної допомоги, і за паспортом, і за будь-чим іншим, що влада може і зобов'язана їй надати.

Перевагами «універсамів послуг» є те, що особа може, не знаючи, до якого саме органу їй потрібно звертатися, одразу прийти до такого «універсаму» і не помилитися, тому що тут приймаються до розгляду звернення за всіма адміністративними послугами. В одному місці можна вирішити одразу кілька питань, які належать до компетенції місцевої влади. Особа може звертатися в будь-який час, тому що «приймними» в таких установах у разі потреби можуть бути шість днів на тиждень з 8.00 до 20.00. Особі не потрібно

бігти в інше місце, щоб оплатити послугу, тому що в цьому ж приміщенні розташовано відділення банку.

Щоправда, необхідно зважати на обмежені можливості українського місцевого самоврядування. Зокрема, багато послуг надаються органами виконавчої влади, скажімо, реєстрація транспортних засобів, реєстрація транспортних засобів, реєстрація актів громадянського стану тощо. Тому в Україні спочатку можна обмежитися лише послугами, що надаються органами місцевого самоврядування, але співпрацювати з органами виконавчої влади необхідно, щоб у перспективі відкрити єдину установу для громадян. До речі, в Україні вже існують гарні приклади такої співпраці. Зокрема, як зазначають співробітники Центру політико-правових реформ, у Миколаєві, Івано-Франківську та Херсоні відкриті так звані «єдині офіси» для підприємців. Це зразок цільової «установи для громадян», яка створена для полегшення процедури започаткування підприємницької справи. Громадянин може прийти сюди, здати в приймальній документи і через певний строк отримати свідоцтво про реєстрацію його суб'єктом підприємницької діяльності (як фізичної чи юридичної особи), при цьому всі супутні реєстрації та повідомлення здійснюються всередині «єдиного офісу» через співпрацю представників різних органів та структурних підрозділів місцевого самоврядування та виконавчої влади. В результаті цього, наприклад, у Івано-Франківську тривалість повної процедури реєстрації суб'єктів підприємництва скоротилася майже вдвічі, а кількість візитів до органів влади – втричі. Зменшилася загальна вартість процедури реєстрації для особи, а також мінімізуються умови для вчинення корупційних діянь. Власне, за таким зразком має будуватися і «універсам послуг», але його відмінність від офісів для підприємців полягає в тому, що в «універсамі послуг» можна отримати будь-яку адміністративну послугу, а не лише пов'язану з підприємництвом.

Обмежуючись адміністративними послугами, що надаються органами місцевого самоврядування, можна використовувати наступний план дій щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг. Спочатку необхідно визначити загальний перелік адміністративних послуг, що надаються місцевою владою, тобто список, складений за наступними необхідними ознаками:

- 1) провадження розпочинається зве неням фізичної або юридичної особи;
- 2) провадження завершується адміністративним актом, тобто рішенням ради, розпорядженням посадової особи місцевого самоврядування, реєстрацією тощо;
- 3) процедура є «стандартизованою», тобто однотипною.

У Львові кожен вид звернень, вказаний у звітах виконавчих органів, перевірявся також за наступними критеріями:

- 1) чи передбачено законодавством повноваження щодо надання такого виду послуг;
- 2) чи належить це повноваження до компетенції органів місцевого самоврядування;
- 3) яке правове регулювання існує щодо процедури надання кожного виду послуг;

4) наскільки інформація у звітах відповідає положенням законодавства.

Результатом цієї роботи став підготовлений перелік адміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування.

Відповідно до переліку адміністративних послуг створюється зведений інформаційний ресурс (довідник) щодо процедури надання кожного виду послуг. По-перше, це необхідно для того, щоб узгодити технологію розгляду кожної справи, з урахуванням того, що прийом буде вестися в одному місці. По-друге, така інформація необхідна для службовців, які здійснюватимуть прийом заяв, щоб знати, які документи потрібні для вирішення справи. По-третє, довідник міг би суттєво полегшити життя громадянам, надаючи їм інформацію про асортимент послуг, про порядок їх отримання (документи, строки тощо) про вартість. Кожен із цих етапів має наслідком самодостатній продукт, який вартує затрачених зусиль. Наприклад, на основі зібраної інформації можна готувати друковані довідкові матеріали як систематизованого характеру (наприклад, книгу), так і листівки, буклети, а також можна утворити телефонну довідкову службу для інформування про послуги, інтернет-ресурс тощо. Перелік послуг дає змогу раціонально підходити до визначення внутрішньої структури адміністративних органів.

Варто відзначити, що наприкінці збирання інформації виявилось доволі складним завданням. Обов'язково необхідно провести навчання тих службовців, які будуть залучені до роботи в єдиному офісі.

До початку діяльності «універсаму послуг» можна підійти по-різному. Зокрема, можна вже на підготовчому етапі провести «ревізію» всіх локальних нормативних актів, що регулюють процедуру надання окремих видів адміністративних послуг, і при запровадженні «універсаму послуг» працювати за новими правилами. Другий шлях простіший: взяти за основу існуючі правила і вже під час роботи «універсаму послуг» здійснювати моніторинг процедур та працювати над їх удосконаленням.

Створення «універсаму послуг» спочатку вимагатиме збільшення кількості службовців, адже створюється нова структура. При цьому всі існуючі виконавчі підрозділи міської ради повинні й надалі вести прийом громадян, тобто деякий час доцільно зберігати паралельну систему прийняття. При цьому всі існуючі виконавчі підрозділи міської ради повинні й надалі вести прийом громадян, тобто деякий час доцільно зберігати паралельну систему прийняття звернень громадян, аби громадяни не відчули незручностей від реформи. Необхідно також знаходити легальні стимули для добросовісної роботи службовців, залучених до «універсамів послуг», оскільки інтенсивність роботи деяких із них зростатиме, особливо через збільшення обсягів «зовнішнього» спілкування, адже необхідно регулярно приймати громадян та перебирати частину погоджень, візувань, витребування довідок на себе.

До вже згаданої проблеми поділу послуг на ті, що повинні надаватися на районному, і ті, що – на міському рівні, можна додати, що, за загальним правилом, уповноваженим на вирішення певного питання повинен бути лише один орган. При цьому, визначаючи оптимальний рівень надання певної послуги, необхідно враховувати критерії зручності (наближеності) до громадян

та ефективності й доцільності. Зокрема, якщо кількість певного виду послуг незначна, але вимагає створення певного робочого місця, тоді доцільніше залишити або винести це питання на міський рівень. Так само варто зробити, якщо нераціонально розпорозувати ресурси (наприклад, фінансові) або неможливо ефективно контролювати певну діяльність (скажімо, приватизаційні питання). Виправдано обмежитися наданням певної послуги лише на міському рівні, якщо для цього потрібна висококваліфікована праця, а таких фахівців небагато або неможливо залучити багато. Потрібно також пам'ятати, що вся міська громада є джерелом влади і влада в місті єдина, тому поділ на райони не повинен створювати перешкоди у реалізації рівних можливостей на отримання адміністративних послуг.

Для успішної реалізації проекту реформування системи надання адміністративних послуг необхідно провести належну інформаційну кампанію щодо популяризації серед населення самої ідеї «універсаму послуг», адже всі реформи повинні проводитися мотивовано та прозоро.

Слід зазначити, що плідне обговорення та прийняття законопроектів, які б встановлювали чіткий порядок надання таких послуг та взагалі регулювали процедурну діяльність публічної адміністрації, вкрай необхідне вдосконалення існуючого стану адміністративного законодавства зокрема та вітчизняної правової системи в цілому, підвищенню рівня захищеності основних прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Одним з ключових елементів понятійного апарату теорії адміністративно-процесуального права є поняття **адміністративної процедури**. Досить часто відповідний термін використовується тими або іншими фахівцями юридичної сфери в наукових доробках, присвячених різноманітним аспектам процесуальної регламентації порядку розгляду адміністративних справ. Проте, незважаючи на всю широту наукового вжитку, доводиться констатувати значну, а інколи – діаметральну розбіжність поглядів на юридичну природу, логічний зміст та обсяг поняття «юридична процедура».

Етимологія слова «процедура» бере свій початок у латинській мові від слова «procedo» (рухаюсь), в українській та російській мовах відповідний термін з'явився шляхом запозичення його французько-мовної трансформації – «procedure», яка має аналогічне значення. «Процес» (від лат. processus – рух, просування) у загальноприйнятому сенсі розуміється як: «Послідовна зміна явищ, станів у розвитку будь-чого»; «Сукупність послідовних дій для досягнення певного результату»; «Сукупність подій, станів, змін, яка має певну цілісність і спрямованість»; «Хід, розвиток певного явища, послідовна зміна станів у розвитку чого-небудь».

У процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірі.

Якщо явище процесу – це, передусім, динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, то процедура являє собою ніщо інше, як дискретність такого руху. Процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою.

Як зазначає О. Кузьменко, на відміну від процесу, у процедурі неможливо віднайти умови, що забезпечують трансформацію вихідного пункту у наслідок. Врешті-решт, процедура не є рухом або діяльністю. Вона становить собою лише процесуальні етапи. Точніше кажучи, **процедура** – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес. Тому під **юридичною процедурою** розуміється регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та правореалізації. **Адміністративна процедура** являє собою встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

2. Характеристика окремих видів адміністративних проваджень.

Враховуючи, що характеристики провадження у справах про адміністративні правопорушення присвячується увага в інших розділах навчального посібника, розглянемо **юрисдикційні** провадження на прикладі дисциплінарного провадження.

Розглядаючи **дисциплінарне провадження**, слід враховувати, що норми, які передбачають дисциплінарну відповідальність містяться в кількох галузях законодавства, зокрема трудовому, однак порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності здійснюється за нормами адміністративно-процесуального права, а дисциплінарне провадження вважається інститутом адміністративного права. Стосовно більшості працівників дисциплінарна відповідальність передбачена нормами трудового в адміністративного права, а щодо деяких категорій осіб (військовослужбовців строкової служби, працівників органів внутрішніх справ, Служби безпеки України та ін.) – повністю нормами адміністративного права, що зумовлено специфічними вимогами дисципліни у зазначених сферах служби. Під **дисциплінарною відповідальністю** традиційно розуміють винне порушення трудової дисципліни та службових обов'язків. Певні категорії державних службовців у дисциплінарному порядку відповідають і за проступки, які дискредитують їх та державні органи де вони працюють (керівники, співробітники правоохоронних органів, військовослужбовці тощо). Дисциплінарна відповідальність характеризується наступними **ознаками**:

- її підставою є дисциплінарний проступок;
- за такий проступок передбачено накладання дисциплінарного стягнення;
- стягнення накладається уповноваженим на те органом (посадовою особою) в порядку підлеглості;
- межі "дисциплінарної" влади цього органу або посадової особи чітко встановлюються правовими нормами;
- особа, щодо якої застосовано дисциплінарне стягнення, може оскаржити його в судовому або адміністративному порядку (вищій посадовій особі);

– за один дисциплінарний проступок накладається лише одне дисциплінарне стягнення.

Правове регулювання дисциплінарного провадження здійснюється на підставі **Кодексу законів про працю України, правил внутрішнього трудового розпорядку, дисциплінарних статутів та спеціальних положень** та інших численних підзаконних актів (постанов, правил, наказів). Підставою для порушення дисциплінарного провадження є вчинення особою **дисциплінарного проступку**, тобто невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього трудових чи службових обов'язків. Дисциплінарне стягнення застосовується керівником або уповноваженою посадовою особою органу, працівником (службовцем) якого є правопорушник. Від порушника вимагається надання письмових пояснень, а у випадку відмови складається відповідний акт. При розгляді справи з'ясовуються причини та умови вчинення проступку. У дисциплінарному провадженні застосовуються наступні **строки**: дисциплінарне стягнення накладається **безпосередньо після виявлення проступку** (без урахування часу хвороби працівника або відпустки), але не пізніше **одного місяця** з дня його виявлення, при цьому дисциплінарне стягнення не може бути застосоване пізніше **6 місяців** з моменту вчинення проступку. Дисциплінарне стягнення оголошується наказом (розпорядженням) і повідомляється працівникові під розписку. Якщо протягом **одного року** з дня накладання стягнення працівник не вчинив нового проступку, він вважається таким, який не піддавався дисциплінарній відповідальності, а за умов сумлінного ставлення до праці, стягнення може бути зняте до закінчення одного року.

В якості **дисциплінарних стягнень** можуть застосуватися **звільнення та догана**, які передбачені трудовим законодавством. До державних службовців може також застосовуватися **попередження про неповну службову відповідальність та затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або призначення на вищу посаду** (Закон України "Про державну службу"). Дисциплінарне провадження щодо державних службовців має і інші особливості. Так, чинним у законодавстві у деяких випадках передбачено проведення **службового розслідування**. Закон України "Про державну службу" встановлює право державного службовця вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри. Інша підстава - невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян. Службове розслідування проводиться у строк **до двох місяців** у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Існують суттєві особливості дисциплінарного провадження щодо окремих видів державних службовців, які встановлюються спеціальними нормативно-правовими актами, зокрема відповідними дисциплінарними статутами. Це стосується працівників прокуратури, осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ тощо. Певну специфіку має також дисциплінарне провадження щодо суддів.

На відміну від традиційних галузей юридичного процесу (цивільного та кримінального), адміністративний процес не може бути зведеним виключно до регламентації процедури застосування кореспондуючих юридичних норм. Крім правозастосовних властивостей, органи публічної адміністрації наділяються також функціями правотворчості, що зумовлено об'єктивною необхідністю здійснення їх широкомасштабної та багатопланової організуючої діяльності. З метою реалізації цих функцій необхідно володіти важливими та специфічними повноваженнями з розробки загальних правил поведінки на основі прийнятих законів.

Будь-які закономірності появи, існування та регуляторної дії нормативних актів не можуть бути з'ясовані поза усвідомленням процесу їхнього творення. Це пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує та оформлює його як одну з провідних категорій суспільного буття.

Викладене зумовлює наявність у структурі адміністративного процесу **нормотворчого провадження**.

На відміну від традиційних галузей юридичного процесу (цивільного та кримінального), адміністративний процес не може бути зведеним виключно до регламентації процедури застосування кореспондуючих юридичних норм. Як вважає О. Кузьменко органи публічної адміністрації, окрім правозастосовних властивостей, наділяються також функціями правотворчості, що зумовлено об'єктивною необхідністю здійснення їх широкомасштабної та багатопланової організуючої діяльності. З метою реалізації цих функцій необхідно володіти важливими та специфічними повноваженнями з розробки загальних правил поведінки на основі прийнятих законів.

Будь-які закономірності появи, існування та регуляторної дії нормативних актів не можуть бути з'ясовані поза усвідомленням процесу їхнього творення. Це пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує та оформлює його як одну з провідних категорій суспільного буття.

Викладене зумовлює наявність у структурі адміністративного процесу нормотворчого провадження.

По суті, такий вид адміністративного провадження регламентує порядок підготовки і прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня.

Залежно від цього рівня, а точніше – від сфери організуючого впливу розроблюваних нормативних актів, прийнято виділяти такі нормотворчі провадження:

- провадження з прийняття постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України;

- провадження з видання наказів, інструкцій та інших актів міністерств, державних комітетів та інших центральних органів спеціальної компетенції;

- провадження з видання рішень місцевих державних адміністрацій; провадження з видання локальних актів (наказів, положень, правил) керівниками державних підприємств, установ та організацій;

- провадження з видання нормативних актів органами місцевого самоврядування.

В адміністративно-правовій теорії загальноприйнятий підхід до визначення обсягу, змісту та кількості стадій нормотворчого провадження відсутній. Так само не існує єдиної погодженої думки щодо характеру та числа етапів, з яких складається окрема стадія такого виду адміністративного провадження.

Зокрема, російські вчені Б. Лазарев, І. Муксінов та О. Ноздрач'юв, виділяють такі стадії нормотворчого процесу в управлінській діяльності:

- збирання інформації та виявлення проблемних ситуацій;
- розробка проекту нормативного акту управління;
- узгодження, візування, обговорення проекту громадськістю та в органі;
- прийняття рішення й оформлення акта;
- опублікування акта або доведення до відома всіх зацікавлених.

В. Сорокін виокремлює такі стадії нормотворчого провадження:

- а) підготовка проекту нормативного акта;
- б) розгляд проекту й прийняття нормативного акта;
- в) державна реєстрація нормативного акта;
- г) опублікування нормативного акта та набрання ним чинності.

Найбільш продуманою та виваженою варто визнати позицію В. Авер'янова на думку якого, стадіями адміністративної нормотворчості є:

- 1) підготовка нормативного акта;
- 2) прийняття нормативного акта;
- 3) доведення рішення до відома виконавців та зацікавлених осіб.

Усередині стадій нормотворчого провадження зазначений вчений виокремлює такі процесуальні етапи:

I – а) правова ініціатива; б) аналіз ситуацій й варіантів правового впливу (на даному етапі з'ясовується фактичний стан справ та можливі варіанти розв'язання питань, що виникли); в) підготовка проекту акта управління (включає обговорення, узгодження та належне оформлення проекту);

II – а) обговорення та голосування (факультативний етап, характерний для прийняття рішень колегіальними органами); б) доопрацювання проекту; в) оформлення рішення (остаточне редагування проекту акта управління, його підписання та присвоєння акту порядкового номера);

III – оприлюднення нормативного акта в засобах масової інформації або доведення його змісту до відома виконавців і зацікавлених осіб в інший спосіб.

Зазначимо, що принципово схожу класифікацію стадій нормотворчого провадження наводять А. Олійник, С. Гусарев та О. Слюсаренко.

Таким чином, з урахуванням зазначених недоліків представлених точок зору щодо структури нормотворчого провадження, конструкція зазначеного провадження складається з п'яти стадій, а саме:

- 1. Підготовка нормативного акта.
- 2. Прийняття нормативного акта.
- 3. Реєстрація нормативного акта.
- 4. Вступ нормативного акта в дію.
- 5. Оскарження та опротестування.

Розглянемо зміст окремих стадій нормотворчого провадження.

1. Підготовка нормативного акта.

Підставою виникнення нормотворчого процесу є ухвалення офіційного рішення про підготовку проекту нормативного акта.

З прийняттям такого рішення виникає зобов'язання відповідних органів підготувати початковий текст проекту, визначити тему майбутнього акта та його загальну спрямованість.

Кожний нормативний документ повинен бути професійним і корисним.

Нормативний документ мають розробляти професійні юристи із залученням науковців та практиків.

Тому досить ефективним засобом підвищення якості нормотворчої діяльності як процесу та відповідно його кінцевого результату – нормативно-правового акта є створення нормопроектних робочих груп.

Основними завданнями нормопроектної робочої групи є підготовка якісного змісту проекту, а також координація зусиль центральних органів виконавчої влади та інших органів під час розробки проекту.

До складу робочих органів включаються представники центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також народні депутати України, представники інших органів, представники громадських організацій, науковці.

Утворюється робоча група у два способи.

По-перше, на виконання доручення вищого органу.

Так, відповідно до розділу 4 Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915, Кабінет Міністрів України з метою забезпечення розроблення проектів актів законодавства (крім законопроектів, головним розробником яких є Міністерство юстиції) може утворювати постійні і тимчасові робочі органи.

По-друге, робоча група може бути утворена за власною ініціативою органом, на який покладено обов'язок підготувати проект нормативно-правового акта.

Так, у випадку, якщо Міністерство юстиції України визначене головним розробником проекту, воно може ініціювати створення робочої групи. Склад такої робочої групи затверджується наказом Міністерства юстиції України.

На робочу групу покладаються функції головного розробника, а саме:

- аналіз стану справ у відповідній сфері правового регулювання та причини, які зумовлюють необхідність підготовки проекту нормативно-правового акта;
- підготовка проекту;
- перевірка, у разі потреби, проекту на відповідність міжнародним зобов'язанням України та основним положенням законодавства ЄС;
- у разі розроблення проекту регуляторного акта проведення аналізу його регуляторного впливу, який надсилається Держпідприємству;
- узгодження проекту із зацікавленими органами, у разі отримання зауважень до проекту опрацювання їх та внесення необхідних поправок;

- усунення можливих розбіжностей щодо проекту. З цією метою організовується та проводиться детальне обговорення варіантів рішень із спірних позицій та оцінок за участю міністрів, інших керівників зацікавлених органів, які мають зауваження;

- направлення проекту нормативно-правового акта Міністерству юстиції України.

Взагалі найкращий спосіб підготовки проекту нормативно-правового акта, особливо акта, що регулює найважливіші суспільні відносини, полягає в роботі над ним на двох етапах, а саме: **розроблення концепції акта та формулювання тексту проекту акта на основі обраної концепції.**

Розроблення концепцій передбачається відповідними планами та актами нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, рішеннями урядових комітетів, а також дорученнями Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, Віце-прем'єр-міністра (відповідно до розподілу функціональних повноважень), а також ініціативою керівників органів виконавчої влади.

Концепції розробляються органами виконавчої влади, до компетенції яких належить вирішення тих чи інших питань, узгоджуються із заінтересованими органами виконавчої влади, установами та організаціями, подаються Кабінету Міністрів України, та готуються його Секретаріатом для розгляду в установленому порядку.

Відповідно до розділу 5 Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України концепція повинна мати шість розділів.

У першому розділі концепції «Проблема» наводяться формулювання проблеми, яка має бути врегульована, окреслюються її масштаби та зазначається пояснення, чому це питання є пріоритетним для вирішення.

У другому розділі «Суттєві фактори» викладаються статистичні, аналітичні, інші дані, які треба взяти до уваги під час прийняття рішення.

У третьому розділі «Альтернативи» дається ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення питання, що розглядається.

У четвертому розділі «Узгодження» чітко визначаються будь-які протилежні точки зору та розбіжності в позиціях заінтересованих органів виконавчої влади, які виникли в ході консультацій та узгодження запропонованого варіанта рішення.

У п'ятому розділі «Оптимальний варіант» рекомендується прийняття Кабінетом Міністрів оптимального варіанта рішення, наводиться перелік аргументів на його користь.

В останньому шостому розділі концепції подається вичерпний перелік заходів, які мають бути здійснені для впровадження рекомендованого рішення (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, адміністративних заходів, питання кадрового забезпечення тощо).

Затверджується концепція розпорядженням Кабінету Міністрів України. Проект такого розпорядження повинен містити пропозиції щодо рішення Кабінету Міністрів з детальним описом усіх суттєвих складових обраного варіанта у формулюваннях, які б не допускали іншого тлумачення

запропонованого вибору варіанта вирішення питання і були б достатні як завдання для розроблення відповідного проекту акта.

До змісту концепції проекту включаються такі параметри, як його загальний зміст, основні ідеї, характеристика і загальний план. Залежно від наукової обґрунтованості концепції визначаються терміни прийняття акта, перевіряється його якість і ефективність. У концепції нормативного акта зазначається також і віднесення його до відповідного ієрархічного рівня правової системи, що є особливо важливим на даному етапі її формування.

Наступним етапом розробки проекту нормативно-правового акта (за умови прийняття відповідної концепції) є формулювання його тексту.

Підготовка тексту проекту нормативно-правового акта – це спеціалізована юридична діяльність, яка вимагає спеціальних знань і відповідної практики. Ця робота не може виконуватися будь-яким юристом, адже такий досвід не набувається ні в процесі юридичної освіти, ні в ході звичайної юридичної практики. Підготовка тексту проекту вимагає систематичного і часто дуже прискіпливого використання специфічних навичок проведення аналізу та редагування проекту.

Головним завданням робочої групи при підготовці тексту є перенесення концепції проекту у площину єдиної системи нормативних правил.

Підготовка тексту проекту нормативно-правового акта як етап нормотворчого провадження включає:

1. Попередні роботи, що передують складанню тексту проекту, затвердження плану і графіка роботи над проектом; підбір матеріалів, необхідних для розробки проекту: відомості про закордонне законодавство та практику його застосування, про досвід регулювання відповідних питань у закордонних країнах, ознайомлення з науковою літературою, а також із практикою підготовки відповідних проектів в інших органах, ретельне врахування чинного законодавства.

Після вирішення питань стосовно мети, межі дії, юридичної сили та форми майбутнього акта головний розробник – робоча група зазвичай переходить до розробки його загальної схеми, яка окреслює основні, принципові положення проекту.

Загальну схему найбільш великих актів доцільно виносити на затвердження органу, що прийняв рішення про підготовку.

2. Формулювання тексту початкового варіанта проекту. Як свідчить практика, робоча група не завжди готує проект у цілому. При виробленні проектів значних за розміром нормативно-правових актів різні глави, а навіть окремі статті, готують члени комісії, найкомпетентніші у вирішенні цього питання. Потім готовий варіант глави або статті обговорюється й остаточно доопрацьовується на засіданні робочої групи.

Може бути й так, що одну й ту саму статтю або главу проекту паралельно розробляють декілька авторів, і в процесі обговорення остаточно приймається найкращий варіант.

У процесі складання проектів деяких актів виникає необхідність підготовки інших актів з метою їхніх розвитку і конкретизації.

3. Попереднє обговорення, доопрацювання та узгодження проекту. Ця дія завершує підготовку тексту проекту.

Попереднє обговорення проекту, яке відбувається до його внесення в орган, що приймає акт, - одна з дій щодо підготовки тексту проекту.

Необхідним етапом подальшої розробки проекту є узгодження його з усіма зацікавленими органами. Органи, яким проект поданий для узгодження, як правило, складають спеціальний висновок щодо нього. Він містить загальну оцінку проекту, а також оцінку окремих його положень. Також важлива оцінка структури акта, чіткості викладу нормативних положень, мови і стилю проекту.

Зацікавлений орган опрацьовує положення проекту з питань, що належать до його компетенції, та у разі відсутності зауважень погоджує його і повертає головному розробникові – робочій групі. У разі наявності зауважень та пропозицій зацікавлений орган із підписом керівника повідомляє про них головного розробника - робочу групу з чітким формулюванням відповідних положень. При цьому керівник зацікавленого органу зобов'язаний взяти особисту участь у врегулюванні спірних питань, якщо головний розробник визнає за необхідне проведення узгоджувальної процедури.

Невисловлена зацікавленими органами та організаціями позиція щодо проекту акта у визначений термін вважається рівнозначним його узгодженню.

Після узгодження із зацікавленими особами підготовлений проект нормативно-правового акта головним розробником – робочою групою подається до Міністерства юстиції України, яке проводить правову експертизу проекту на відповідність законодавству, а також основним положенням законодавства Європейського Союзу.

У разі отримання від Міністерства юстиції зауважень до проекту постанови робоча група розглядає їх з метою пошуку взаємоприйняттого рішення. Якщо такого рішення не знайдено, проект вноситься до органу законодавчої ініціативи – Кабінету Міністрів України в установленому порядку з викладенням розбіжностей.

2. Прийняття нормативного акта.

Підготовлені проекти постанов Кабінету Міністрів України візуються керівником органу, що є головним розробником, а в разі його відсутності – особою, яка його заміщує.

До проекту додаються:

- пояснювальна записка, у якій зазначаються підстава та мета розроблення проекту, визначається його місце у відповідній сфері правового регулювання, міститься аналіз причин, наводяться факти і цифрові дані, що обґрунтовують необхідність його прийняття, відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо джерел покриття витрат (якщо реалізація акта не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, то про це окремо повідомляється у записці), прогнозуються очікувані соціально-економічні результати у реалізації акта;

- довідка про погодження проекту;

- висновки міністерства юстиції щодо відповідності проекту нормативно-правового акта законодавству, є також основним положенням

законодавства ЄС, якщо цей проект є предметом правового регулювання, належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, разом з довідкою про відповідність проекту нормативного акта основним положенням законодавства ЄС;

- порівняльна таблиця, якщо проект передбачає внесення змін до інших нормативно-правових актів, у якій зазначаються положення (норми), які є чинними, а також пропозиції щодо змін у них;

- концепція проекту правового акта.

Проект постанови, внесений до Кабінету Міністрів України, передається в день його реєстрації до відповідного структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів України. Зазначений підрозділ перевіряє проект акта та матеріали до нього на відповідність встановленим вимогам щодо їхнього складу і оформлення, проводить аналіз та фахову експертизу проекту і обґрунтувань до нього.

Робота з підготовки поданого проекту постанови для розгляду Кабінетом Міністрів України проводиться структурними підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів протягом не більш як десяти днів, виходячи з того, що цей проект має бути розглянутий Кабінетом міністрів протягом місяця з дня його надходження. У разі потреби термін підготовки проекту в Секретаріаті може бути продовжено.

Після проведення аналізу та експертизи проект постанови Кабінету Міністрів України візується відповідними спеціалістами та керівниками структурних підрозділів Секретаріату та заступником Міністра Кабінету Міністрів – директором юридичного департаменту.

Проект постанови та матеріали до нього разом з експертним висновком і списком посадових осіб, яких – пропонується запросити на засідання урядового комітету, передаються структурному підрозділу, що відповідає за організаційне забезпечення підготовки та проведення засідань урядових комітетів для формування порядку денного та внесення на розгляд відповідного урядового комітету. Схвалений урядовим комітетом проект постанови візується головою комітету та направляється Міністру Кабінету Міністрів для внесення в порядок денний засідання Кабінету Міністрів.

Проект постанови подається під час його розгляду на засіданні Кабінету Міністрів міністром чи головою урядового комітету.

Стосовно інших нормативно-правових актів, які приймаються центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, то після необхідного доопрацювання за результатами експертної оцінки і вивчення інших отриманих зауважень може відбуватися затвердження нормативно-правового акта. Узгоджений проект направляється на розгляд керівнику органу (міністру, голові, директору) з поданням пояснювальної записки й інших матеріалів, що її підтверджують. У записці обґрунтовується необхідність прийняття акта, зазначається, хто його підготував, з ким узгоджений проект, які зауваження надійшли і як вони враховані в кінцевій редакції.

Після прийняття (затвердження) відповідного нормативно-правового акта він має бути зареєстрований в установленому порядку.

3. Реєстрація нормативного акта.

Державній реєстрації в Міністерстві юстиції України підлягають нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, а також нормативно-правові акти Національного банку України (ст. 56 Закону України «Про Національний банк України»); документи нормативного характеру Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, які стосуються прав і обов'язків страхувальників та застрахованих осіб (ст. 11 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»); постанови правління та інші документи нормативного характеру Пенсійного фонду, що стосуються прав і обов'язків громадян (ст. 61 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування») тощо.

Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також прийняті в порядку експерименту, якщо в них є одна або більше норм (правил поведінки), що:

- зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, устанавлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують існуючий організаційно-правовий механізм їх реалізації;

- мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади, органів господарського управління і контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не належать до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт.

Таким чином, державна реєстрація містить такі етапи процесуальної діяльності:

- а) проведення правової експертизи нормативно-правових актів;
- б) прийняття рішення щодо їх державної реєстрації або відмови;
- в) занесення зареєстрованих нормативно-правових актів до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Пунктом 13 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.92 № 731 (із змінами) (далі - Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади) передбачено підстави відмови в державній реєстрації поданого до Міністерства юстиції України нормативно-правового акта, якщо він:

- а) не відповідає Конституції України;

- б) виданий з порушенням чинного законодавства;
- в) не узгоджений із заінтересованими органами;
- г) викладений з порушенням правил правопису;
- д) не узгоджується з дорученням, даним органу, що видав акт.

Відповідно до абзацу четвертого пункту 13 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади є нормативно-правовий акт, у державній реєстрації якого відмовлено, підлягає скасуванню органом, що його видав, у 5-денний термін з дня отримання рішення про відмову в державній реєстрації акта.

4. Набрання чинності нормативним актом.

Відповідно до Указу Президента України «Про порядок офіційного обнародування нормативно-правових актів і введення в дію» від 10.06.1997 р. № 503/97 закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше ніж у 15-денний термін після їхнього прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають обнародуванню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України можуть бути в окремих випадках офіційно обнародовані через телебачення і радіомовлення. Офіційне обнародування нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із указівкою привласненого їм реєстраційного коду.

Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їхнього офіційного обнародування відповідно до Указу Президента України.

Нормативно-правові акти, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їхнього прийняття, якщо пізніший термін уведення їх у дію не передбачений у цих актах. Акти Кабінету Міністрів України, що визначають права й обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їхнього опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Нормативно-правові акти Президента України набирають чинності через 10 днів після опублікування, якщо пізніший термін уведення їх у дію не передбачений у цих актах.

Нормативно-правові акти набувають чинності через десять днів після їх державної реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку набрання чинності. Якщо нормативно-правові акти зачіпають права і законні інтереси громадян, вони набувають чинності в той самий строк, але не раніше дня їх доведення до відома населення.

Досить детальний порядок підготовки і прийняття розпоряджень керівників місцевих органів виконавчої влади одержав своє закріплення в Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263.

5. Оскарження або опротестування.

Стаття 55 Конституції України визначає право звернення до суду та встановлює, що скарги на рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, «підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду».

Наступний вид провадження – **провадження по зверненнях громадян**, поєднує в собі юрисдикційні (провадження по скаргам) та неюрисдикційні (інші види звернень) елементи. **Правове регулювання** даного виду провадження здійснюється, перш за все, Конституцією України, спеціальним **Законом України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 року** та іншими законами та підзаконними актами, які відображають специфіку провадження по скаргам в окремих сферах державного управління (податкових органів, органів внутрішніх справ, митних органів тощо).

Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності. Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Під **зверненнями** громадян слід розуміти викладені в **письмовій або усній формі** пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліків діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. **Клопотання** - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. До **рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені**, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності. Скарга може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом **одного року** з моменту його прийняття, але **не пізніше одного місяця** з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням.

Законодавством встановлені певні **вимоги до звернення**, так, згідно ст. 5 Закону України "Про звернення громадян," звернення **адресуються** органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. У зверненні **має бути зазначено** прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подано як окремою особою (**індивідуальне**), так і групою осіб (**колективне**). Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати.

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають **обов'язковому прийняттю та розгляду**. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається **анонімним** і розгляду не підлягає. Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду. Пропозиції (зауваження) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто.

Звернення розглядаються і вирішуються у **термін** не більше **одного місяця** від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - **невідкладно**, але не пізніше **п'ятнадцяти днів** від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник

встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати **сорока п'яти днів**.

Адміністративне провадження з розгляду звернень громадян – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду скарг, заяв і пропозицій окремих громадян та їхніх колективів.

Адміністративне провадження з розгляду звернень громадян характеризується низкою особливостей:

1) на відміну від більшості адміністративних проваджень, котрі порушуються органами публічної влади, це провадження здійснюється внаслідок волевиявлення громадян. Громадянин (колектив громадян) у ньому завжди є єдиним ініціатором та, одночасно, головною зацікавленою стороною;

2) провадження по розгляду звернень громадян – це єдине адміністративне провадження, яке не може бути однозначно віднесене до розгляду конфліктних або неконфліктних. У його рамках можуть розглядатися як адміністративні справи «позитивного» (управлінського) характеру, так і справи, що виникають з приводу конфлікту між учасниками правовідносин (перший тип справ базується на заявах та пропозиціях громадян, другий – на їхніх скаргах).

Отже, принцип поділу Особливої частини адміністративно-процесуального права на конфліктну та неконфліктну групи проваджень вимагає розмежовувати провадження з розгляду скарг громадян та провадження з розгляду заяв і пропозицій.

3) Звернення громадян становить собою універсальний процесуальний засіб для порушення інших адміністративних проваджень (ліцензійного, реєстраційного, дозвільного, адміністративно-позовного тощо), а також їхніх окремих стадій або етапів. Так, наприклад, відповідно до ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження», підставою для відкриття виконавчого провадження є відповідна заява стягувача або його представника. Цілий ряд адміністративних проваджень (нормотворче, дисциплінарне, у справах про адміністративні делікти та ін.) мають факультативну стадію оскарження, яка реалізується шляхом подання громадянином скарги на дії або рішення уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Слід також стисло зупинитись на характеристиці найбільш поширених та численних видах проваджень неюрисдикційного характеру - **дозвільних** та **реєстраційних** провадженнях, які спрямовані на упорядкування відносин, пов'язаних як з офіційним підтвердженням певних прав, так і з обігом об'єктів, використання яких потребує спеціального дозволу компетентних органів. Разом з тими зазначені види проваджень досить тісно пов'язані із реалізацією контрольно-наглядових повноважень.

Формування напряму **дозвільного провадження** в адміністративному процесі залежить від пануючого в правовій теорії та практиці підходу до детермінації явища дозвільної системи.

Відповідно до п.1 Положення «Про дозвільну систему», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576, дозвільна система являє собою особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень та лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян.

Очевидна невідповідність законодавчої концепції дозвільної системи реальним масштабам ліцензійно-дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, з одного боку, та наявність нормативно конкретизованого переліку об'єктів регулювання цієї системи, факт існування якого не міг не накласти відбиток на відповідні теоретичні положення, з іншого – усе це дало вченим-адміністративістам привід для розуміння дозвільної системи у двох значеннях – широкому та вузькому.

Згідно з першим підходом, у значення поняття дозвільної системи вкладено такий зміст: дозвільна система – «сукупність правил, які передбачають отримання дозволу на здійснення певної діяльності та регламентують контроль за нею» (Д. Бахрах). Що ж до вузького розуміння сутності явища дозвільної системи, то воно базується до його законодавчої інтерпретації і в узагальненому вигляді може бути сформульовано, як особливий порядок здійснення визначених дій над закріпленим у Положенні про дозвільну систему переліком об'єктів, проведення операцій, які вимагають спеціального дозволу компетентних органів (С. Ліхачьов).

Виходячи з тих рамок дозвільної діяльності, які об'єктивно сформулювались у сфері функціонування публічної адміністрації, єдино правильним слід вважати розуміння дозвільної системи у більш узагальненому сенсі, тобто як процедури здійснення будь-яких дій чи операцій, які вимагають спеціального дозволу.

Отже, **дозвільна система** – це особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання об'єктів матеріального світу; доступу до інформацій, користування нею та її поширення; в'їзду в Україну виїзду з неї та пересування по її території; організації і функціонування окремих підприємств та закладів, а також здійснення будь-якої діяльності, що передбачає обов'язкову наявність дозволу з боку уповноважених органів.

Дозвільна система передбачає отримання наступних дозвільних документів:

Спеціальний дозвіл – це документ державного зразка, який надає право на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання об'єктів матеріального світу; доступу до інформації, користування нею та її поширення; в'їзду в Україну, виїзду з неї та пересування її територією; організації і функціонування окремих підприємств та закладів, а також здійснення будь-якої іншої діяльності.

Ліцензія – це документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов.

Сертифікат – це свідоцтво, що засвідчує якість фактично поставленого товару і його відповідність умовам контракту.

З урахуванням специфіки побудови вертикалі адміністративно-правових відносин на принципах взаємного служіння суспільства та держави, поняття **дозвільного провадження** можна визначити як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про забезпечення реалізації прав фізичних та юридичних осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності шляхом надання їм відповідного дозволу.

В навчальній літературі серед **дозвільних проваджень** виділяють: по-перше, **провадження щодо видачі дозволів (у тому числі узгодження) на заняття певним видом діяльності**. До цієї групи належить видача свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю, дозвіл на діяльність з випуску й обігу цінних паперів, дозвіл на право управління транспортними засобами і видача свідоцтв про право управління цими засобами, дозвіл на виконання міжнародних польотів цивільних повітряних суден, дозвіл на вивіз з території України документів Національного архівного фонду з метою тимчасового їхнього експонування або реставрації, узгодження проєктів конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог забезпечення безпеки дорожнього руху тощо.

По-друге, значне число дозвільних проваджень пов'язане із **видачею ліцензій** (спеціальний вид дозволу) на певний вид діяльності. На сьогоднішній день всі види господарської діяльності, що мають дозвільний (ліцензований) статус умовно можливо розподілити на **дві групи**: перша об'єднує ті види діяльності, ліцензування яких передбачено **Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 01 червня 2000 року**, які в свою чергу можливо розподілити на **чотири підгрупи**: перша охоплює **види діяльності, пов'язані з виготовленням та реалізацією певних продуктів і речовин** (наприклад виробництво вибухових речовин та матеріалів, виробництво особливо небезпечних хімічних речовин, виробництво та оптова і роздрібна торгівля лікарськими засобами, ветеринарними медикаментами і препаратів, пестицидами та агрохімікатами, тютюновими виробами, спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями тощо); друга підгрупа об'єднує **діяльність у сфері транспорту та зв'язку** (наприклад надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом, залізничним транспортом, авіаційним транспортом, пересилання грошових переказів, надання послуг телефонного зв'язку, крім відомчих об'єктів, тощо); третя підгрупа ліцензованих видів діяльності складає **перелік спеціальних робіт та послуг** (розвідка, експлуатація родовищ корисних копалин, виготовлення бланків цінних паперів, документів суворого звітності, проведення землепорядних та землеоціночних робіт, посередницька діяльність митного брокера та митного перевізника, надання послуг, пов'язаних з

охороною державної та іншої власності, охорони громадян тощо); четверта підгрупа обмежує **види діяльності, які стосуються надання населенню послуг** (медична практика, ветеринарна практика, надання освітніх послуг загальноосвітніми, професійно-технічними та вищими навчальними закладами тощо). **Друга група** об'єднує ті види господарської діяльності, особливий порядок ліцензування яких передбачено **окремими законами** (банківська діяльність, зовнішньоекономічна діяльність, ліцензування каналів мовлення, ліцензування у сфері електроенергетики та використання ядерної енергії, ліцензування у сфері інтелектуальної власності тощо).

Третю групу дозвільних проваджень становлять провадження, пов'язані з видачею **дозволів на операції з певними об'єктами** – на придбання, збереження, носіння та перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин, інших предметів і речовин, щодо збереження і використання яких установлені спеціальні правила; на рух транспортних засобів із великогабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами; на придбання вибухових матеріалів підприємствами та організаціями тощо. Можна виділити також групу **проваджень, пов'язаних з отриманням дозволу на проведення окремих заходів** (наприклад дозвіл на проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, проведення різних спортивних, видовищних та інших масових заходів) та **дозволів та узгоджень на розміщення певних об'єктів** (дозвіл на спорудження об'єктів міськбуду, узгодження проектів землевпорядкування, проектів будівництв тощо).

До складових елементів дозвільних проваджень належать: 1) суб'єкти дозвільної системи; 2) об'єкти дозвільної системи; 3) предмети правовідносин, що виникають у сфері дозвільної системи; 4) нормативна база дозвільної системи; 5) юридичні факти (або підстави порушення дозвільного провадження); 6) безпосередні дозвільні правовідносини.

Аналіз чинного законодавства, що стосується повноважень органів, які здійснюють дозвільну систему, дає змогу виділити основні стадії дозвільного провадження:

1) порушення дозвільного провадження (підставами порушення є подання заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою);

2) безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, речей одо відповідності їх вимогам дозвільної системи;

3) прийняття рішення;

4) оскарження та опротестування прийнятих рішень;

5) виконання прийнятого рішення (видача дозволу).

Розглянемо їх детальніше.

Стадія порушення дозвільного провадження починається з подання до відповідного органу публічної адміністрації заяви зацікавленої в одержанні відповідного дозволу особи чи органу.

До заяви додаються копії засвідчених у встановленому порядку копії засновницьких документів, а також документи, що засвідчують спроможність займатися відповідною діяльністю.

Порядок та розмір справляння плати за здійснення дозвільних процедур встановлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства.

Перелік, а також вимоги щодо форми та змісту поданих документів встановлюються відповідним компетентним органом державного регулювання.

Заява про видачу дозвільного документа залишається без розгляду, якщо:

- заява подана (підписана) особою, яка не має на це повноважень;
- документи оформлені з порушенням вимог, передбачених нормативно-правовими актами України.

Про залишення заяви про видачу дозвільного документа без розгляду заявник повідомляється в письмовій формі із зазначенням підстав залишення заяви про видачу такого документа без розгляду у строки, у строки, передбачені для цієї видачі.

Після усунення причин, що були підставою для винесення рішення про залишення заяви без розгляду, заявник може повторно подати заяву про видачу дозвільного документа.

Наступна стадія дозвільного провадження – це безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи.

У деяких випадках необхідно підтвердження про проходження попередніх експертиз.

Про результати попереднього розгляду заяви компетентний орган державного регулювання повідомляє заявника протягом 30 днів з моменту її отримання.

Строк перевірки повноти та вірогідності поданих документів та їхньої оцінки не повинен перевищувати три місяці з дня отримання повного комплексу документів. Водночас у деяких випадках цей термін може бути подовжено, але не більше ніж шість місяців.

Наступною є **стадія прийняття рішення про видачу дозволу на відповідну діяльність.**

Рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії приймається компетентним органом публічної адміністрації протягом місяця після отримання висновків державних експертиз поданих документів та актів інспекційного обстеження.

Не пізніше ніж у 10-денний строк після прийняття рішення компетентний орган публічної адміністрації видає заявникові дозвільний документ або направляє письмове повідомлення про відмову у видачі такого із зазначенням причин відмови та умов повторного розгляду заяви.

Повідомлення про прийняття рішення про видачу дозвільного документа або про відмову у його видачі надсилається (видається) заявникові в письмовій формі протягом трьох робочих днів з дати прийняття відповідного рішення.

Четвертою стадією такого провадження є оскарження та опротестування прийнятого рішення.

Дії та рішення посадових осіб компетентних органів публічної адміністрації дозвільної системи, пов'язані з відмовою у видачі дозвільного документа, його анулюванням та вилученням підконтрольних речовин, предметів та матеріалів, закриттям підприємств, майстерень і лабораторій, виконанням інших функцій щодо здійснення дозвільної системи, може бути оскаржено у порядку, встановленому для оскарження неправомірних дій органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб, які ущемляють права громадян.

П'ятою стадією є виконання рішення.

Заявник отримує дозвільні документи на право займатися відповідною діяльністю та використовувати відповідні предмети.

Протягом строку дії дозвільних документів компетентний орган публічної адміністрації може вносити до неї зміни. Підставами для внесення змін до дозвільних документів можуть бути:

- подання експлуатуючою організацією заяви з проханням поширити дію дозвільних документів;
- набрання чинності новими нормативно-правовими актами з регулювання дозвільної системи;
- виявлення в процесі експлуатації або під час здійснення державного нагляду за виконанням умов дозвільних документів обставин, що потребують перегляду і зміни умов дозвільних документів.

Розгляд заяви експлуатуючої організації (оператора) про внесення змін до дозвільних документів та її переоформлення здійснюються у тому самому порядку, що й видача відповідних дозвільних документів.

Важливе місце в діяльності органів публічної адміністрації посідають **реєстраційні провадження**.

Реєстраційне провадження – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про офіційне визнання законності правових актів; законності дій юридичних та фізичних осіб; наділення суб'єктів права відповідними правами або обов'язками, а також про облік або фіксацію юридичних фактів шляхом закріплення їх у реєстраційних документах.

На підставі вивчення чинного законодавства виділяють наступні групи **об'єктів** державної реєстрації (за О. Кузьменко) :

1. Події (народження, смерть та ін..)
2. Цивільні стани (укладення та розірвання шлюбу, зміна прізвища, імені, та по-батькові)
3. Фізичні та юридичні особи як носії юридичних прав та обов'язків
4. Учасники виборчих процесів (кандидати на виборну посаду та їх представники, члени виборчих комісій)
5. Об'єкти, пов'язані із здійсненням економічної діяльності (правочини, ліцензії, нотаріальна діяльність, фінансові операції, брокерська діяльність, угоди, іпотека, випуск цінних паперів та сертифікатів, банківські рахунки, засоби масової інформації тощо).

6. Нерухомість (споруди, земельні ділянки тощо)

7. Матеріальні об'єкти (цінні папери, транспортні засоби, зброя та боєприпаси, поліграфія, медичні препарати та обладнання, результати науково-дослідної та творчої діяльності, реєстратори розрахункових операцій та товари та послуги, товарно-касові книги, символіка, логотипи, товарні знаки та багато ін.)

8. Документи, їх проекти та реквізити (нормативно-правові акти та їх проекти, індивідуальні акти державного управління, статути, регламенти, державні акти на право власності, довідки, свідоцтва, посвідчення, довіреності, заповіти, технічні умови на продукцію тощо)

9. Проекти та програми (інвестиційні, інноваційні проекти, науково-технічні програми тощо)

10. Географічні об'єкти (маршрути, лінії закордонного плавання, кваліфіковані зазначення проходження товару).

У структурі кожного окремого провадження можна відокремити стадії відносно відмежовані, виділені в часі і логічно пов'язані сукупності процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами.

Реєстраційні провадження так само мають визначену структуру, яка представлена окремими стадіями, а саме:

1. Порушення та розгляд справи.
2. Прийняття рішення щодо реєстрації або відмова у реєстрації.
3. Оскарження та опротестування прийнятого рішення.
4. Виконання прийнятого рішення.

Охарактеризуємо кожну стадію.

Стадія **порушення та розгляду справи** починається з подання заяви та документів зацікавленою фізичною або юридичною особою до компетентного органу публічної адміністрації.

Документи, що подаються (надсилаються рекомендованим листом) в органи публічної адміністрації відповідної компетенції повинні бути викладені державною мовою.

За проведення державної реєстрації справляється реєстраційний збір.

Після отримання відповідних документів компетентний орган державної реєстрації здійснює:

- перевірку комплектності документів та повноти відомостей, що зазначені в реєстраційній картці або представлених документах;
- перевірку документів, які подаються до компетентного органу публічної адміністрації, на відсутність підстав для відмови у внесенні до Державного реєстру.

Наступною стадією є **стадія прийняття рішення щодо реєстрації або відмова у реєстрації об'єкта державної реєстрації**.

У процесі реалізації цієї стадії компетентна посадова особа заносить відомості про реєстрацію до Державного реєстру, а також формує реєстраційну справу

Державний реєстр створюється і ведеться спеціально уповноваженим органом з питань державної реєстрації, який є його розпорядником та адміністратором. Державний реєстр містить чітко визначені нормативно-правовими актами відомості про об'єкт реєстрації, але для кожного об'єкта вони мають відповідний перелік.

Підставами для відмови у проведенні державної реєстрації є:

- невідповідність відомостей, які зазначені в реєстраційній картці на проведення державної реєстрації, відомостям, які зазначені в документах, що подані для проведення державної реєстрації;

- реєстраційна картка підписана особою, яка не має на це право;

- невідповідність установчих документів вимогам нормативно-правових актів, які регламентують реєстрацію відповідних об'єктів;

- інші причини, передбачені нормативно-правовими актами України відповідно до виду об'єкта державної реєстрації.

За наявності підстав для відмови у проведенні державної реєстрації посадова особа зобов'язана не пізніше ніж за три робочі дні з дати надходження документів для проведення державної реєстрації видати зацікавленим особам повідомлення про відмову

До реєстрацій у проведенні державної реєстрації із зазначенням підстав для такої відмови та документи, що подавалися для проведення державної реєстрації, відповідно до опису.

Після усунення причин, що були підставою для відмови у проведенні державної реєстрації відповідного об'єкта, зацікавлені особи або уповноважена ними особа можуть повторно подати документи для проведення державної реєстрації.

Стадія оскарження та опротестування рішення по справі.

Відмову в проведенні державної реєстрації може бути оскаржено в суді.

Порушення строків видачі зацікавленій особі свідоцтва про державну реєстрацію, повідомлення про відмову у проведенні державної реєстрації або повідомлення про залишення документів без розгляду вважається відмовою у проведенні державної реєстрації і може бути оскаржено в суді.

Стадія **виконання винесеного рішення** передбачає, що у разі прийняття компетентним органом зі здійснення державної реєстрації позитивного рішення щодо внесення до Державного реєстру, то компетентний орган видає свідоцтво або посвідчення встановленого зразка, і вносить інформацію до Державного реєстру не пізніш ніж за п'ять робочих днів з дня прийняття позитивного рішення.

До реєстраційних проваджень відносять також **облікові** адміністративні процедури (облік військовозобов'язаних, платників податків, безробітних громадян, мігрантів та багато ін.).

Дискусійним в науці адміністративного права є виділення **контрольних** або **контрольно-наглядових проваджень** в якості виду адміністративного процесу. Однак більшість навчальних посібників з адміністративного права та наукових праць з питань адміністративного процесу розглядають процес

реалізації контрольних (контрольно-наглядових) повноважень в якості самостійного виду адміністративного провадження. Слід зазначати, що досить часто не проводиться чіткого розмежування поняття "контроль" та "нагляд". Питання правової природи контролю (він розглядається як функція державного управління, форма, метод, принцип, вид, засіб забезпечення законності), співвідношення його з такими суміжними категоріями як нагляд, моніторинг, облік тощо, залишається невирішеним на теоретичному рівні. Відсутнє і його чітке законодавче визначення. Відповідно від того, чи вважати нагляд різновидом контролю, або самостійним засобом забезпечення законності залежить обґрунтованість виділення категорій "контрольні" або "контрольно-наглядові" провадження. Розглянемо особливості цього виду провадження, виходячи із розуміння контролю та нагляду як засобів забезпечення законності в державному управлінні.

Взагалі **державний контроль** - це систематична перевірка виконання законів, інших нормативних актів, дотримання державної дисципліни й правопорядку, яка полягає у втручанні суб'єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних, у припиненні або скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних посадових осіб. Він базується на таких **принципах** як: підзаконність, систематичність, своєчасність, всебічність, глибина, об'єктивність, гласність, результативність та ін. На підставі різних критеріїв розрізняють наступні **види державного контролю**:

а) залежно від місця контролюючого органу (суб'єкта) у ієрархії органів виконавчої влади:

- парламентський контроль (з боку органів законодавчої влади);
- президентський контроль (скасування актів нижчих органів виконавчої влади, право "вето", тощо);
- урядовий контроль;
- контроль з боку органів центральної виконавчої влади;
- судовий контроль;
- контроль з боку місцевих органів, органів державної виконавчої влади (місцевий контроль);

- контроль з боку органів місцевого самоврядування;

- громадський контроль (з боку громадськості);

б) в залежності від компетенції суб'єкта контролю:

- загальний;

- відомчий;

- надвідомчий (міжвідомчий);

в) в залежності від стадії:

- поточний;

- наступний (підсумковий);

- попереджувальний;

д) в залежності від спрямованості:

- внутрішній;

- зовнішній;

ж) за призначенням:

- загальний;
- цільовий.

Одним із найважливіших елементів державного контролю є відповідні **методи** (сукупність способів, шляхів та засобів, якими користуються у свої діяльності контролюючі суб'єкти) його здійснення, оскільки саме за допомогою методів втілюється в життя та реалізуються на практиці його мета та завдання. Провідним методом державного контролю є **перевірка**, яка полягає у зібранні інформації про виконання нормативних актів по питанням, що перевіряються, та встановленні фактичних даних про те, що і як виконано з тих практичних завдань, що були покладені на орган чи посадову особу, яка перевіряється. В залежності від різних критеріїв традиційно виділяють планові та позапланові перевірки, комплексні та цільові, виїзні та камеральні, поточні, тематичні, повторні тощо. Перевірка складається з обстеження та вивчення окремих напрямків діяльності об'єкта, за її підсумками складається **довідка** або **довідна записка**.

Окрім перевірок, використовуються також такі методи контролю, як **ревізії** – документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за її підсумками складається акт; **інспектування** (переважно в управлінських службових відносинах), **обстеження**, **експертиза** (останні три методи використовуються для більш поглибленого вивчення діяльності підконтрольного суб'єкта або окремих її напрямків, носять комплексний характер, здійснюються, як правило комісійно; **спостереження** за діями підконтрольних суб'єктів, **заслуховування** звітів, інформації та повідомлень тощо.

Важливу роль у підвищенні ефективності контрольно-наглядових проваджень відіграє чітке законодавче регулювання методів та **методики** (процедура, послідовність вчинення відповідних дій під час реалізації контрольного провадження) здійснення контролю з урахуванням відповідної специфіки підконтрольної сфери. На жаль, слід констатувати недосконалість, а в певних випадках і відсутність такого законодавчого регулювання.

Контрольна діяльність включає ряд послідовних дій, які можна розділити на три **стадії** (за В. Гаращуком): **підготовчу стадію** (здійснюється вибір об'єкта контролю, визначається предмет контролю, визначається засіб здійснення контролю, підбираються (призначаються) особи, які будуть здійснювати контроль, складаються плани його проведення; **центральну (або аналітичну) стадію**, на якій ведеться збір та обробка інформації, її аналіз, порівняння з реальним станом на об'єкті, що перевіряється; та **підсумкову стадію**, під час якої здійснюються такі дії, як прийняття рішень за підсумками контролю, доведення їх до адресату (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, які зацікавлені в результатах контролю), надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті, наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю.

Особливість контролю полягає в тому, що він має активний характер, суб'єкти контролю наділені правом втручання в діяльність підконтрольних

об'єктів. Контроль – це функція управління, засіб виконання завдань управління. В свою чергу **нагляд** - це також засіб (спосіб) забезпечення законності в державному управлінні, метою якого є виявлення, попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності. **Особливість нагляду** полягає в тому, що органи, які його здійснюють, не мають право втручатися в оперативну та господарську діяльність об'єктів нагляду, або скасовувати акти органів державного управління.

Серед загальних **особливостей контрольних проваджень** виділяють, **по-перше**, те, що контрольна діяльність в адміністративному процесі реалізується у кожному з адміністративних проваджень, **по-друге**, результати відповідної контрольної діяльності можуть бути підставою для порушення юрисдикційних адміністративних проваджень, наслідком яких може бути притягнення винної особи до відповідальності.

Ще одним різновидом проваджень є **атестаційні провадження**.

Атестаційні провадження - це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів, в ході якої вирішуються питання про ідентифікацію, інвентаризацію або встановлення відповідальності об'єктів атестаційної системи оцінювальним критерієм, необхідним для подальшого функціонування у визначеній сфері.

У структурі кожного окремого провадження можна виокремити стадії відносно відмежовані, виділені в часі і логічно пов'язані сукупності процесуальних дій (процедур), які різняться колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами.

Атестаційні провадження так само мають визначену структуру, яка представлена окремими стадіями, а саме:

1. Підготовка справи про атестацію.
2. Розгляд атестаційної справи та прийняття рішення з атестації.
3. Оскарження та опротестування прийнятого рішення.
4. Виконання прийнятого рішення.

Підготовка справи про атестацію є початковою стадією атестаційного провадження.

Саме на цій стадії здійснюється збирання, вивчення, аналіз та узагальнення інформації про фізичних та юридичних осіб, живих та неживих об'єктів, предметів неорганічного походження (торгові партії природного каміння, дорогоцінне та напівдорогоцінне каміння та ін.), племінних тварин, робочих місць, які атестуються.

У діяльності публічної адміністрації дуже багато видів атестацій (атестація фізичних осіб, навчальних закладів, науково-дослідних установ, робочих місць за умовами праці, атестація санітарних лабораторій, підприємств і організацій, атестація молока, молочної сировини і молочних продуктів, атестація торгових партій природного каміння, атестація жеребця для племінного використання, атестація пасік), тому кожна стадія має свої властивості проведення щодо будь-якої стадії.

Наступна (друга) стадія досліджувальних видів проваджень – це **розгляд атестаційної справи та прийняття рішення з атестації**.

Основними суб'єктами розгляду справи у всіх видах атестаційних проваджень є атестаційна комісія.

Розглянемо етапи проведення цієї стадії.

Першим етапом зазначеної стадії є формування та затвердження атестаційної комісії.

Керівник органу своїм наказом утворює атестаційну (експертну) комісію, визнаючи її кількісний і персональний склад. Призначають голову атестаційної комісії. Окрім голови, до складу атестаційної комісії входять секретар та члени комісії. Як правило, членами комісії є керівники структурних підрозділів, відповідно до яких відбувається атестація, а також для окремих видів атестацій – представники кадрової та юридичної служб (стосується атестації державних службовців). До роботи в атестаційних комісіях можуть залучатися незалежні експерти. Залежно від кількості суб'єктів, щодо яких проводиться атестація, можуть створюватися кілька атестаційних комісій або атестаційна комісія у складі тільки керівника відповідного органу або органу вищого рівня (до п'яти осіб). Треба зазначити, що склад атестаційної комісії для кожного виду атестацій різний.

Другим етапом зазначеної стадії є розгляд атестаційної справи атестаційною комісією.

Третім етапом цієї стадії є прийняття рішення по справі.

Четвертим етапом цієї стадії є оголошення результатів атестації.

Результати атестації оголошуються одразу після голосування.

Матеріали атестації передаються керівнику підприємства, організації для прийняття необхідного рішення.

Третьою стадією атестаційного провадження є **оскарження та опротестування прийнятого рішення**.

Відповідно до законодавства, рішення атестаційної комісії, прийняте за результатами атестації, може бути оскаржене суб'єктами, які атестувались. Оскаржити рішення атестаційної комісії можна подавши відповідну заяву до Центральної атестаційної комісії в місячний строк з дня проведення атестації (для лікарів, біологів та ін.). Рішення центральної комісії є остаточним і може бути оскаржене до адміністративного суду у разі незгоди з ним. Таке рішення може бути оскаржене протягом 10 днів з дня його прийняття без урахування терміну тимчасової непрацездатності.

Заключною (четвертою) стадією атестаційного провадження є **стадія виконання прийнятого рішення за проведеною атестацією**. Матеріали атестації передаються керівнику підприємства, організації для прийняття рішення. Керівник з урахуванням рекомендацій атестаційної комісії в установленому порядку має право заохотити працівника, перевести а іншу роботу або розірвати трудовий договір. Прийняття рішення за результатами атестації – право керівника, яким він може скористатися в строк не більше ніж два місяці після атестації.

Рішення атестаційної комісії має рекомендований характер. Водночас воно має визначальне самостійне значення.

Щодо заохочення, то існують такі його види: подяка, виплата премії, нагорода цінним подарунком, почесною грамотою, медаллю а сумлінну працю та ін.

3.Сутність та значення адміністративного судочинства (адміністративна юстиція)

Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейської Спільноти передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин. Створення системи адміністративних судів було визначено як напрямок і судово-правової, і адміністративно-правової реформи, а також передбачалося положеннями Конституції України. Відповідно до ст. 55 Конституції України, права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Саме адміністративне судочинство є способом реалізації цього конституційного права громадян на оскарження неправомірних дій та рішень органів державної влади.

Адміністративне судочинство (його ще називають **адміністративною юстицією**) – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, тобто публічно-правових спорів, в яких хоча би однією стороною виступає орган державного управління. Такі спори виникають з приводу порушення органами державної влади прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

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. Під суб'єктами владних повноважень слід розуміти органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

До сфери адміністративного судочинства належать **публічно-правові відносини**, отже центральним є розуміння публічності, публічного права. На сьогоднішній день в законодавстві не встановлено поняття публічного права та його відмінності від приватного. Ці критерії виробляються правовою наукою. Традиційно вважається, що публічне право регламентує організацію і діяльність публічної влади і її відношення з приватними особами. Приватне право регулює відносини між приватними особами (і їх об'єднаннями). Метою публічного права є задоволення загального інтересу, приватне право

орієнтоване на індивідуальні, приватні інтереси. Іноді виводяться і деякі інші критерії, але вони, як правило, походять з попередніх (такі, як характер регулювання - в публічному праві найчастіше імперативне, владне, а в приватному - диспозитивне; позиції суб'єктів відносин - суб'єкт публічного права володіє прерогативами публічної влади, суб'єкти ж приватного права знаходяться в рівному положенні). Мабуть, ключовим поняттям публічного права є публічний інтерес. Публічний інтерес часто ототожнюється з суспільним інтересом, або вважається, що категорія "публічні інтереси" охоплює як суспільні, так і державні потреби.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

4. Система адміністративних судів та їх компетенція. Кодекс адміністративного судочинства.

Система адміністративних судів побудована наступним чином. Суди першої інстанції є: по-перше, неспеціалізовані **місцеві загальні суди**. Вони поряд з адміністративними справами розглядають цивільні і кримінальні справи. Це районні, міські, районні у містах та міськрайонні суди. По-друге, **окружні адміністративні суди**. Місцеві загальні суди і окружні адміністративні суди є **судами першої інстанції** та не підпорядковані одні одному. Апеляційною інстанцією (тобто інстанцією, яка переглядає судові рішення, які не набрали законної сили) для місцевих загальних судів та окружних адміністративних судів є **апеляційні адміністративні суди**. Вони створюються в округах. Вищою судовою інстанцією, касаційною інстанцією (переглядає судові рішення адміністративних судів першої інстанції та апеляційних адміністративних судів) в адміністративних справах є **Вищий адміністративний суд**. Законодавством також передбачено можливість

перегляду судових рішень у виняткових випадках **Верховним Судом України**. Винятковими випадками визнаються: 1) неоднакове застосування закону судами різних юрисдикцій; 2) наявність рішення Європейського суду з прав людини, яким констатовано порушення Україною її зобов'язань.

Компетенція адміністративних судів **поширюється** на:

- спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

- спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

- спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

- спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом;

- спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Компетенція адміністративних судів **не поширюється** на публічно-правові справи:

- що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

- що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

- про накладення адміністративних стягнень;

- щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Адміністративне судочинство базується в основному на справах «особа проти держави», воно має не каральну, а, передусім, правозахисну спрямованість. Так, адміністративні суди не накладають адміністративні стягнення, однак вони розглядають скарги на рішення чи дії адміністративних органів щодо накладення адміністративних стягнень.

Розгляд справ у адміністративних судах здійснюється за правилами, що встановлює **Кодекс адміністративного судочинства**, який був прийнятий 06 липня 2005 року та набрав чинності з 01 вересня 2005 року. Зокрема, Кодекс адміністративного судочинства регламентує:

- завдання адміністративного судочинства та принципи його здійснення;

- повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції;

- статус учасників судового адміністративного процесу – позивача, відповідача, третіх осіб, секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів, їхні права та обов'язки;

- поняття, види, правила оцінки доказів;

- види та порядок розподілу судових витрат;

- порядок та строки звернення до адміністративних судів;

- порядок здійснення адміністративного судочинства в адміністративних судах I інстанції;
- види та вимоги до судових рішень адміністративного суду;
- особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ;
- порядок перегляду судових рішень;
- порядок виконання судових рішень в адміністративних справах та інші питання.

Завданнями 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.

Кодексом адміністративного судочинства встановлено основні **принципи адміністративного судочинства**, тобто вихідні, кардинальні засади його здійснення: верховенство права; законність; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; обов'язковість судових рішень.

Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється річний строк (1 рік), який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Якщо законом встановлена можливість досудового порядку вирішення спору (мається на увазі оскарження в адміністративному порядку шляхом подання скарги) і позивач скористався цим порядком, то обчислення строку звернення до адміністративного суду починається з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

До адміністративного суду має право звернутися особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. Право на звернення до адміністративного суду реалізується шляхом подання **адміністративного позову**. **Позивачем** в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень, причому суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду у випадках, передбачених Кодексом адміністративного судочинства (наприклад, про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні

зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, встановлених законом.

Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але **не більше двох місяців** з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено Кодексом адміністративного судочинства (це стосується окремих категорій адміністративних справ, де строк розгляду справи є більш стислим). Судові рішення адміністративного суду викладаються у формі **постанови** (вирішуються спір по суті) та **ухвали** (вирішуються всі процесуальні питання).

Ключові терміни:

Адміністративний процес, адміністративне провадження, юрисдикційне адміністративне провадження, неюрисдикційне адміністративне провадження, адміністративна процедура, адміністративна юрисдикція, адміністративна юстиція, звернення громадян, заява, пропозиція, скарга, дисциплінарне провадження, реєстраційне провадження, ліцензування, сертифікація, нострифікація, підсудність, підвідомчість, адміністративне судочинство, судові витрати, процесуальні строки, дозвільне провадження, діловодство, позивач, відповідач, публічна адміністрація, адміністративний позов, акти прокурорського реагування.

Питання для самоконтролю:

1. Основні підходи до визначення адміністративного процесу та їх зміст.
2. Співвідношення адміністративного процесу, адміністративного провадження, адміністративної процедури.
3. Види адміністративних проваджень.
4. Поняття, ознаки юрисдикційних адміністративних провадження.
5. Особливості дисциплінарного провадження.
6. Особливості провадження за скаргами осіб.
7. Поняття, ознаки, види неюрисдикційних адміністративних проваджень.
8. Поняття, ознаки, види адміністративних (управлінських) послуг.
9. Сутність та значення адміністративного судочинства.
10. Система адміністративних судів України та їх компетенція.

Тести-тренінги:

1. "Широке розуміння адміністративного процесу" передбачає:

А) Врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок застосування заходів адміністративного примусу, і насамперед адміністративних стягнень

Б) Врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері виконавчої діяльності органів державного управління

В) Врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок вирішення адміністративних справ адміністративними судами

2. Визначте види адміністративних проваджень:

А) Юрисдикційні та неюрисдикційні

Б) Установчі, правотворчі, правоохоронні, правонаділяючі

В) Конфліктні та неконфліктні

Г) Переконавчі, заохочувальні, примусові

3. До юрисдикційних проваджень належать:

А) Дисциплінарні провадження

Б) Провадження по скаргах осіб

В) Провадження по обробці та прийняттю нормативних актів

Г) Провадження по зверненням громадян

Д) Реєстраційно-дозвільне провадження

Е) Контрольно-наглядове провадження

Ж) Провадження в справах про адміністративні правопорушення;

4. Під зверненнями громадян слід розуміти:

А) Пропозиції

Б) Заява

В) Клопотання

Г) Скарга

Д) Позов

5. Який термін встановлено для розгляду і вирішення звернення громадян:

А) Не більше одного місяця від дня їх надходження

Б) Невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від їх надходження

В) Не більше сорока п'яти днів

Г) Не більше двох місяців

Д) Законодавством не встановлено

6. Дисциплінарне стягнення не може бути застосоване з моменту вчинення проступку пізніше:

А) 6 місяців

Б) 1 року

В) 1 місяця

Г) На розсуд керівника

7. Скарга може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом:

- А) Термін подання скарги законом не обмежується
- Б) Одного року з моменту його прийняття, але не пізніше десяти днів з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням.
- В) Одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням.

8. Адміністративне судочинство є однією із умов існування :

- А) Правової держави
- Б) Тоталітарної держави
- В) Демократичної держави
- Г) Розвинутого громадянського суспільства
- Д) Авторитарної держави
- Ж) Капіталістичного засобу виробництва

9. До системи адміністративних судів входять:

- А) Місцеві адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд, Верховний суд України
- Б) Місцеві адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд, Касаційний Суд України, Верховний суд України
- В) Місцеві адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд, Верховний суд України, Конституційний Суд України

10. Право на звернення до адміністративного суду реалізується шляхом подання:

- А) Скарги
- Б) Заяви
- В) Адміністративного позову

Завдання на перерахування:

- підходи до визначення адміністративного процесу, які сформувалися у вітчизняній адміністративно-правовій науці;
- принципи адміністративного процесу;
- ознаки адміністративного процесу;
- стадії адміністративно-процесуальної діяльності;
- юрисдикційні адміністративні провадження;
- ознаки юрисдикційних адміністративних проваджень;
- неюрисдикційні адміністративні провадження;
- ознаки неюрисдикційних адміністративних проваджень;
- види дозвільних проваджень;
- види звернень громадян;
- групи об'єктів державної реєстрації;
- види державного контролю;

- за місцем контролюючого органу в ієрархії органів виконавчої влади;
- за компетенцією суб'єкта контролю;
- за стадіями;
- за спрямованістю;
- за призначенням.
- методи державного контролю;
- стадії контролю (контрольної діяльності);
- загальні особливості контрольних проваджень;
- справи, які підлягають розгляду в адміністративних судах;
- система адміністративних судів України;
- завдання адміністративного судочинства;
- принципи адміністративного судочинства;
- позивачі в адміністративному судочинстві;
- види підсудності адміністративних справ;
- учасники адміністративного судочинства;
- докази в адміністративному судочинстві;
- судові витрати;
- строки в адміністративному судочинстві;
- правила обчислення процесуальних строків.

Завдання на порівняння:

- адміністративний процес і адміністративне провадження;
- адміністративний процес і кримінальний процес;
- адміністративний процес і цивільний процес;
- адміністративний процес і господарський процес;
- адміністративний процес і адміністративна процедура;
- юрисдикційні і неюрисдикційні провадження;
- пропозиція (зауваження) і заява (клопотання);
- пропозиція (зауваження) і скарга;
- ревізія і інспектування;
- обстеження і експертиза;
- спостереження і перевірка;
- адміністративна юстиція і адміністративне судочинство;
- адміністративний позов і цивільний позов;
- предметна і територіальна підсудність адміністративних справ;
- предметна і інстанційна підсудність адміністративних справ;
- підсудність та підвідомчість;
- процесуальний статус відповідача і позивача в адміністративному судочинстві.

Продовжить думку:

1. Юрисдикційне провадження – це провадження, для якого характерна наявність таких ознак: ...
2. Управлінські послуги – це ...
3. Підставою для порушення дисциплінарного провадження є ...
4. У дисциплінарному провадженні застосовуються такі строки: ...
5. Скарга може бути подана ...
6. Державний контроль – це ...
7. Методами контролю є ...
8. До адміністративних судів можуть бути оскаржені ...
9. Адміністративними судами першої інстанції є ...
10. Компетенція адміністративних судів не поширюється на ...

Задачі

Завдання 1.

Громадянка Б. направила скаргу до управління житлового господарства на бездіяльність начальника ЖЕД, який не вжив ніяких заходів у зв'язку з її заявою про необхідність ремонту сантехніки у квартирі. Скарга надійшла до управління 3 березня, а 20 квітня гр. Б. отримала відповідь, в якій повідомлялося про те, що скаргу було направлено до керівництва ЖЕД для прийняття заходів щодо ремонту сантехніки та притягнення винних осіб до відповідальності.

Надайте правову оцінку діям управління житлового господарства, обґрунтовуючи відповідь посиланням на норми чинного законодавства. Чи мало місце адміністративне провадження. Якщо так, визначте його вид та надайте характеристику.

Завдання 2.

Начальник райвідділу УМВС України 15 вересня 2007 року відмовив гр. А. у видачі дозволу на придбання і зберігання мисливської рушниці, хоча гр. А. подав усі документи, необхідні для видачі дозволу на придбання і зберігання мисливської зброї, забезпечив умови її зберігання, а будь-які обставини, що перешкоджають безпечному користуванню та поводженню з рушницею відсутні.

25 вересня 2007 року гр. А. звернувся зі скаргою на дії начальника РВ УМВС України до обласного управління УМВС, але відповіді у встановлений термін не отримав.

Гр. А. звернувся до суду з проханням усунути порушення його прав і зобов'язати уповноважені органи видати йому дозвіл.

Здійсніть юридичний аналіз ситуації. Визначте, чи належать дані правовідносини до адміністративно-процесуальних? Якщо так, то які види адміністративних проваджень мають місце?

МОДУЛЬ 2. ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

РОЗДІЛ 9 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У ГАЛУЗІ ЕКОНОМІКИ

1. Загальна характеристика та зміст державного регулювання у сфері економіки.
2. Система органів державного регулювання в сфері економіки, їх компетенція.
3. Адміністративно-правове регулювання в галузі підприємництва.
4. Адміністративно-правове регулювання у сфері захисту економічної конкуренції.
5. Адміністративно-правове регулювання у сфері промисловості та агропромислового виробництва.
6. Адміністративно-правове регулювання в галузі фінансів.
7. Адміністративно-правове регулювання у сфері транспорту і комунікацій.

Розділ „Управління в економічній сфері” розкриває компетенцію та загальну організаційно-правові засади діяльності окремих міністерств та відомств у галузі забезпечення економічного розвитку країни. Президент України в Указі № 493 від 28.04.2004 „Про Стратегію економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004-2015 роки” відзначав, що нинішня система державного управління була сформована в умовах економічної кризи і не здатна забезпечити широкомасштабну модернізацію національної економіки. Також визначено, що „потрібні суттєві зміни в механізмах трансформаційних процесів, їх системне оновлення, тобто осмислений підхід до такої моделі ринкових перетворень, де саморегулювання поєднується з ефективним державним регулюванням.”.

Здійснені на попередньому етапі реформи державного управління активна лібералізація та демонтаж державно-адміністративної системи управління підсумовані в Указі Президента України № 1784 від 19.12.2005 „**Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади**”, згідно якого до складу Кабінету Міністрів України увійшли міністерства, що здійснюють регулювання економічної сфери: Міністерство аграрної політики України; Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України; Міністерство вугільної промисловості України; Міністерство економіки України; Міністерство палива та енергетики України; Міністерство промислової політики України; Міністерство транспорту та зв'язку України; Міністерство фінансів України. Державними комітети та іншими центральними органами виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України, які мають повноваження у сфері економіки є: Головне контрольно-ревізійне управління України; Державна служба автомобільних доріг України; Державна

служба України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації; Державний комітет України з державного матеріального резерву.

До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що здійснюють регулювання у сфері економіки: Антимонопольний комітет України; Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України; Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Державна митна служба України; Державна податкова адміністрація України; Державна служба експортного контролю України; Державний комітет статистики України; Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва; Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики; Державний комітет фінансового моніторингу України; Міністерство економіки України; Національна комісія з питань регулювання зв'язку України; Національна комісія регулювання електроенергетики України; Фонд державного майна України. До системи державного регулювання також віднесені центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів:

- через Міністра економіки України: Державний комітет України з державного матеріального резерву;
- через Міністра транспорту та зв'язку України: Державна служба автомобільних доріг України;
- через Міністра фінансів України: Головне контрольно-ревізійне управління України; Державна митна служба України; Державна податкова адміністрація України.

Державне управління у сфері економіки здійснюється вказаними органами шляхом поєднання обмеження й припинення діяльності господарюючих суб'єктів та забезпечення державного контролю як за їх діяльністю, так і діяльністю державних монополій.

1. Загальна характеристика та зміст державного регулювання у сфері економіки.

З усіх галузей і сфер, які регулюють адміністративно-правові норми, найскладнішими є ті, що належать до економіки. Формування Україною власної економічної політики пов'язується з визначенням головних її напрямів на основі принципів демократії, свободи підприємництва й відкритості для інтеграції у світове економічне співтовариство. Ефективна національна економіка є гарантією незалежності держави, її територіальної недоторканності і цілісності, забезпечення умов нормальної життєдіяльності суспільства. Економіку визначають як єдиний комплекс господарських відносин, що охоплює усі ланки виробництва, торгівлі та обміну у суспільстві. Розвиток законодавства з питань комплексного регулювання економічних відносин з урахуванням інтересів різних категорій осіб: суб'єктів господарювання, їх об'єднань, споживачів, найманих працівників, територіальних громад, держави, а також міжнародної спільноти, пов'язаний зі змінами в правових формах регулювання економічної сфери, переходом до ринкових механізмів.

Держава в особі її органів влади здійснює економічну й соціальну політику з метою комплексного та збалансованого забезпечення інтересів усіх верств населення, стимулює ринкову економіку, забезпечує ефективність її функціонування з одночасним обмеженням і попередженням негативних наслідків економічної влади власників, особливо монополістів; гарантує захист національних інтересів і внутрішнього ринку від зовнішньої економічної та політичної експансії.

Основною метою державного регулювання економіки є виконання завдань, що впливають на організацію ринку, ринково-конкурентних відносин, досягнення економічних, соціальних та фіскальних цілей, спрямованих на підтримку та забезпечення ринкового порядку в державі, корегування розподілу ресурсів з метою впливу на господарюючу структуру та структуру національного продукту.

Державна економічна політика – це закріплені у відповідних економіко-правових документах (прогнозах, програмах, законодавчих актах) цілі і завдання, що ставить держава, забезпечуючи комплексне вирішення подвійного завдання: поєднання в економічному житті ринкових засад господарювання і соціальної спрямованості економіки. При цьому держава застосовує економічну стратегію та економічну тактику.

В ст. 10 Господарського кодексу України (далі ГК) закріплені основні напрями економічної політики держави: структурно-галузева, інвестиційна, амортизаційна політика, політика інституційних перетворень, антимонопольно-конкурентна і зовнішньоекономічна політика.

Відносини в економічній сфері регулюються нормами багатьох галузей права, однак тільки адміністративне право правовими засобами впорядковує певну частину економічних відносин, надаючи їм організаційного змісту.

Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері економіки здійснюється за кількома основними напрямками:

1) *Забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки*: стимулювання розвитку окремих галузей і виробництв, сфер економічного розвитку; залучення іноземних інвестицій; ціноутворення тощо.

Серед законів програмного спрямування слід відзначити закони України «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу» (2002 р.), «Про Державну програму зайнятості населення на 2001—2004 роки» (2002 р.), «Про засади державної регуляторної політики у сфері підприємництва» (2003 р.), «Про державні цільові програми» (2004 р.) та деякі інші. Програмне спрямування мають окремі постанови Верховної Ради: «Про основні засади та напрями становлення України у кризовий період» від 15 червня 1994 р., «Про Державну програму демонополізації економіки і розвитку конкуренції» від 21 грудня 1993 р. та деякі інші.

2) *Впорядкування відносин власності* шляхом визначення тих сфер економіки, які можуть складати об'єкт недержавної власності та механізм її набуття — наприклад шляхом приватизації, а також антимонопольного регулювання (створення конкурентного середовища) та чітке закріплення статусу суб'єктів державної власності.

Серед нормативно-правових актів цієї групи слід виокремити закони, якими встановлені загальні межі проведення приватизації. Це закони України «Про приватизацію державного майна» (1992 р.), «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» (1992 р.), «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» (1996 р.) та інші.

Указами Президента України конкретизовані положення законів щодо Державних програм приватизації. Постановами Кабінету Міністрів України регулюються найважливіші питання, які пов'язані із здійсненням приватизації. Наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики оцінки вартості майна під час приватизації» від 12 жовтня 2000 р., «Деякі питання підвищення інвестиційної привабливості об'єктів приватизації» від 23 жовтня 2002 р. та інші.

Антимонопольне регулювання (або створення умов щодо формування конкурентного середовища) здійснюється групою законів України: Закон України від 26 листопада 1993 р. «Про Антимонопольний комітет України», Закон України від 7 червня 1996 р. «Про захист від недобросовісної конкуренції», Закон України від 20 квітня 2000 р. «Про природні монополії», Закон України від 11 січня 2001 р. «Про захист економічної конкуренції»; Укази Президента України «Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій» від 19 серпня 1997 р., «Про Основні напрями конкурентної політики на 2002-2004 роки» від 19 листопада 2001 р.

3) Адміністративно-правове регулювання зовнішньоекономічних відносин.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює ці відносини, є Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (1991 р.). Крім того, експортно-імпорتنі операції регулюють, зокрема, закони «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» (1998 р.), «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» (1998 р.), «Про міжнародний комерційний арбітраж» (1994 р.), «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» (1995 р.), «Про регулювання товарообмінних (бартерних) операцій у галузі зовнішньоекономічної діяльності» (2005 р.) та деякі інші. Положення законів конкретизовані окремими підзаконними нормативно-правовими актами.

До видів зовнішньоекономічної діяльності, які здійснюють в Україні суб'єкти цієї діяльності, належать: експорт та імпорт товарів, капіталів та робочої сили; надання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України послуг; наукова, науково-технічна, науково-виробнича, виробнича, навчальна та інша кооперація на комерційній основі; міжнародні фінансові операції та операції з цінними паперами у випадках, передбачених законами України; кредитні та розрахункові операції; спільна підприємницька діяльність; підприємницька діяльність на території України, пов'язана з наданням ліцензій, патентів, ноу-хау, торговельних марок та інших нематеріальних об'єктів власності; організація та здійснення діяльності в галузі проведення виставок, аукціонів, торгів, конференцій, симпозіумів, семінарів та інших подібних заходів, що здійснюються на комерційній основі; товарообмінні (бартерні) операції та інша діяльність, побудована на формах зустрічної торгівлі; орендні, в тому числі лізингові,

операції; операції по придбанню, продажу та обміну валюти на валютних аукціонах, валютних біржах та на міжбанківському валютному ринку; роботи на контрактній основі; інші види зовнішньоекономічної діяльності, які не заборонені прямо і у винятковій формі законами України.

4) *Адміністративно-правові засоби державного впливу у сфері економіки*: реєстрація, ліцензування, патентування, квотування, сертифікація, надання дозволів, реалізація адміністративно-юрисдикційних прав тощо.

Серед нормативно-правових актів цієї групи насамперед слід визначити: закони України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» (2003 р.) (закріплює загальний порядок державної реєстрації юридичних та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності); «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (2000 р.) (ним визначено умови, та підстави запровадження ліцензування, визначає види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню), «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» (1996 р.) (визначає умови, види підприємницької діяльності, що підлягають патентуванню); «Про зовнішньоекономічну діяльність» (1991 р.) (ним встановлені квоти на певні групи товарів за експортно-імпортними операціями та правила надання ліцензій за такими операціями), інші закони, норми яких визначають підстави щодо притягнення до юридичної відповідальності (зокрема адміністративної), а також застосування заходів примусового характеру.

Отже, зміст державного регулювання в сфері економіки полягає в: удосконаленні взаємодії центральних органів виконавчої влади й органів державної виконавчої влади на місцях, органів місцевого самоврядування, організацій та об'єднань роботодавців; чіткому закріпленні компетенції центральних і місцевих органів виконавчої влади в економічній сфері; поглибленні децентралізації в управлінні економікою, гарантуванні реалізації економічних прав місцевих органів виконавчої влади, підприємств і установ, невтручання в питання, віднесені до їх компетенції та компетенції органів місцевого самоврядування; удосконаленні правового статусу міністерств і комітетів, що здійснюють управління галузями народного господарства; конкретизації в нормативних актах (статутах) завдань і функцій центральних органів виконавчої влади, їх повноважень по координації і регулюванню у відповідних галузях і сферах управління.

Складовими елементами економічної системи України є: промисловість, енергетичний комплекс, агропромисловий комплекс, транспорт та дорожнє господарство, зв'язок, житлове господарство, фінансова сфера тощо.

2. Система органів державного регулювання в сфері економіки, їх компетенція.

Органи виконавчої влади здійснюють організуючу, цілеспрямовану діяльність щодо забезпечення пропорційного розвитку економіки України.

Кабінет Міністрів України відповідно до ст. 116 Конституції України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України,

проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, рівні умови розвитку всіх форм власності, організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України тощо. Провідним центральним органом виконавчої влади у забезпеченні реалізації єдиної державної політики економічного і соціального розвитку України є **Міністерство економіки України** (далі - Мінекономіки). Через Міністра економіки України спрямовується і координується діяльність Державного комітету України з державного матеріального резерву.

Міністерство економіки України (Мінекономіки України) згідно **Положення про Міністерство економіки України**, затвердженого Указом Президента України від 23.10.2000 N 1159/2000, є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Спеціальний статус Мінекономіки України пов'язаний із його головною (провідною) роллю у системі центральних органів виконавчої влади у забезпеченні реалізації єдиної державної політики економічного і соціального розвитку України.

Основними завданнями Мінекономіки України є: 1) участь у формуванні державної політики економічного і соціального розвитку України, розроблення механізмів її реалізації, прогнозів економічного і соціального розвитку на середньо- та короткостроковий періоди та відповідних програмних документів; 2) створення сприятливих економічних умов для функціонування суб'єктів господарювання всіх форм власності, розвитку ринкових відносин, конкурентного середовища; участь у реалізації антимонопольної політики; 3) розроблення пропозицій щодо формування державної політики у сфері реалізації прав власності; 4) участь у формуванні державної регіональної політики, організація роботи, пов'язаної з її проведенням; 5) забезпечення проведення єдиної зовнішньоекономічної політики, державної економічної політики щодо інтеграції України у світову економіку, здійснення економічного та соціального співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом); 6) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями, економічними угрупованнями, відповідними міждержавними і регіональними організаціями, в тому числі кредитно-фінансовими установами інших держав, координація роботи, пов'язаної із залученням міжнародної технічної допомоги; 7) забезпечення в межах своїх повноважень захисту економічних прав і законних інтересів України, вітчизняних та іноземних суб'єктів господарювання; 8) участь у розробленні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері розвитку внутрішньої торгівлі та послуг; 9) участь у розробленні державної політики у сфері стандартизації, метрології, сертифікації та акредитації, захисту прав споживачів; 10) розроблення стратегії і механізмів реалізації державної структурної, інвестиційної та інноваційної політики; 11) забезпечення реалізації державної цінової політики; 12) участь у формуванні політики управління державним сектором економіки; 13) участь у розробленні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері економічної

безпеки та детінізації економіки; 14) проведення державної політики щодо запобігання банкрутству, забезпечення умов реалізації процедур відновлення платоспроможності боржників, визнання боржників банкрутами; 15) проведення аналізу та економічного обґрунтування потреб держави, пов'язаних з її обороною і безпекою.

Мінекономіки України здійснює свої повноваження безпосередньо та через урядові органи державного управління, що діють у складі Мінекономіки України, та підпорядковані йому територіальні органи.

Під час виконання покладених на нього завдань Мінекономіки України взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, а також з відповідними органами інших держав.

Мінекономіки в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства України видає накази, організовує і контролює їх виконання. Нормативно-правові акти Мінекономіки підлягають реєстрації в установленому законодавством порядку.

У випадках, передбачених законодавством, рішення Мінекономіки є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

У складі Мінекономіки *утворено Державну інспекцію з контролю за цінами*, відповідно до наказу Мінекономіки від 3 листопада 2000 р. До структури цієї Держінспекції входить центральний апарат та державні інспекції з контролю за цінами в АРК, областях, містах Києві і Севастополі.

Повноваження у сфері управління *окремими галузями економіки* мають галузеві міністерства: Міністерство аграрної політики України, Міністерство палива та енергетики, Міністерство промислової політики, Міністерство транспорту та зв'язку. Крім галузевих міністерств, повноваження щодо управління (галузевого та міжгалузевого) економікою мають також деякі інші центральні органи виконавчої влади: Державний комітет статистики України, Державний комітет України з державного матеріального резерву, Національне космічне агентство України та інші.

Повноваження щодо *міжгалузевого управління* економікою також мають окремі міністерства та деякі центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Антимонопольний комітет України, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державна служба експортного контролю, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики та деякі інші.

На місцевому рівні у структурі обласних, міських Київської та Севастопольської державних адміністрацій, згідно з Типовим положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р., діє Головне управління економіки обласної, Київської міської державної адміністрації та управління економіки Севастопольської міської державної

адміністрації, яке є структурним підрозділом відповідної обласної державної адміністрації.

Воно підзвітне та підконтрольне з питань реалізації єдиної державної політики економічного і соціального розвитку України голові відповідної місцевої держадміністрації та Мінекономіки.

У структурі районної, районної у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій відповідно до Типового положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р., діє Управління економіки районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації, яке є структурним підрозділом відповідної державної адміністрації.

Безпосереднє *управління державними підприємствами та організаціями* здійснює керівник — генеральний директор (директор), який очолює адміністрацію цього підприємства або організації. Свої функції керівник здійснює відповідно до контракту, укладеного між ним та Мінекономіки, а також статуту (положення), затвердженого Мінекономіки, якщо відповідне підприємство (організація) входять до його сфери управління.

3. Адміністративно-правове регулювання в галузі підприємництва.

В умовах ринкової економіки підприємницька діяльність є основою існування господарського комплексу країни. Підприємництво у більшості країн світу є одним з різновидів творчої, пошукової, ризикової діяльності, реалізація якого дозволяє якнайкраще виявити такі особистісні характеристики людини як здатність ризикувати, вміння оперативно реагувати на чисельні зміни у соціально-економічному становищі, проявляти ініціативу. Підприємництво є невід'ємною складовою ринкової економіки і, хоча поняття „підприємець” у економіці було уведене англійським економістом Р. Кантільоном у XVII сторіччі, тільки у XX сторіччі воно стало розглядатись як чинник впливу на виробництво.

У більшості країн первинної моделі капіталізму (Нідерланди, Бельгія, Англія, Франція), у яких процес становлення підприємництва пройшов тривалий шлях від звичайної кооперації через мануфактуру та фабрику із крупними монополістичними та транснаціональними корпораціями, у країнах вторинної моделі (Росія, Італія, Німеччина, Японія) держава відіграла вирішальну структуроутворюючу роль у процесі формування приватного підприємництва.

Однією з головних причин кризи радянської моделі економічного розвитку, поряд із вичерпанням екстенсивних резервів її росту та гіпертрофією військово-промислового комплексу, є відчуження народу від власності та економічної відповідальності, влади та інформації.

Світовий досвід показує, що головною особливістю ринкової економіки є не використання товарно-грошових відносин, не відмова від планування та відхід від суспільного виробництва, але зміна форм зв'язку між виробництвом та споживанням, перехід від вертикальних, керованих центром до

горизонтальних зв'язків виробників і споживачів за участі посередників, що представляють інтереси останніх, асоціацій власників, підприємців, найманих працівників та інших. Головною проблемою переходу до ринкової економіки є перебудова економічного мислення, розвитком у поведінці економічної свободи, ініціативи, відповідальності. Разом з тим, не можна виключати державне регулювання як чинник впливу на розвиток підприємництва.

В сучасних умовах пріоритетне значення для розвитку підприємницької діяльності в Україні має створення ефективних систем забезпечення виходу підприємств на ринок і вільної, добросовісної конкуренції в підприємстві. Державний вплив на цей процес залежить від багатьох факторів політичного, економічного, соціально-психологічного характеру. Формування потужної економічної сфери передбачає систему втручання держави дог економічних процесів.

Конституція України гарантує право кожного на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42). Підприємницька діяльність суб'єктів господарювання в Україні регулюється нормами цивільного, господарського права та рядом нормативно-правових актів інших правових галузей. Законодавство закріплює економіко-правові основи підприємництва, зокрема статус суб'єктів підприємницької діяльності, принципи, гарантії тощо.

Підприємництво, як один з основних об'єктів державного управління, охоплює практично всю економічну сферу. Під час визначення поняття „підприємництво” прийнято виходити саме з його теоретичної економічної основи, яка пояснює його сутність та призначення. Таким чином сучасне державне управління підприємством, у широкому його розумінні, поєднує економічну основу, пануючу політику, рівень техніки й технології, морально-психологічний стан суспільства, його цінності зі станом юриспруденції в країні.

Державне регулювання підприємницької діяльності — це заснована на законодавстві форма державного впливу на підприємницьку діяльність шляхом встановлення та застосування державними органами правил, спрямованих на забезпечення належних умов господарської діяльності фізичних та юридичних осіб, що підтримується можливістю застосування правових санкцій при порушенні зазначених правил.

Державне регулювання підприємницької діяльності необхідне як додатковий механізм до системи саморегулювання ринку, спрямований на коригування економічної поведінки в інтересах суспільства.

Господарський кодекс України (далі — ГК) містить основні положення щодо державного регулювання господарської діяльності, зокрема підприємництва. Так, глава 2 ГК визначає основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання. Окремими сферами державного регулювання підприємництва є: банківська діяльність; біржова діяльність; зовнішньоекономічна діяльність; інвестиційна діяльність; інноваційна діяльність; конкуренція; реклама; ринок цінних паперів; страхова діяльність; якість продукції, робіт та послуг; інші сфери.

ГК України розмежовує поняття господарської та підприємницької діяльності. Так, ч.1 ст.3 ГК визначено, що під господарською діяльністю

розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

Як правова категорія „підприємництво” отримало визначення у ст.42 ГК України, яка визначає: підприємництво - це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Для характеристики підприємництва як об'єкту державного управління важливим є визначення його родової та видової належності, його класифікація. Сучасне адміністративне право розглядає підприємництво або як зовнішнє вираження (форму) економічної діяльності, або як окремий вид діяльності господарюючих суб'єктів. Поряд з цим, підприємницька діяльність інколи розглядається крізь ознаки комерційності. Різниця у підходах до родової належності відбивається у класифікації підприємництва й, відповідно, об'єктів державного управління економічною сферою. Так, за колом суб'єктів підприємництво розділяють на: індивідуальне (колективне) підприємництво громадян (фізичних осіб); підприємництво у складі юридичної особи. За правовим статусом „підприємця”: підприємництво власника; підприємництво посередника; делеговане підприємництво. За роллю у суспільному виробництві: виробниче (промислове); комерційне (торгове); фінансове. За розміром (масштабом): мале; середнє; велике.

Також існують й багато інших класифікацій підприємництва, які у сукупності відображають систему об'єктів державно-правового впливу на економічну сферу.

Відповідно ст.12 **Господарського кодексу України** держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності.

Основними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Умови, обсяги, сфери та порядок застосування окремих видів засобів державного регулювання господарської діяльності визначаються Господарським кодексом України, іншими законодавчими актами, а також програмами економічного і соціального розвитку. Встановлення та скасування пільг і переваг у господарській діяльності окремих категорій суб'єктів господарювання здійснюються відповідно до Господарського кодексу України та інших законів.

Обмеження щодо здійснення підприємницької діяльності, а також перелік видів діяльності, в яких забороняється підприємництво, встановлюються Конституцією України та законами України.

Важливе значення під час здійснення державного регулювання підприємницької діяльності має державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (державна регуляторна політика), яка відповідно Закону України „**Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності**” від 11.09.2003 N 1160-IV є напрямом державної політики, спрямованим на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Принципами державної регуляторної політики є: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки.

Регуляторним актом є прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який (або положення якого) спрямований на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Регуляторний акт — це також прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права; застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який (або окремі положення якого) спрямований на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

До регуляторної діяльності також віднесено інші види діяльності державних регуляторних органів у галузі економіки, підприємництва та промисловості, але ці види діяльності регулюються відповідними нормативно-правовими актами. До таких видів відноситься здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям: 1) постанов Верховної Ради України; 2) актів Національного банку України, за винятком нормативно-правових актів Національного банку України, які спрямовані на виконання ним функцій, визначених пунктами 4, 6, 7, 9, 11 та 17 статті 7 Закону України "Про Національний банк України", і мають ознаки регуляторного акта; 3) актів Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та Національної служби посередництва і примирення; 4) стандартів, кодексів ustalеної практики, технічних умов, за винятком випадків, коли положення стандартів, кодексів ustalеної практики, технічних умов, прийнятих органами державної влади та органами місцевого самоврядування, маючи у передбачених законом випадках обов'язковий характер, встановлюють вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень,

випробувань тощо за допомогою третіх осіб; 5) санітарних норм, державних норм і правил у сфері містобудування, у тому числі державних будівельних норм, державних норм і правил пожежної безпеки, у тому числі загальнодержавних, міжгалузевих, галузевих нормативних актів з питань пожежної безпеки, державних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, нормативних документів з метрології, затверджених центральними органами виконавчої влади, фармакопейних статей, Державної Фармакопеї України, технологічних регламентів виготовлення лікарського засобу, за винятком випадків, коли у положеннях зазначених документів містяться вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб; 6) актів, прийнятих з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного, надзвичайного стану, оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації, а також з питань мобілізації та демобілізації; 7) актів, що містять державну таємницю України; 8) актів, що містять індивідуально-конкретні приписи, за винятком актів, у яких одночасно містяться нормативні та індивідуально-конкретні приписи; 9) актів, якими доводяться до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань рішення органів, які є вищестоящими по відношенню до органів, які приймають ці акти.

Центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, за винятком спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики і його територіальних органів, та місцеві органи виконавчої влади з метою реалізації покладених на них законом повноважень у здійсненні державної регуляторної політики створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідних органів.

Спеціально уповноваженим органом є центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері підприємництва – **Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва** (далі – Держпідприємництво). До повноважень спеціально уповноваженого органу щодо здійснення державної регуляторної політики належать: 1) підготовка та подання пропозицій щодо формування та забезпечення здійснення державної регуляторної політики; 2) узагальнення практики застосування законодавства про державну регуляторну політику, підготовка та подання пропозицій щодо його вдосконалення; 3) методичне забезпечення діяльності регуляторних органів, пов'язаної із здійсненням державної регуляторної політики; 4) проведення аналізу проектів регуляторних актів, що подаються на погодження, та відповідних аналізів регуляторного впливу та прийняття рішень про погодження цих проектів або про відмову в їх погодженні; 5) здійснення експертизи регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, прийняття у разі

виявлення порушень цих вимог рішень про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики; 6) проведення експертиз проектів законів України, інших нормативно-правових актів, які регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, надання розробникам цих проектів пропозицій про їх вдосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики; 7) звернення до регуляторних органів з пропозиціями про внесення змін або визнання такими, що втратили чинність, прийнятих цими органами регуляторних актів, що суперечать принципам державної регуляторної політики або прийняті з порушенням вимог закону; 8) звернення до Президента України, органів державної влади, їх посадових осіб, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які у випадках та в порядку, встановлених Конституцією та законами України, мають право скасовувати або зупиняти дію актів інших органів державної влади, їх посадових осіб, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, з поданнями про скасування або зупинення дії регуляторних актів; 9) аналіз листів центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, їх посадових осіб, у яких роз'яснюються положення регуляторних актів, надання цим органам та посадовим особам пропозицій про відкликання цих листів у разі, якщо вони суперечать законодавству; 10) надання роз'яснень положень законодавства про державну регуляторну політику; 11) вжиття у межах, встановлених законами України, заходів щодо захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, порушених внаслідок дії регуляторних актів; 12) інформування фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань про свою діяльність та здійснення державної регуляторної політики в Україні.

Держпідприємництво України відповідно **Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва** затверджене Указом Президента України від 25.05.2000 N 721/2000 є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері підприємництва. Діяльність Держпідприємництва України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Держава використовує різноманітні засоби для безпосереднього або опосередкованого впливу а суб'єктів підприємницької діяльності. Регулюючий вплив держави на діяльність суб'єктів господарювання здійснюється шляхом: державного замовлення, державного завдання; ліцензування, патентування і квотування; сертифікації та стандартизації; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. Умови, обсяги, сфери та порядок застосування окремих видів засобів державного регулювання господарської діяльності визначаються ГК, іншими законодавчими актами, а також програмами економічного і соціального розвитку. Встановлення та скасування пільг і переваг у господарській діяльності окремих категорій суб'єктів господарювання здійснюються відповідно до ГК та інших законів.

Дослідники проблеми адміністративно-правового регулювання відносин у сфері підприємницької діяльності акцентували увагу на необхідності розв'язання проблеми визначення міри і ступеню державного втручання до названої сфери. З цією метою розроблялись, зокрема, пропозиції про використання першочергових механізмів адміністративно-правового регулювання:

- відкритість формування державної політики щодо підтримки та розвитку підприємництва шляхом узгодження інтересів усіх заінтересованих сторін, використання механізмів зворотного зв'язку;
- гнучкість системи пріоритетів і різнобічність форм державної підтримки національного підприємництва;
- урахування національних та історичних особливостей, особливо на регіональному рівні;
- спрощення державних регулюючих процедур, особливо для малого бізнесу;
- обов'язкове визначення і закріплення постійного джерела державних бюджетних асигнувань, спрямованих на розвиток підприємницької діяльності;
- координація діяльності і чітке розмежування повноважень і відповідальності органів державної влади, які безпосередньо займаються питаннями підтримки та розвитку національного підприємництва на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- використання майна неефективних і неплатоспроможних підприємств, які перебувають у державній власності як джерела ресурсного забезпечення малого і середнього бізнесу;
- покращення системи обліку і державної статистики підприємництва;
- узгодженість і несперечливість заходів щодо підтримки та розвитку підприємницької діяльності;
- організація систематичних наукових досліджень та ефективної пропагандистської кампанії, спрямованих на стимулювання підприємницької діяльності в Україні.

Адміністративно-правове регулювання у сфері підприємництва здійснюється наступними засобами державного впливу:

1) Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності.

Порядок державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності регулюється ст. 58 ГК України, що містить відсылні норми щодо порядку здійснення державної реєстрації підприємців та Законом України від 15 травня 2003 р. «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців» Цим Законом передбачена єдина система державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності — всі суб'єкти підлягають державній реєстрації у відповідних органах в однаковому порядку. Виняток становлять лише окремі суб'єкти підприємництва (наприклад банки), специфіка діяльності яких вимагає спеціального порядку їх легітимації.

Згідно зі ст. 4 Закону *державною реєстрацією юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців* вважається засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, які передбачені згаданим Законом, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру.

2) Ліцензування господарської діяльності.

Загальні положення щодо ліцензування містяться у ЦК України (ч. 3 ст. 91), у ГК України (ст.14; ч. 3 ст. 43; ч. 6 ст. 128), базовим документом, що регулює ліцензування є Закон України від 1 червня 2000 р. «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», який визначає види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановлює державний контроль у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування.

Відповідно до ст. 1 Закону *ліцензування* — це видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування. Ліцензія - документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом певного терміну за умови виконання ліцензійних умов.

Ліцензування необхідно для того, щоб держава, у особі уповноважених органів, посадових осіб, могла контролювати ті сфери підприємницької діяльності, які впливають на забезпечення безпеки, а також для захисту державою майнових інтересів. Ліцензування служить для попередження можливих правопорушень, об'єктивно протиправних діянь і запобігання суспільних дій через причини об'єктивного характеру, непідконтрольних людині, у тому числі при дії джерел підвищеної небезпеки

3) Патентування підприємницької діяльності.

Правову основу патентування підприємницької діяльності складають Закон України від 23 березня 1996 р. «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», а також підзаконні нормативно-правові акти, що були прийняті на його виконання: Постанова кабінету міністрів України від 27 квітня 1998 р. № 576 «Про затвердження переліку послуг, що належать до побутових і підлягають патентуванню»; та Положення про виготовлення, зберігання і реалізацію торгових патентів, затверджене постановою Кабінету міністрів України від 13 липня 1998 р. № 1077.

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» *патентуванню підлягає* торговельна діяльність за готівкові кошти, а також з використанням інших форм розрахунків та кредитних карток на території України, діяльність з обміну готівкових валютних цінностей (включаючи операції з готівковими платіжними засобами, вираженими в іноземній валюті, та з кредитними картками), а також діяльність з надання послуг у сфері грального бізнесу та побутових послуг. У цьому

Законі надається перелік тих видів торгівельної діяльності та діяльності щодо надання побутових послуг, які не потребують видачі патентів. Метою торгового патенту є тільки засвідчення права суб'єкта підприємницької діяльності здійснювати визначені Законом певні види підприємницької діяльності. ГК визначає патентування як засіб державного регулювання, правові основи якого визначаються, виходячи з конституційного права кожного на здійснення підприємницької діяльності.

4) *Квотування експорту та імпорту*

Здійснюється відповідно до Закону України від 16 квітня 1991 р. «Про зовнішньоекономічну діяльність». *Квотування* – встановлення граничного обсягу (квоти) виробництва чи обігу певних товарів і послуг, які дозволено експортувати з території України (або імпортувати на її територію) протягом встановленого строку, та який визначається у натуральних чи вартісних одиницях. В Україні діють такі види експортних (імпортних) квот (контингентів): глобальні, групові, індивідуальні, антидемпінгові, компенсаційні, спеціальні. По кожному виду товару може встановлюватися лише один вид квот. Переліки товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню і на які встановлюються квоти, затверджуються Кабінетом Міністрів України щорічно.

5) *Стандартизація та сертифікація*

Ч.2 ст.15 ГК визначено, що застосування стандартів чи їх окремих положень є обов'язковим для: суб'єктів господарювання, якщо на стандарти є посилання в нормативно-правових актах; учасників угоди (контракту) щодо розроблення, виготовлення чи постачання продукції, якщо в ній (ньому) є посилання на певні стандарти; виробника чи постачальника продукції, якщо він склав декларацію про відповідність продукції певним стандартам чи застосував позначення цих стандартів у її маркуванні; виробника чи постачальника, якщо його продукцію сертифіковано щодо вимог стандартів. Правові засади стандартизації визначаються Законом України від 17 травня 2001 р. «Про стандартизацію». Нормативні документи із стандартизації поділяються на: державні стандарти України; галузеві стандарти; стандарти науково-технічних та інженерних товариств і спілок; технічні умови; стандарти підприємств (ч. 1 ст. 4 Декрету Кабінету Міністрів України „Про стандартизацію і сертифікацію”). Державні стандарти містять певні обов'язкові та рекомендовані вимоги. Галузеві стандарти розробляються на продукцію за відсутності державних стандартів України чи у разі необхідності встановлення вимог, які перевищують або доповнюють вимоги державних стандартів. Технічні умови містять умови, що регулюють відносини між постачальником (розробником, виготівником) і споживачем (замовником) продукції. Стандарти підприємств розробляються на продукцію, яка використовується лише на конкретному підприємстві.

Отже, стандарти застосовуються не для того, щоб дозволити певні дії, але вони є умовою здійснення, зокрема, підприємницької діяльності, яка пов'язана із виробництвом, переробкою та іншою діяльністю, яка вимагає їх застосування. Сутність стандартизації полягає у встановленні правил, загальних

принципів та характеристик для загального і багаторазового застосування з метою захисту життя, здоров'я та майна людини, охорони довкілля та усунення загрози для національної безпеки.

Правові засади сертифікації визначаються Законом України від 17 травня 2001 . «Про підтвердження відповідності», в якому зазначається, що сертифікація – це підтвердження відповідності якості продукції та послуг вимогам стандартів (державних стандартів; кодексів ustalеної практики; технічних умов; міжнародних, регіональних та національних стандартів інших країн, які застосовуються в Україні відповідно до чинних міжнародних договорів України). Сертифікація продукції здійснюється уповноваженими на те органами з сертифікації – підприємствами, установами, організаціями з метою: запобігання реалізації продукції, небезпечної для життя, здоров'я та майна громадян і навколишнього природного середовища; сприяння споживачеві у компетентному виборі продукції; створення умов для участі суб'єктів підприємницької діяльності в міжнародному економічному, науково-технічному співробітництві та міжнародній торгівлі (ст. 13 Декрету Кабінету Міністрів України „Про стандартизацію і сертифікацію”). Сертифікація поділяється на обов'язкову і добровільну. Обов'язкова сертифікація – сертифікація на відповідність обов'язковим вимогам нормативних документів і проводиться виключно в державній системі сертифікації шляхом проведення перевірок та випробувань продукції. Під час проведення сертифікації та у разі позитивного рішення органу з сертифікації заявникові видається сертифікат та право маркувати продукцію спеціальним знаком відповідності. Відповідність продукції (товару), яка ввозиться і реалізується на території України, обов'язковим вимогам норм і стандартів, що діють в Україні, мають підтверджуватись сертифікатом або свідоцтвом про визнання іноземного сертифікату.

Органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати **державний контроль і нагляд** щодо господарської діяльності, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю й нагляду визначаються законами.

Це, зокрема, Закон України від 4 грудня 1990 р. «Про державну податкову службу в Україні», Закон України від «Про пожежну безпеку» (1993 р.), Закон України від 26 січня 1993 р. «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» (1993 р.), Закон України від 25 червня 1991 р. «Про митну справу», Закон України від 20 грудня 1999 р. «Про міліцію», Закон України від 25 березня 1992 р. «Про Службу безпеки України», Закон України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру», Закон України від «Про боротьбу з корупцією», Закон України від 16 квітня 1991 р. «Про зовнішньоекономічну діяльність», Закон України від «Про охорону праці», Закон України від 26 листопада 1993 р. «Про Антимонопольний комітет України», Закон України від 30 жовтня 1996 р. «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» (1996 р.), Закон України від 12 травня 1991 р. «Про захист прав споживачів», Закон України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення

санітарного та епідемічного благополуччя населення» тощо. ГК. містить *заборону незаконного втручання* органів державної влади, їх посадових осіб та перешкоджання ними господарської діяльності суб'єктів господарювання. Згідно зі ст. 6 ГК одним із загальних принципів господарювання є заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини. Однією із загальних гарантій прав підприємця є відшкодування йому збитків, завданих внаслідок порушення органами державної влади його майнових прав.

Органи державної влади і посадові особи зобов'язані здійснювати інспектування та перевірки діяльності суб'єктів господарювання неупереджено, об'єктивно і оперативно, дотримуючись вимог законодавства, поважаючи права і законні інтереси суб'єктів господарювання.

Основною формою здійснення контролю за діяльністю підприємців є проведення **перевірок їх діяльності**, які регламентовані Указом Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» від 23 липня 1998 р. Контролюючі органи, уповноважені здійснювати перевірку фінансово-господарської діяльності підприємців проводять планові та позапланові перевірки.

До **контролюючих органів**, які мають право проводити планові та позапланові виїзні перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, належать: органи державної податкової служби, митні органи, органи державного казначейства, державної контрольно-ревізійної служби та органи державної податкової служби. Здійснення планових та позапланових виїзних перевірок із зазначених питань іншими державними органами забороняється.

Плановою виїзною перевіркою вважається перевірка фінансово-господарської діяльності суб'єкта підприємницької діяльності, яка передбачена у плані роботи контролюючого органу і проводиться за місцезнаходженням такого суб'єкта або за місцем розташування об'єкта власності, щодо якого проводиться така планова виїзна перевірка. Планова виїзна перевірка проводиться за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності суб'єкта підприємницької діяльності за письмовим рішенням керівника відповідного контролюючого органу не частіше одного разу на календарний рік у межах компетенції відповідного контролюючого органу. Право на проведення планової виїзної перевірки суб'єкта підприємницької діяльності надається лише у тому разі, коли йому не пізніше ніж за десять календарних днів до дня проведення зазначеної перевірки надіслано письмове повідомлення з вказівкою дати її проведення.

Позаплановою виїзною перевіркою вважається перевірка, яка не передбачена в планах роботи контролюючого органу за наявності хоча б однієї з таких обставин: а) за наслідками зустрічних перевірок виявлено факти, які свідчать про порушення суб'єктом підприємницької діяльності норм законодавства; б) суб'єктом підприємницької діяльності не подано в установлений термін документи обов'язкової звітності; в) виявлена недостовірність даних, заявлених у документах обов'язкової звітності; г) суб'єкт підприємницької діяльності подав у встановленому порядку скаргу про порушення законодавства посадовими особами

контролюючого органу під час проведення планової або позапланової виїзної перевірки; г) у разі виникнення потреби у перевірці відомостей, отриманих від особи, яка мала правові відносини з суб'єктом підприємницької діяльності, якщо суб'єкт підприємницької діяльності не надасть пояснень та їх документального підтвердження на обов'язковий письмовий запит контролюючого органу протягом трьох робочих днів від дня отримання запиту; д) проводиться реорганізація (ліквідація) підприємства; позапланові виїзні перевірки з цієї підстави проводяться лише органами державної податкової служби та органами контрольно-ревізійної служби в межах їх повноважень. Позапланова виїзна перевірка може здійснюватися і на підставі рішення Кабінету Міністрів України.

4. Адміністративно-правове регулювання у сфері захисту економічної конкуренції.

Конкуренція є найважливішим елементом ринкової економіки, що обумовлює розвиток ринкових відносин, визначає їх сутність. Саме тому добросовісні конкурентні відносини захищаються державою, і як наслідок важливим елементом державної економічної політики є політика у сфері захисту економічної конкуренції.

Різноманіття наукових визначень поняття “конкуренція” у вітчизняній і зарубіжній літературі відбиває багатоаспектність цього терміну, яке трактується як боротьба, змагальність, суперництво, протиборство компаній із метою завоювання більш широкого ринку для своєї продукції.

Поняття «конкуренція» можна розуміти як з об'єктивної, так і суб'єктивної сторони. З об'єктивної сторони, конкуренція - це економічні відносини між суб'єктами господарювання на ринку, результатом яких є певний стан ринку, при якому можлива свобода вибору для споживачів та суб'єктів господарювання і виключений вирішальний вплив окремого суб'єкта господарювання на ринок. З суб'єктивної сторони конкуренція - це вільні і правомірні дії суб'єктів господарювання змагального характеру, засновані на власних досягненнях і спрямовані на одержання переваг над іншими суб'єктами господарювання і, в остаточному підсумку, максимального прибутку.

Легальне визначення поняття “конкуренція” в Україні вперше було надане в Законі України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності”, в якому законодавче визначення **конкуренції** було наступним - це змагальність підприємців, коли їх самостійні дії обмежують можливості кожного з них впливати на загальні умови реалізації товарів на ринку і стимулюють виробництво тих товарів, яких потребує споживач.

Державне регулювання економічної конкуренції забезпечується за допомогою системи заходів, що здійснюються уповноваженими органами і спрямовані на попередження недобросовісної конкуренції та монополістичних зловживань, їх усунення та застосування заходів відповідальності до порушників відповідно до встановлених державою правил у сфері економічної конкуренції. Система цих заходів складається з: нормативного регулювання,

контролю за станом ринку і дотриманням її учасниками встановлених державою правил щодо забезпечення економічної конкуренції.

Основні засади захисту економічної конкуренції визначені в *Конституції України* (ч. 4 ст.13 передбачає забезпечення державою соціальної спрямованості економіки України, відповідно до п. 8 ст. 92 виключно законами України визначаються правила конкуренції та антимонопольного регулювання, згідно з п. 24 ст. 85 і п. 14 ст. 106 голова Антимонопольного комітету призначається та звільняється Президентом за згодою Верховної Ради України).

Господарський кодекс України - глава 2 (ст. 18 «Обмеження монополізму та сприяння змагальності у сфері господарювання»), глава 3 «Обмеження монополізму й захист суб'єктів господарювання й споживачів від недобросовісної конкуренції» (ст. 25-41) глава 28 «Відповідальність суб'єктів господарювання за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства» (ст. 251-257), де визначені загальні правила антимонопольно-конкурентного законодавства. Згідно ч.1 ст.25 Господарського кодексу України держава підтримує конкуренцію як змагання між суб'єктами господарювання, що забезпечує завдяки їхнім власним досягненням придбання ними певних економічних переваг, у результаті чого споживачі й суб'єкти господарювання одержують можливість вибору необхідного товару й при цьому окремі суб'єкти господарювання не визначають умов реалізації товару на ринку.

Законодавчими актами, що безпосередньо встановлюють правові засоби регулювання захисту економічної конкуренції в Україні, є: Закон України від 26 листопада 1993 р. «Про Антимонопольний комітет України», Закон України від 7 червня 1996 р. «Про захист від недобросовісної конкуренції», Закон України від 20 квітня 2000 р. «Про природні монополії», Закон України від 11 січня 2001 р. «Про захист економічної конкуренції», а також підзаконні нормативно-правові акти на виконання вимог зазначених законів: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 25 грудня 2001 р. № 182-р «Положення про порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції», Розпорядження Антимонопольного комітету України від 5 березня 2002 р. № 49-р «Методика визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку», Розпорядження Антимонопольного комітету України від 12 лютого 2002 р. № 27-р «Типові вимоги до узгоджених дій суб'єктів господарювання для загального звільнення від попереднього одержання дозволу органів Антимонопольного комітету України на узгоджені дії суб'єктів господарювання», тощо.

Відповідно до ст.1 Закону України від 11 січня 2001 р. «Про захист економічної конкуренції», *економічна конкуренція (конкуренція)* - змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку.

В Україні активне запровадження державної політики в сфері конкуренції розпочалося з прийняттям Державної програми демонополізації економіки та розвитку конкуренції, схваленої Постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р., в якій визначались напрями розвитку державної політики у сфері конкуренції. Наступні етапи регулювання зазначеної сфери: Указ Президента України від 26 лютого 1999 р. «Про Основні напрями конкурентної політики на 1999-2000 роки»; Указ Президента України від 19 листопада 2001 р. «Про основні напрямки конкурентної політики на 2002-2004 роки», відповідно до якого *конкурентна політика* на сучасному етапі передбачає здійснення комплексу засобів по формуванню ефективного конкурентного середовища, зменшення частки монопольного сектора в економіці України, удосконалювання правил конкуренції, впровадження сучасних методів державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, зменшення частки монопольного сектора у внутрішньому валовому продукті, захисту й підтримки конкуренції, розвиток її інституціонального забезпечення.

Основними напрямками конкурентної політики України є :

- узгодження промислової, зовнішньоекономічної, регуляторної політики й політики в сфері приватизації з конкурентною політикою;
- забезпечення ефективного розвитку конкурентних відносин, підвищення конкурентноздатності вітчизняних підприємств і подальше зменшення рівня монополізації економіки;
- оптимізація діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування як суб'єктів економічних відносин;
- удосконалювання регулювання діяльності суб'єктів природних монополій;
- розвиток законодавства про захист економічної конкуренції, що забезпечить господарсько-правовий захист суб'єктів підприємницької діяльності.

Державна політика в сфері розвитку економічної конкуренції й обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної й іншої підтримки суб'єктів господарювання, що сприяють розвитку конкуренції, здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування й органами адміністративно-господарського управління й контролю.

Серед цих органів у сфері конкуренції визначальне місце належить **Кабінету Міністрів України**, який забезпечує розробку і здійснення згальнодержавних програм економічного розвитку (зокрема, програм демонополізації і розвитку конкуренції), забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності, вживає заходів щодо демонополізації економіки і розвитку конкуренції.

Крім того, Кабінет Міністрів встановлює найважливіші показники і параметри антимонопольного регулювання, зокрема, щодо регулювання цін і тарифів на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного вжитку, роботи і послуги монопольних утворень, визначає порядок визначення сум, які повинні вноситись до бюджету підприємствами-монополістами, визначає правові засади створення, реорганізації та ліквідації промислово-фінансових груп та запровадження механізмів запобігання монополізації товарних ринків та ін. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про захист економічної конкуренції» Кабінет Міністрів має право надати згоду на узгоджені дії та економічну концентрацію, на які не дав згоди Антимонопольний комітет України, якщо учасники цих дій доведуть, що позитивний ефект для суспільних інтересів переважає негативні наслідки обмеження конкуренції.

Міністерство економіки України безпосередньо здійснює функції, в тому числі у сфері конкуренції, зокрема:

- узагальнює пропозиції щодо формування, розміщення і забезпечення взаємодії та підвищення ефективності функціонування об'єктів ринкової інфраструктури;
- бере участь у реалізації державної конкурентної політики, в тому числі у процесі реорганізації неплатоспроможних підприємств, сприяє розвитку конкуренції;
- здійснює державне регулювання цін на продукцію монопольних утворень, визначає методи та встановлює строки регулювання цін на загальнодержавних ринках;
- приймає разом з Антимонопольним комітетом України рішення щодо запровадження цін на продукцію монопольних утворень на загальнодержавних ринках;
- забезпечує в межах своїх повноважень захист економічних прав та законних інтересів України, суб'єктів її зовнішньоекономічної діяльності;
- веде облік іноземних компаній, які застосовують до України обмежувальну ділову практику або несумлінно виконують зобов'язання перед Україною;
- проводить антидемпінгові, антисубсидійні та спеціальні розслідування, готує пропозиції щодо застосування односторонніх обмежень відповідно до норм та принципів СОТ та ін..

Фонд державного майна України виконує завдання щодо демонополізації економіки та розвитку конкуренції при захисті майнових прав України, здійсненні прав розпорядження майном державних підприємств у процесі приватизації, створенні спільних підприємств, приватизації державного майна, а також вирішує питання що пов'язані з перетворенням монопольних утворень, іноземним інвестуванням, виникненням об'єднань підприємств разом з Антимонопольним комітетом України та його органами.

Державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій здійснюють **Національні комісії регулювання природних монополій** (далі Комісії), що є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, які для здійснення своїх повноважень можуть створювати власні територіальні органи.

Провідним державним органом, що здійснює державне управління в сфері економічної конкуренції, є **Антимонопольний комітет України** (далі АМК), що здійснює діяльність на підставі Закону України від 26 листопада 1993 р. «Про Антимонопольний комітет України», яким визначається порядок створення і функціонування зазначеного органу. Відповідно до Закону Антимонопольний комітет України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності.

АМК обіймає центральне місце серед органів державного управління щодо реалізації державної політики в сфері економічної конкуренції. В своїй діяльності Антимонопольний комітет України підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України. Крім того, Антимонопольний комітет України щорічно подає Верховній Раді України звіт про свою діяльність. Відповідно до Закону України 11 липня 1996 р. «Про Рахункову палату» Рахункова палата проводить попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів і Верховної Ради України, звітів Антимонопольного комітету України щодо здійснення ним державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства (ст. 6) та має право проводити фінансові перевірки, ревізії в Антимонопольному комітеті України (ст.7).

АМК є колегіальним органом і утворюється у складі Голови та десяти державних уповноважених, з числа яких призначаються два перших заступники та три заступники Голови. Органи АМК – адміністративні колегії АМК, державні уповноважені АМК та адміністративні колегії територіальних відділень АМК.

Основними завданнями діяльності АМК є сприяння розвитку ринкових відносин та добросовісної конкуренції на ринку, захист інтересів підприємців і споживачів; формування конкурентної політики; державний контроль за дотриманням антимонопольно-конкурентного законодавства; сприяння розвитку добросовісної конкуренції; методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції.

З метою реалізації конкурентної політики на місцевому (регіональному) рівні АМК утворює територіальні відділення АМК, що реалізують у регіоні завдання, покладені на АМК, в межах повноважень, визначених Положенням про відповідне територіальне відділення Антимонопольного комітету України, що затверджується АМК України.

З метою реалізації завдань і функцій антимонопольних органів за рішенням АМК з окремих найбільш складних питань діяльності АМК можуть створюватися інші колегіальні органи, зокрема: постійні й тимчасові *адміністративні колегії АМК та адміністративні колегії відділень.*

У сфері конкуренції за допомогою державного контролю здійснюється своєчасність внесення коректив у господарську діяльність, отримання інформації про реальний стан розвитку і функціонування конкурентних відносин, виявлення порушень конкурентного законодавства та відхилень від установлених стандартів і правил. Контрольні функції АМК проявляються у здійсненні попереднього, поточного (оперативного) та наступного контролю. Особливості вимог щодо захисту економічної конкуренції в Україні зумовлюють використання також специфічних заходів адміністративного примусу, специфіка якого проявляється у в процесі застосування заходів адміністративної відповідальності до порушників конкурентного законодавства.

5. Адміністративно-правове регулювання і державне управління у сфері промисловості

Найважливішою сферою економіки з використанням матеріального виробництва є **промисловість**, до якої відносять промислово-виробничу діяльність підприємств і господарських організацій. Розвиток промисловості в значній мірі визначає вектор економічного розвитку держави й, відповідно, розвитку соціально-культурної сфери і рівня життя громадян. Рівень розвитку промисловості держави – одна з найважливіших ознак її технічного прогресу та цивілізованості. Потреба у високорозвинених промислових галузях особливо актуалізується при інтеграції у європейську та світову економіку. Промисловість є базисом для ефективного входження України у світове співтовариство і заняття в ньому місця, що відповідає рівню розвинутої держави.

Промисловість прийнято розділяти за галузевою належністю на важку (виробництво засобів виробництва); легку (виробництво предметів споживання); видобувну; харчову, текстильну та інші види (залежно від кінцевого продукту), які становлять підгалузі промисловості. У свою чергу, підгалузі промисловості поділяють на ще дрібніші – так звані субгалузі промисловості, тому управління промисловістю будується за галузевим принципом з урахуванням міжгалузевих та територіальних зв'язків між підприємствами та організаціями та має за мету: координацію та подальший розвиток виробничих сил суспільства й держави; зростання ефективності праці; зниження собівартості продукції; підвищення її якості та конкурентоспроможності на ринку; захист і наповнення внутрішнього ринку вітчизняними товарами, послугами тощо.

Система органів управління промисловістю складається з “промислових” міністерств, державних комітетів, які мають свої промислові об'єкти, управлінь промисловості місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування й місцевих рад та їх виконавчих комітетів (з питань, делегованих їм державою), адміністрацій промислових об'єднань та промислових підприємств.

Визначення та закріплення концептуальних засад управління промисловістю в Україні належить до компетенції Верховної Ради України, яка визначає державну політику, здійснює законодавче регулювання відносин, що виникають у цій галузі.

Метою державної промислової політики є реалізація стратегії випереджаючого розвитку та євро інтеграції, створення сучасного, інтегрованого у світове виробництво і здатного до саморозвитку промислового комплексу. Основними **принципами** державної промислової політики є: забезпечення національних інтересів; соціальна, екологічна спрямованість реформування промисловості; реалізація інноваційного типу розвитку промисловості; поєднання державного регулювання з ринковими механізмами саморегуляції; програмно-цільовий підхід до вирішення завдань промислової політики; євро інтеграція.

Поряд із промисловими підприємствами державної форми власності в нових економічних умовах подальшого розвитку набувають промислові підприємства недержавних форм власності: приватні, акціонерні, спільні, підприємства з іноземними інвестиціями та ін., державне управління якими має свої суттєві відмінності й зводиться переважно до впливу на них економічними заходами (податковою, митною, фінансовою політикою тощо) та контролю за їх діяльністю.

Загальне управління промисловістю в Україні, здійснення визначеної Верховною Радою України державної політики в цьому напрямку покладені на Кабінет Міністрів України, який керує об'єктами державної власності, спрямовує і координує роботу окремих міністерств та інших органів виконавчої влади.

Центральне місце серед органів управління промисловістю належить Міністерству промислової політики України. Згідно з **Положенням про Міністерство промислової політики України**, затвердженого Указом Президента України від 21.09.2001 N 849/2001 Міністерство промислової політики України (Мінпромполітики України) є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної промислової політики України.

Основними завданнями Мінпромполітики України є: 1) підготовка пропозицій щодо формування державної промислової політики України, а також розроблення механізмів її реалізації; 2) розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізму державного регулювання функціонування промислового сектора економіки України; 3) реалізація державних програм розвитку промисловості України; 4) визначення напрямів розвитку науково-технічного потенціалу промислового сектора економіки України; 5) розроблення прогнозів виробничо-технічного та фінансово-економічного розвитку промислового виробництва; 6) створення сприятливих умов для розбудови високорозвинутого промислового сектора економіки України; 7) участь у розробленні та реалізації державної регіональної промислової політики; 8) забезпечення реалізації державної інноваційної політики у сфері промисловості.

Рішення Мінпромполітики України, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

До **місцевих органів** державного управління промисловістю належать територіальні органи міністерств і державних комітетів відповідні управління місцевих (обласних та районних, міських міст Києва та Севастополя) державних адміністрацій, а також адміністрації державних промислових підприємств та їх об'єднань. Отже, регулювання промисловістю організовується за трьохланковою системою: міністерство-обласне управління-підприємство або об'єднання. У деяких випадках (при управлінні великими промисловими утвореннями – об'єднаннями або асоціаціями підприємств, які мають особливо важливе для господарства чи галузі значення) використовують дволанкову систему: міністерство – промислове підприємство або об'єднання. При управлінні невеликими підприємствами кількість управлінських ланок може зростати і може мати такі схеми: міністерство-обласне управління – управління райдержадміністрації – підприємство або міністерство – промислове об'єднання – обласне управління – управління райдержадміністрації – промислове підприємство. Облуправління та регулювання відповідних держадміністрацій тут виконують опосередковані (координуючі та контролюючі) управлінські функції.

Регулювання основною виробничою ланкою промисловості - *промисловим підприємством* здійснює адміністрація об'єднання (для підприємства, яке входить до його складу) або міністерство – для об'єднань і деяких важливих підприємств міністерства, які підпорядковані безпосередньо міністерству. Органом управління підприємством є адміністрація. Незалежно від виду, форми власності та господарювання керівник, його заступники, керівники апарату управління й структурних підрозділів, рада, правління, дирекція, здійснюють функції оперативного управління підприємством. Адміністрація діє в межах повноважень підприємства, реалізуючи їх у вирішенні внутрішніх питань даного об'єкта та зовнішніх зв'язках. Маючи всі необхідні розпорядчі повноваження юридично-владного характеру, вона забезпечує інтереси власника та держави.

Промисловість України включає десятки галузей, при цьому однією з основних виступає машинобудування, яке відрізняється складним змістом завдяки поєднанню багатьох підгалузей, а також тісним зв'язком з енергетикою і транспортом. Найбільш перспективною підгалуззю машинобудування є **автомобілебудування** в Україні, бо саме воно на сучасному етапі істотно впливає на подолання економічних, соціальних, науково-технічних проблем, забезпечує розвиток суміжних промислових галузей, таких як металургійна, верстатобудівна, хімічна, нафтохімічна, текстильна, електронна та багато інших, що і створює додаткові робочі місця в країні, сприяє загальному економічному зростанню. В державах з високим рівнем розвитку автомобілебудування одне робоче місце у цій сфері створює 7-8 робочих місць

в суміжних. За даними AUTO-Consulting оборотний капітал світової автомобілебудівної промисловості наближається до 2 трлн. євро, про це повідомляє Міжнародна організація автомобілебудівників (ОІКА). Правове регулювання у сфері автомобілебудування ґрунтується на ряді законодавчих актів: Закон України від 19 вересня 1997 р. «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні», Закон України від 11 грудня 1991 р. «Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів», Закон України від 07 грудня 2000р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання ринку автомобілів в Україні», Закон України від 15 жовтня 2001 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної підтримки автомобілебудівної промисловості України», Закон України від 18 березня 2004 р. «Про розвиток автомобільної промисловості України» Закон України від 06 липня 2005 року «Про внесення змін до Закону України «Про розвиток автомобільної промисловості України», Закон України від 06 липня 2005 р. «Про деякі питання ввезення на територію України та реєстрації транспортних засобів», Закон України від 30 листопада 2006 р. «Про внесення змін до Закону України «Про деякі питання ввезення на митну територію України транспортних засобів», Закон України від 06 грудня 2006 р. «Про внесення змін до Закону України «Про деякі питання ввезення на митну територію України транспортних засобів». Крім того, низка Постанов Кабінету Міністрів України, серед яких: «Про програму розвитку автомобілебудування» від 15 вересня 1993 р. № 732; «Про затвердження Порядку звільнення від обкладення акцизним збором оборотів з реалізації легкових, вантажно-пасажирських автомобілів, мотоциклів, що виробляються українськими підприємствами усіх форм власності» від 16 лютого 1998 р. № 155; «Про внесення змін до Інвестиційної програми виробництва вантажних автомобілів і автобусів відкритим акціонерним товариством «Луцький автомобільний завод» від 18 січня 2005 р. № 56 , «Про внесення змін до Правил ввезення транспортних засобів на територію України» від 08 вересня 2004 р. № 1191, «Про перелік, обсяги і порядок ввезення товарів, що використовуються для будівництва та виробничої діяльності підприємств з виробництва автомобілів і комплектуючих виробів до них і не оподатковуються під час ввезення їх на митну територію України» від 01 червня 2002 р. № 737, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 серпня 2006 року № 452-р «Про схвалення Концепції розвитку автомобільної промисловості та регулювання ринку автомобілів у період до 2015 року» та ін.

Основні напрямки державної політики в сфері автомобілебудування в Україні, законодавчі основи її реалізації визначає Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України в сфері автомобілебудування забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; спрямовує і координує роботу міністерств, а саме: Міністерства промислової політики України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та інших органів виконавчої влади; розробляє на строк своїх повноважень програму діяльності, яка спрямована на відродження відповідної галузі; Мінпромполітики розробляє пропозицій щодо

вдосконалення механізму державного регулювання функціонування автомобілебудівного промислового сектору економіки; реалізує державні програми розвитку автопромисловості України. Структурним підрозділом, що функціонально підпорядковується Мінпромполітики України є *Департамент машинобудування*, до складу якого входять 3 управління: 1) управління енергетичного, хімічного та нафтовидобувного машинобудування; 2) управління машинобудування для гірничо-металургійного комплексу, транспортного машинобудування та верстатострументальної промисловості; 3) управління автомобільної та дорожньої техніки.

В межах своєї компетенції Департамент машинобудування організує виконання рішень Уряду та керівництва Мінпромполітики України, здійснює систематичний контроль за їх виконанням, розробляє пропозиції щодо вдосконалення практики керування галузями та вносить їх на розгляд міністерства.

Головними завданнями Департаменту машинобудування є: розробка і опрацювання проектів Законів України та інших нормативно-правових актів з питань промислової політики та розбудови вітчизняної промисловості; проведення єдиної науково-технічної та інвестиційної політики в галузях машинобудування, що забезпечує впровадження досягнень світового рівня технології виробництва, якості продукції на рівні кращих світових зразків; вивчення наявних і перспективних потреб у продукції, що виробляється підприємствами на внутрішньому й зовнішньому ринках; участь у плануванні, освоєнні та випуску імпортозамінюючої продукції, розробка і участь в реалізації комплексних науково-технічних програм розвитку галузей, в тому числі заходів, спрямованих на поліпшення екологічного стану в регіонах розташування підприємств, координація їх діяльності щодо енергозбереження, утилізації відходів виробництва, впровадження мало- та безвідходних технологій; налагодження зовнішньоекономічної діяльності підприємств, організацій та установ галузей з метою захисту економічних інтересів держави; надання допомоги підприємствам і організаціям в проведенні модернізації, технічного переозброєння, реконструкції та оптимізації виробництва; організація виставкових заходів та проведення маркетингових досліджень з метою покращення зовнішньоекономічної діяльності підприємств.

Функціональні обов'язки Департаменту машинобудування: розробляє і здійснює заходи щодо поглиблення економічної реформи в галузях; сприяє розвитку товарних ринків та їх наповненню, покращенню фінансового стану підприємств; готує пропозиції про застосування економічних важелів стимулювання роботи підприємств, організацій та установ галузей незалежно від форм власності, сприяє розробці і здійсненню програм економічного, технічного і соціального розвитку підприємств, бере участь у розробці і реалізації проектів зміни їх форм власності; розробляє цільові програми розвитку галузевої науки і технологій, сприяє впровадженню їх у виробництво; вносить пропозиції щодо розміщення централізованих капіталовкладень серед головних виконавців цільових програм і найважливіших нових виробничих та інфраструктурних об'єктів, та визначає пріоритети використання виділених

бюджетних і кредитних ресурсів; вивчає та опрацьовує матеріали з питань прогнозування потреби народного господарства України у виробі галузей, світового рівня і потенційні можливості підпорядкованих підприємств по забезпеченню народного господарства своєю продукцією та поставок її на експорт; приймає участь у розробці економічних та організаційних заходів по підвищенню експортного потенціалу підприємств, координації їх зовнішньоекономічної діяльності, готує пропозиції про квотування та ліцензування експорту продукції, а також пропозиції по кредитних, податкових та митних пільгах підприємствам-експортерам та іншим підприємствам; проводить аналіз роботи підприємств галузі всіх форм власності і господарювання за основними показниками господарської і фінансово-економічної діяльності; здійснює аналіз екологічного стану виробництва на підприємствах галузі, контролює виконання заходів по забезпеченню екологічної безпеки виробничого та навколишнього природного середовища, раціонального використання ресурсів, утилізації відходів виробництва, впровадження енергозберігаючих, мало- та безвідходних технологій; організує роботу по стандартизації та сертифікації продукції, контролю додержання стандартів якості та патентоліцензійних вимог; координує діяльність підприємств, сприяє забезпеченню державної підтримки у вирішенні ними проблем задоволення потреб населення і суспільного виробництва у продукції та послугах тощо.

На **місцевому рівні** державне управління у сфері автомобілебудування здійснюється у галузях управління промисловістю, енергетикою, транспортом та зв'язком облдержадміністрації. Вертикаль виконавчої влади в Україні завершується на рівні районних державних адміністрацій, в яких виділяється управління економіки.

Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сферах будівництва, містобудування, архітектури, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства та міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус) є Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України (Мінбуд України). Згідно **Положення про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України**, затвердженого Указом Президента України від 19.12.2005 N 1801/2005 Мінбуд України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства.

Основними завданнями Мінбуду України є: 1) участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сферах будівництва, містобудування, архітектури, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства та міського електричного транспорту, а також державної житлової політики; 2) здійснення управління, міжгалузевої координації діяльності та функціонального регулювання у зазначених сферах; 3) збереження традиційного характеру середовища, історичних ареалів населених місць, пам'яток архітектури і містобудування; 4) проведення

реформи житлово-комунального господарства та перетворень у будівництві і промисловості будівельних матеріалів; 5) технічне регулювання у сферах будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства та міського електричного транспорту; 6) регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, а також участь у регулюванні діяльності у сфері теплопостачання, крім діяльності суб'єктів господарювання, що здійснюють комбіноване виробництво теплової і електричної енергії та/або використовують нетрадиційні чи поновлювані джерела енергії.

До базових ланок промисловості, які на сьогодні потребують державного регулювання та першочергового реформування і є основою економічної безпеки України, належить *електроенергетика*, від ефективності роботи якої залежить функціонування усіх галузей народного господарства та вирішення багатьох питань соціальної сфери, бо саме енергетична ефективність економіки в сучасних умовах є одним із важливих показників рівня розвитку держави. Характерно, що за даними Міжнародного енергетичного агентства та Всесвітньої Енергетичної Ради, до 2030 року енергоспоживання у світі зросте більше ніж на 55% з подальшим збереженням набутої тенденції, причому цей прогноз враховує певне зниження енергоємності світової економіки.

Концептуальні підходи до розвитку *паливно-енергетичного комплексу* України (далі ПЕК) на період до 2010 р. передбачають: проведення активної політики ресурсо- і енергозбереження, максимально економічно та екологічно виправдане використання власних енергоресурсів, здійснення структурної перебудови економіки, зменшення енергоємності виробництва та орієнтацію на використання альтернативних видів палива та енергії.

У Постанові Верховної Ради України від 24 грудня 1998 р. №355-XIV „Про заходи щодо забезпечення функціонування паливно-енергетичного комплексу в умовах кризи” від серед основних причин критичного стану в ПЕК називається „невизначеність у розподілі повноважень і відповідальності між органами державного управління і державного регулювання”.

ПЕК в організаційно-структурному аспекті представлений підприємствами, підвідомчими Міністерству палива та енергетики, міністерству вугільної промисловості і державній акціонерній компанії (ДАК) «Нафтогаз України», окремі приватизовані підприємства з виробництва та розподілу паливно-енергетичних ресурсів (ПЕР).

Правове регулювання за основними галузями енергетики ґрунтується на ряді законодавчих актів. В електроенергетиці для врегулювання ключових питань функціонування галузі прийнято Закон України від 16 жовтня 1997 р., який визначає основні положення комплексного реформування галузі,

Ст.1 Закону України “Про електроенергетику” містить поняття суб'єктів електроенергетики – це суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від їх відомчої належності та форм власності, що займаються виробництвом, передачею, постачанням електричної та теплової енергії при централізованому теплопостачанні. Проте наведення законодавче визначення суб'єктів

ґрунтується на їх розумінні суто в економічному (господарському), а не адміністративно-правовому сенсі. Під суб'єктами державного управління у галузі електроенергетики слід розуміти відповідні органи державного управління, які здійснюють керуючий або координуючий вплив на електроенергетичну галузь як об'єкт управління з метою забезпечення її оптимального розвитку.

Загальне керівництво у ПЕК здійснює **Кабінет міністрів України**, першочерговим завданням якого є формування енергетичної безпеки країни, стимулювання енергозбереження, запровадження механізмів ефективного тарифо- та ціноутворення на енергоресурси, забезпечення прозорості фінансово-економічної діяльності підприємств ПЕК тощо.

Державне управління у паливно-енергетичній сфері здійснюється центральними і місцевими органами управління. Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому та нафтогазовому комплексах (паливно-енергетичний комплекс) є **Міністерство палива та енергетики України** (Мінпаливенерго України), яке діє відповідно **Положення про Міністерство палива та енергетики України** затвердженого Указом Президента України від 14.04.2000 N 598/2000, в структуру якого входять департаменти електроенергетики, атомно-промислового комплексу, економічного і фінансового регулювання ПЕК, стратегічної політики та перспективного розвитку ПЕК, зовнішньоекономічних зв'язків та міжнародного співробітництва, контрольно-ревізійний та інші департаменти, управління, відділи.

Основними завданнями Мінпаливенерго України є: 1) державне управління паливно-енергетичним комплексом; 2) забезпечення реалізації державної політики в паливно-енергетичному комплексі; 3) забезпечення енергетичної безпеки держави; 4) розроблення пропозицій щодо вдосконалення економічних важелів стимулювання розвитку паливно-енергетичного комплексу; 5) участь у формуванні, регулюванні та вдосконаленні ринку паливно-енергетичних ресурсів.

Функції з управління окремими галузями паливно-енергетичного комплексу покладено на окремі державні компанії керівники яких входять до керівних органів Міністерства палива та енергетики.

Відповідно **Статуту Національної акціонерної компанії "Нафтогаз України"** затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.1998 N 747 компанія „Нафтогаз України” утворена з метою сприяння структурній перебудові нафтової, газової та нафтопереробної галузі економіки України, підвищення рівня енергетичної безпеки держави, забезпечення ефективного функціонування та розвитку нафтогазового комплексу, більш повного задоволення потреб промислових і побутових споживачів у сировині та паливно-енергетичних ресурсах і отримання прибутку шляхом провадження підприємницької діяльності. Відповідно до загальної мети компанія отримала статус юридичної особи, має самостійний баланс, розрахункові (поточні) та інші рахунки в установах банків, а також печатку із зображенням Державного

Герба України, своїм найменуванням та зображенням фірмового знака, а також знак для товарів і послуг, штампи, бланки та інші реквізити.

Компанія діє на принципах повної господарської самостійності, самоврядування і самоокупності, несе відповідальність за наслідки своєї господарської діяльності та виконання зобов'язань перед партнерами і бюджетом.

Компанія має право утворювати в установленому порядку філії, представництва, інші відокремлені структурні підрозділи та дочірні підприємства як на території України, так і за її межами, наділяючи їх основними та обіговими засобами. Філії, представництва та інші відокремлені структурні підрозділи Компанії діють на підставі положень, а дочірні підприємства - на підставі статутів, що затверджуються Компанією. Керівництво їх діяльністю здійснюють особи, які призначаються головою правління Компанії. Компанія разом з іншими господарськими товариствами, підприємствами та організаціями може утворювати спілки, асоціації та інші об'єднання для координації діяльності та захисту своїх інтересів, а також господарські товариства.

Відповідно Постанови Кабінету Міністрів України **“Про створення Національної атомної енергогенеруючої компанії “Енергоатом”**” від 17.10.1996 N 1268 з метою поліпшення енергопостачання народного господарства і населення, завершення ринкових перетворень в електроенергетиці та підвищення ефективності функціонування атомних електростанцій в умовах впровадження енергоринку та більш чіткого розмежування господарських функцій на базі майна атомних електростанцій та їх інфраструктур створено державне підприємство "Національна атомна енергогенеруюча компанія "Енергоатом" (компанія "Енергоатом") з покладенням на неї функцій експлуатуючої організації, частину яких у перехідний період вона делегує атомним електростанціям.

На компанію "Енергоатом" покладено виконання таких основних завдань: 1) погодження з відповідними органами тарифу на електроенергію, що виробляється атомними електростанціями, здійснення її продажу на енергоринку; 2) закупівля ядерного палива; 3) розроблення і впровадження єдиних для компанії техніко-економічних нормативів; 4) створення системи поводження з відпрацьованим ядерним паливом та радіоактивними відходами; 5) створення системи перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу атомних електростанцій; 6) підвищення безпеки атомних електростанцій на основі впровадження сучасних технологій, вдосконалення характеристик систем безпеки; 7) забезпечення дотримання норм міжнародних договорів з питань ядерної безпеки та цивільно-правової відповідальності за ядерну шкоду; 8) будівництво і реконструкція атомних енергоблоків, зняття їх з експлуатації.

Атомні електростанції компанії "Енергоатом" працюють в єдиній енергосистемі України і узгоджують з Національним диспетчерським центром Мінпаливенерго України питання оперативного регулювання виробництва електроенергії.

„Профільним” міністерством у галузі видобувної промисловості є Міністерство вугільної промисловості України (Мінвуглепром України). Відповідно до **Положення про Міністерство вугільної промисловості України**, затвердженого Указом Президента України від 5.10.2005 N 1417/2005 воно є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у вугільній промисловості.

Основними завданнями Мінвуглепрому України є: 1) участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у вугільній промисловості; 2) здійснення структурної перебудови вугільної промисловості та підвищення ефективності управління нею; 3) створення сприятливих умов для приватизації підприємств вугільної промисловості; 4) формування балансів вугілля та вугільної продукції; 5) розроблення комплексних наукових програм, спрямованих на поліпшення стану довкілля у вугільних регіонах України, забезпечення раціонального використання надр, утилізації відходів вуглевидобутку та вуглезбагачення, впровадження на підприємствах вугільної промисловості безвідходних технологій; 6) сприяння розвитку та вдосконаленню ринку вугільної продукції.

На **місцевому рівні** державне управління у паливо-енергетичній сфері здійснюється у галузях управління промисловістю, енергетикою, транспортом та зв'язком облдержадміністрації, управління вугільної промисловості утворюється у разі потреби.

Адміністративну відповідальність за правопорушення в промисловості передбачено главою 8 КпАП «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії», де містяться статті, що встановлюють відповідальність за: порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості (ст. 93); порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про зберігання, використання та облік вибухових матеріалів у галузях промисловості (ст. 94); марнотратне витрачання електричної і теплової енергії (ст. 98); порушення Правил охорони електричних мереж напругою понад і до 1000 вольт (статті 99, 100); порушення, пов'язані з використанням газу (ст. 101); невідповідність до роботи резервного паливного господарства (ст. 103) тощо.

Оскільки на промислові підприємства поширюються правила стандартизації, метрології та сертифікації, користування природними ресурсами, охорони природи та ін., то порушення цих правил можуть мати місце й у промисловості. Наприклад, випуск і реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів (ст. 167); випуск у продаж нестандартної продукції (ст. 168); випуск, реалізація продукції (товарів) без сертифіката відповідності (ст. 170); порушення правил водокористування (ст. 60); недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд (ст. 79); порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання промислових і побутових відходів (ст. 82) та ін. Відповідальність

за адміністративні правопорушення в промисловості несуть відповідні посадові особи. Справи про адміністративні правопорушення розглядають адміністративні комісії, органи Мінпраці України, органи охорони водних ресурсів, органи Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України тощо.

Агропромисловий комплекс (АПК) - це сукупність галузей економіки, яке включає сільськогосподарські та інші специфічні утворення і функціонує на основі широко розвинених і урегульованих нормами права інтеграційних та коопераційних зв'язків. Він охоплює усі стадії виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції та її переробки, виробництво засобів виробництва для сільського господарства і тісно пов'язаних з ним галузей, їх матеріально-технічне забезпечення і виробниче обслуговування. З урахуванням виключної значущості цієї сфери для народного господарства Законом України від 17 жовтня 1990 р. (в ред. Закону України від 15 травня 1992 р.) «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» її віднесено до пріоритетних.

Державну політику у сфері АПК, правові засади його функціонування, національні та інші програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку села, обсяги бюджетного фінансування, напрямки інвестиційної політики визначає Верховна Рада України. Так, Постановою Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р. була схвалена **Національна програма відродження села на 1995-2005 рр.**, яка передбачала: проведення аграрної реформи; утвердження поряд з іншими формами приватної власності на землю та інші засоби виробництва; врахування інтересів виробників сільськогосподарської продукції під час здійснення приватизації виробничих об'єктів харчової, переробної та інших галузей, що обслуговують сільське господарство; створення економічного механізму ринкового типу як головної передумови динамічного розвитку агропромислового комплексу; формування багатогалузевої виробничої сфери села на сучасній технологічній основі, удосконалення структури виробництва, відновлення родючості землі, раціональне використання природних ресурсів; підвищення ролі місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем села; впровадження в практику механізму державного інвестування розвитку соціальної сфери села і системи пільг із залученням до цього коштів усіх суб'єктів підприємницької діяльності; забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку села і міста; розроблення системи законодавчих і нормативних актів; відпрацювання державної структури управління розвитком села, тощо, на жаль, дана програма реалізована не була.

Державно-правове регулювання АПК здійснюється відповідними законодавчими актами: Законом України в редакції від 15 травня 1992 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», Законом України від 2 березня 1995 р. «Про пестициди та агрохімікати», Законом України від 17 липня 1997 р. «Про сільськогосподарську кооперацію», Законом України в редакції від 15 листопада

2001 р. «Про ветеринарну медицину», Законом України від 26 грудня 2002 р. «Про насіння і садібний матеріал», Законом України в редакції від 17 січня 2002 р. «Про охорону прав на сорти рослин», Законом України в редакції від 3 квітня 2003 р. «Про карантин рослин», Законом України від 19 липня 2003 р. «Про селянське (фермерське) господарство», Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 р. та іншими.

Президент України й Кабінет Міністрів України визначають потребу держави в сільськогосподарській продукції та сировині, здійснюють політику підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції, захисту внутрішнього ринку та ін.

Серед актів Президента України, присвячених сільському господарству, необхідно визначити Укази: «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р., «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р., «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 8 серпня 1995 р. та деякі інші. Такий самий напрям мають і постанови Кабінету Міністрів України.

Провідним центральним органом державного управління АПК є Міністерство аграрної політики України, як орган виконавчої влади. Правовий статус та функції Мінагрополітики України визначаються **Положенням про Міністерство аграрної політики України**, яке затверджено Указом Президента України від 7.06.2000 N 772/2000. Це міністерство є головним органом влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління в сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової промисловості, рибного господарства, переробки сільськогосподарської продукції.

Мінагрополітики: 1) розробляє і забезпечує реалізацію державних програм і концепцій розвитку галузей агропромислового виробництва та вдосконалення систем управління агропромисловим комплексом; 2) бере участь у реалізації державної політики у сфері зайнятості сільського населення; 3) координує діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань організації та державного регулювання ринку продукції галузей агропромислового виробництва та забезпечення потреб цього ринку у матеріально-технічних ресурсах; 4) організовує процедуру запобігання заподіяння шкоди галузям агропромислового виробництва; 5) забезпечує на підприємствах усіх форм власності державного контролю за якістю вироблюваної ними сільськогосподарської продукції та сировини, їх зберіганням і реалізацією, в тому числі під час здійснення експортно-імпортних операцій; 6) забезпечує здійснення державного контролю за охороною, відтворенням водних живих ресурсів та регулюванням рибальства, державний нагляд за безпекою мореплавства флоту рибної промисловості; 7) забезпечує додержання підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності вимог законодавства з питань охорони праці, нагляду за технічним станом

машин та обладнання, пожежної безпеки і безпеки дорожнього руху; 8) забезпечує ліцензування окремих видів підприємницької діяльності; 9) координує разом із спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів проведення земельної реформи, моніторингу земель сільськогосподарського призначення та відновлення їх продуктивної цінності; 10) забезпечує реалізацію заходів щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, координує державну підтримку розвитку колективного садівництва та городництва; 11) здійснює організаційно-методичне забезпечення розвитку галузей агропромислового виробництва, розробляє загальнодержавні баланси забезпечення потреб населення у продовольстві, бере участь у складанні міжгалузевих балансів потреб у сільськогосподарській продукції та харчових продуктах, а також визначенні державних потреб у цій продукції; 12) забезпечує проведення моніторингу, економічного аналізу рівня та динаміки цін на світовому, вітчизняному та регіональних ринках продовольства; 13) забезпечує реалізацію державної політики щодо розвитку виробництва продуктів дитячого та лікувально-профілактичного харчування; 14) забезпечує галузеве співробітництво України з Європейським Союзом - виконання Українською стороною зобов'язань за Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом, адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу, здійснює інші заходи щодо інтеграції України в Європейський Союз; 15) здійснює державне управління та державний контроль в насінництві, забезпечує формування державного насінневого страхового фонду, веде Державний реєстр виробників насінневого і садивного матеріалу, контролює ефективне використання цього насінневого фонду, сприяє розвитку ринку насіння; 16) забезпечує державне управління племінною справою у тваринництві, державний контроль у цій галузі; 17) забезпечує державне регулювання у сфері захисту рослин, карантину рослин, охорони території України від занесення карантинних об'єктів, здійснює контроль за проведенням заходів із захисту та карантину рослин; 18) забезпечує проведення державної політики в галузі ветеринарної медицини та здійснення державного ветеринарного контролю, державного контролю і нагляду за якістю та безпекою харчових продуктів і продовольчої сировини, а також охорони території України від занесення збудників карантинних хвороб тварин.

Відповідні функції у сфері управління агропромисловим комплексом виконують, відповідно до **Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"**, на підвідомчій їм території обласні, районні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Державний департамент ветеринарної медицини (Держветмедицини) є урядовим органом державного управління, що діє у складі Мінагрополітики і йому підпорядковується.

Основними **завданнями** Держветмедицини є: 1) участь у реалізації державної політики у галузі ветеринарної медицини; 2) здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду за якістю та безпекою сировини, продовольчої сировини, продуктів та харчових продуктів тваринного

походження, а також охорони території України від занесення з території інших держав або з карантинної зони збудників інфекційних хвороб тварин; 3) розроблення та реалізація комплексу заходів щодо охорони території України від занесення з території інших держав або з карантинної зони збудників інфекційних хвороб тварин, профілактики, діагностики інфекційних, інвазійних і незаразних захворювань тварин та їх лікування, захисту населення від хвороб, спільних для тварин і людей, державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду за виробництвом доброякісної у ветеринарно-санітарному відношенні продукції тваринного походження, державного ветеринарно-санітарного контролю за якістю ветеринарних медикаментів і препаратів, кормів, кормових добавок, ветеринарно-санітарної експертизи продукції тваринного, а на ринках і рослинного походження, що призначається для харчування людей, подальшої переробки, кормів, кормових добавок, а також у разі їх внутрішньодержавних перевезень, експорту, імпорту, транзиту та видачі відповідних ветеринарних документів (свідоцтв, сертифікатів, довідок тощо), бактеріологічного, радіологічного і токсикологічного контролю за якістю продукції тваринного походження на м'ясокомбінатах, у холодильниках та на базах заготівлі, зберігання і реалізації, а на ринках і продукції рослинного походження.

Крім того при Мінагропромі України діє Управління ревізії і контролю (організація і проведення ревізій і перевірок господарсько-фінансової діяльності державних підприємств, що належать до сфери управління міністерства), Головна державна інспекція якості та сертифікації сільськогосподарської продукції, Державна інспекція по нагляду за технічним станом машин, обладнання та якістю пально-мастильних матеріалів, Українська державна насіннева інспекція.

Згідно з **Положенням про Державну службу з карантину рослин України**, затверджену Наказом Міністерства аграрної політики України від 11.12.2003 N 439 це орган, що здійснює державне управління у сфері карантину рослин.

Основними завданнями **Державної служби з карантину рослин України** є: 1) охорона території України від занесення або самостійного проникнення з-за кордону або з карантинної зони карантинних організмів; 2) своєчасне виявлення, локалізація і ліквідація карантинних організмів; 3) запобігання проникненню карантинних організмів з карантинної зони в регіони України, де вони відсутні; 4) здійснення державного контролю за дотриманням карантинного режиму і проведенням заходів з карантину рослин при вирощуванні, заготівлі, вивезенні, ввезенні, перевезенні, зберіганні, переробці, реалізації і використанні підкарантинних матеріалів та об'єктів.

Органом державного управління землями сільськогосподарського призначення, які виступають головним засобом виробництва в сільському господарстві є **Державний комітет України по земельних ресурсах** (Держкомзем України), який підпорядковується Кабінету Міністрів України і є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Основними завданнями Держкомзему України є: 1) формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру та забезпечення її реалізації; 2) координація проведення земельної реформи в Україні; 3) здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; 4) організація і забезпечення ведення державного земельного кадастру, здійснення землеустрою; 5) розроблення та участь у реалізації державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання, охорони та моніторингу земель, відновлення родючості ґрунтів, ведення державного земельного кадастру.

Безпосередню діяльність у сфері виробництва, заготівлі і переробки сільськогосподарської продукції та сировини здійснюють різноманітні державні, колективні, приватні підприємства та організації, кооперативи, товариства а також окремі громадяни. Особливості створення і діяльності суб'єктів у сфері агропромислового виробництва визначають закон України "Про колективне сільськогосподарське підприємство".

Важливою функцією державного управління агропромисловим комплексом є здійснення державного контролю та нагляду в цій сфері через відповідні структурні підрозділи Мінагрополітики.

Інспекції якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції обласної, Севастопольської міської державної адміністрації здійснюють *державний нагляд* за дотриманням товаровиробниками, заготівельними організаціями, підприємствами, господарствами стандартів, технічних умов та інших нормативних документів, пов'язаних із якістю та сертифікацією сільськогосподарської продукції; беруть участь у організації роботи щодо формування державних і регіональних ресурсів, закупівлі на конкурсних засадах (через систему інфраструктури аграрного ринку) сільськогосподарської продукції та сировини за державні кошти для забезпечення потреб внутрішнього й зовнішнього ринку тощо.

Відповідно до покладених на них завдань зазначені інспекції беруть участь у формуванні обсягів сільськогосподарської продукції та сировини, що постачають для державних і регіональних потреб, готують інформаційні матеріали для відповідної держадміністрації та Мінагрополітики; здійснюють інспекційний контроль за якістю й екологічною чистотою продукції, яку реалізують на внутрішньому й зовнішньому ринках, контролюють процес її сертифікації; контролюють правильність приймання сільськогосподарської продукції закупівельними та переробними підприємствами й організаціями, визначення якості цієї продукції, дотримання правил зберігання під час закладання її до державних ресурсів, державного резерву та регіональних фондів, а також здійснюють нагляд за їх цільовим використанням і виконують інші функції відповідно до законодавства.

Державні інспектори якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції мають право: здійснювати перевірки дотримання сільськогосподарськими виробниками, заготівельними підприємствами й організаціями, незалежно від форм власності, вимог стандартів, технічних умов та

інших нормативних документів у процесі заготівлі, торгівлі, відвантаження, зберігання продукції та проведення розрахунків за неї; давати їх керівникам обов'язкові до виконання розпорядження про усунення виявлених порушень; відбирати безоплатно у виробників, заготівельних і збутових підприємств і організацій, незалежно від форм власності, зразки сільськогосподарської продукції для перевірки її на відповідність вимогам стандартів, технічних умов та інших нормативних документів, пов'язаних із якістю й сертифікацією сільськогосподарської продукції; забороняти здавання-приймання та відвантаження такої продукції, якщо вона не відповідає вимогам стандартів, технічних умов та інших нормативних документів.

Інспекції державного технічного нагляду обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації здійснюють *нагляд* за дотриманням правил технічної експлуатації, ремонту і вибракування сільськогосподарських машин підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, й громадянами, правил транспортування та зберігання нафтопродуктів на підприємствах і в організаціях агропромислового комплексу.

Відповідно до Закону України від 15 листопада 2001 р. «Про ветеринарну медицину» *державний ветеринарно-санітарний контроль* — це перевірка лікарями державної ветеринарної медицини дотримання ветеринарно-санітарних вимог, установлених законодавством у процесі виробництва, заготівлі, зберігання, транспортування, реалізації, у тому числі експорту, імпорту продукції тваринного, а на ринках і рослинного походження, ветеринарних лікарських засобів, готових кормів, кормових добавок і засобів ветеринарної медицини, а також під час будівництва, реконструкції, модернізації та введення в експлуатацію підприємств чи окремих потужностей з виробництва, зберігання, реалізації продукції тваринного походження та ветеринарних препаратів. Державний ветеринарно-санітарний контроль здійснюють лікарі державних установ ветеринарної медицини, а на об'єктах Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Державної служби у справах охорони державного кордону України — підрозділ ветеринарної медицини цих органів.

Державний ветеринарно-санітарний нагляд - це інспектування державними інспекторами ветеринарної медицини з метою повторної перевірки стану дотримання законодавства з питань ветеринарної медицини. Державний ветеринарно-санітарний нагляд здійснюють Головний державний інспектор ветеринарної медицини України, його заступники, головні державні інспектори ветеринарної медицини Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, міст, районів, їх заступники, головні державні інспектори ветеринарної медицини регіональних служб державно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті, їх заступники й державні інспектори ветеринарної медицини.

Посадові особи, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний *контроль*, мають право: перевіряти дотримання суб'єктами господарювання ветеринарно-санітарних правил транспортування об'єктів державного

ветеринарно-санітарного контролю й нагляду та вимог щодо оформлення ветеринарних документів; перевіряти якість та безпеку продукції тваринного походження на всіх стадіях виробництва, її відповідність стандартам; проводити відбір продукції тваринного походження для ветеринарно-санітарної експертизи; перевіряти санітарний стан виробничих приміщень і умов зберігання продукції тваринного походження; перевіряти якість і безпеку виготовлення, умови зберігання продукції тваринного походження; перевіряти експортні, імпорتنі, транзитні об'єкти державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду.

Посадові особи, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний *нагляд*, мають право: безперешкодно відвідувати об'єкти державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду всіх форм власності на відповідній території; отримувати інформацію, необхідну для встановлення епізоотичного стану, виявлення причин захворювання тварин і оцінки ветеринарно-санітарної якості та безпеки продукції тваринного походження, перевіряти стан здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю; видавати обов'язкові для виконання розпорядження про здійснення протиепізоотичних і ветеринарно-санітарних заходів; обмежувати, тимчасово припиняти або забороняти будівництво (реконструкцію) об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, обмежувати, забороняти або припиняти діяльність суб'єктів господарювання в разі порушення ними ветеринарно-санітарних вимог, що може зумовити загрозу життю та здоров'ю людей і тварин; накладати адміністративні стягнення та інше.

Згідно із Законом України в редакції від 3 квітня 2003 р. «Про карантин рослин» центральним державним органом з *карантину рослин* є Головна державна інспекція з карантину рослин України з центральною науково-дослідною карантинною лабораторією і центральним фумігаційним загоном, прикордонні державні інспекції з карантину рослин АРК, прикордонних обласних або обласні й міські інспекції з карантину рослин здійснюють державний фітосанітарний контроль: за виробництвом, заготівлею, транспортуванням, збереженням, переробкою, використанням і реалізацією насіння, рослин і продукції рослинного походження, що експортуються або імпортуються; за проведенням карантинних заходів підприємствами, установами, організаціями та громадянами; за діяльністю інтродукційно-карантинних розсадників, державних сортодільниць, оранжерей і теплиць, що проводять карантинну перевірку насіння рослин та садибного матеріалу, завезених з-за кордону.

Законом України від 26 грудня 2002 р. «Про насіння і садибний матеріал» передбачено здійснення *державного контролю в насінництві*. Виконання функцій такого контролю покладено на службу державного насінневого контролю, яка складається з Української державної насінневої інспекції, державної насінневої інспекції АРК, обласних, міжрайонних, районних та міських державних насінневих інспекцій.

Державні насінневі інспектори забезпечують державний контроль за діяльністю усіх форм власності і господарювання у сфері насінництва, які займаються реалізацією і використанням насіння сільськогосподарських культур,

декоративних і лікарських рослин та садібного матеріалу картоплі щодо дотримання ними методичних і технологічних вимог із забезпечення сортової чистоти, біологічних і урожайних властивостей сорту та посівних якостей насіння, за веденням документації сортових посівів ділянок гібридизації насіння за правильним відбором проб на визначення посівних якостей насіння для власних потреб виробника, за оформленням документів про сортові, гібридні та посівні якості насіння, за введенням насіння в обіг. Право видачі документів про якість насіння для всіх видів використання і при експортно-імпортних операціях надається лише державним насінневим інспекціям.

Державні насінневі інспектори мають право: давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) щодо усунення порушень вимог законодавства, чинного в цій сфері; забороняти реалізацію будь-якого насіння, що не відповідає встановленим вимогам державних стандартів; доступу в будь-яке місце оброблення і зберігання насіння; знайомитися з документацією з насінництва, відкривати будь-яку упаковку насіння для відбирання контрольних зразків; здійснювати безоплатно відбір зразків насіння в суб'єктів усіх форм власності і господарювання в насінництві для перевірки на відповідність; накладати на правопорушників адміністративні стягнення; у випадках, передбачених законодавством, направляти у встановленому порядку, матеріали про порушення законодавства про насінництво до відповідних органів для вирішення питання щодо притягнення правопорушників до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної або кримінальної відповідальності; забороняти суб'єктам насінництва реалізацію або використання для посіву насіння або садібного матеріалу картоплі, які не мають сертифікатів, що засвідчують їх сортові та посівні якості.

Відносно фізичних осіб (громадян, посадових осіб) у сфері агропромислового комплексу КпАП України передбачено адміністративну відповідальність за такі адміністративні правопорушення: потрава посівів, зіпсування або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств інших державних і громадських чи селянських (фермерських) господарств (ст. 104); порушення порядку й умов ведення насінництва (ст. 104¹); порушення правил щодо боротьби з карантинними шкідниками й хворобами рослин і бур'янами (ст.105); вивезення матеріалів, що не пройшли карантинну перевірку або відповідну обробку (ст. 106); невжиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання або переробки (ст. 106¹); незаконні посів і вирощування снотворного маку чи конопель (ст.106²); порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог (ст.107); порушення законодавства про племінну справу в тваринництві (ст. 107¹); грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин і техніки безпеки (ст. 108).

Крім цього, встановлено адміністративну відповідальність за псування й забрудненню сільськогосподарських та інших земель (ст. 52), порушення правил використання земель (ст. 53) самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53¹), приховування або перекручення даних земельного кадастру (ст. 53²),

несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54), самовільне відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою (ст. 55), а також за порушення інших вимог природоохоронного законодавства.

Справи про адміністративні правопорушення в агропромисловому комплексі розглядають адміністративні комісії при виконкомах міських, районних у містах рад (статті 104, 105) районні (міські) суди (судді) ч. 1 ст. 106¹), органи внутрішніх справ (ч. 2 ст. 106 , ч. 2 ст. 106²), органи державного ветеринарного контролю (ст. 107), органи державної служби з карантину рослин (статті 105, 106), органи по земельних ресурсах (статті 52-56), органи державного сільськогосподарського технічного нагляду (ст. 108).

Вищезазначеним Законом України «Про ветеринарну медицину» суб'єкти господарювання - будь-які юридичні особи, діяльність яких пов'язано з утриманням, транспортуванням і реалізацією тварин; зберіганням, переробкою, транспортуванням і реалізацією продукції тваринного, а на ринках і рослинного походження; виробництвом і реалізацією ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок, здійсненням лабораторної діагностики та наданням ветеринарних послуг, несуть відповідальність у вигляді штрафу за порушення ветеринарно-санітарних правил, інструкцій щодо профілактики та ліквідації інфекційних хвороб тварин; невиконання заходів щодо карантину тварин або інших карантинних обмежень; переміщення через митний кордон без обов'язкового проведення ветеринарно-санітарної експертизи підконтрольних ветеринарному нагляду об'єктів; реалізацію ввезених на територію України продукції тваринного й рослинного походження, кормів для тварин, що не пройшли в Україні ветеринарно-санітарної експертизи; реалізацію на території України ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок і засобів ветеринарної медицини, не зареєстрованих в Україні; ухилення від пред'явлення або неперед'явлення тварин для проведення ветеринарного огляду, обов'язкових заходів (дослідження, щеплення, обробки) щодо профілактики хвороб тварин; виготовлення харчових продуктів із сировини тваринного походження та забороненої для використання, в тому числі з м'яса трупів тварин, уражених електричним струмом, отруєних хімікатами, утоплених, а також вимушено забитих (дорізаних), що не пройшли ветеринарно-санітарної експертизи; ухилення від обов'язкової ветеринарно-санітарної експертизи продукції тваринного або рослинного походження; надання власником (уповноваженою особою) торговельних об'єктів дозволу на реалізацію тварин і продукції тваринного, а на ринках і рослинного походження, що не пройшли ветеринарно-санітарної експертизи; ухилення від виконання або неналежне виконання приписів державних інспекторів ветеринарної медицини.

Накладати штрафи від імені державного департаменту ветеринарної медицини, його територіальних органів і регіональних служб державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні й транспорті мають право головні державні інспектори ветеринарної медицини, їх заступники, державні інспектори ветеринарної медицини.

6. Адміністративно-правове регулювання в галузі фінансів

Категорія „фінанси”, як правило, сприймається на побутовому рівні шляхом їх ототожнення із грошовими коштами або окремими фондами грошових коштів. При цьому, природно, у поняття фінансів вкладається зміст певного виду економічних відносин пов'язаних із проведенням розрахунків (платежів) у грошових відносинах між господарюючими суб'єктами, окремими фізичними особами та державою.

Категорії учасників фінансових відносин дають можливість виділяти державні фінанси (обов'язковий учасник - держава) та фінансове підприємництво (учасники – фізичні та юридичні особи).

Проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики, спрямованої на реалізацію визначених завдань економічного та соціального розвитку України забезпечує Міністерство фінансів України (Мінфін України), яке здійснює координацію діяльності у цій сфері інших центральних органів виконавчої влади.

Міністерство фінансів України відповідно **Положення про Міністерство фінансів України** затвердженого Указом Президента України від 26.08.1999 № 1081/99 є центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями Мінфіну України є: 1) розроблення та проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики; 2) здійснення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу сучасної економічної та фінансової ситуації в Україні, а також перспектив її розвитку; 3) розроблення стратегії щодо внутрішніх та зовнішніх запозичань держави і погашення та обслуговування державного боргу; 4) розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозних показників зведеного бюджету України, забезпечення у встановленому порядку виконання Державного бюджету України, контроль за дотриманням правил складання звіту про виконання Державного бюджету України та зведеного бюджету України; 5) забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України; 6) забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та здійснення в межах своєї компетенції державного фінансового контролю; 7) удосконалення методів фінансового і бюджетного планування, фінансування, а також звітності та системи контролю за витрачанням бюджетних коштів; 8) розроблення і проведення державної політики у сфері виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного та напівдорогоцінного каміння; 9) забезпечення впровадження єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та звітності (крім бухгалтерського обліку та звітності в банківських і кредитних установах); 10) інформування громадськості про економічні та фіскальні цілі держави.

Для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій щодо головних напрямів розвитку сфери фінансів, обговорення найважливіших програм та інших питань у Мінфіні України можуть утворюватися наукова та

методологічна ради з висококваліфікованих фахівців і вчених. З урахуванням специфіки його діяльності у Мінфіні України можуть утворюватися інші дорадчі та консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує Міністр.

Через Мінфін України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України діяльність Державного казначейства України, Головного контрольно-ревізійного управління України, Державної пробірної палати, Комітету України з монополії на виробництво та обіг спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів.

Мінфіну України підпорядковуються Державне казначейство України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державна пробірна палата.

Державне казначейство України (Казначейство) відповідно **Положення про Державне казначейство України** затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 N 1232 є урядовим органом державного управління, що діє у складі Мінфіну і йому підпорядковується.

Казначейство є учасником системи електронних платежів Національного банку.

Основними завданнями Казначейства є: 1) забезпечення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунка, що передбачає: розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів; контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів за цими зобов'язаннями; в межах своїх повноважень контроль за дотриманням учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства; ведення бухгалтерського обліку і складення звітності про виконання державного та місцевих бюджетів; 2) управління наявними фінансовими ресурсами, що ним обліковуються; 3) визначення механізму казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів, установлення єдиних правил бухгалтерського обліку і звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів, визначення порядку і строків подання звітів про виконання кошторисів державних цільових фондів.

Казначейство в межах своїх повноважень видає накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання.

Державна контрольно-ревізійна служба відповідно Закону України від 26.01.1993 **Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні** складається з Головного контрольно-ревізійного управління України, контрольно-ревізійних управлінь в Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, контрольно-ревізійних підрозділів (відділів, груп) в районах, містах і районах у містах.

Головним завданням державної контрольно-ревізійної служби є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і

фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах і у суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (підконтрольні установи), виконанням місцевих бюджетів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

Державний фінансовий контроль реалізується державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудиту та інспектування. Порядок проведення державною контрольно-ревізійною службою державного фінансового аудиту та інспектування встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Державний фінансовий аудит полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Результати державного фінансового аудиту та їх оцінка викладаються у звіті.

Інспектування здійснюється у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Результати ревізії викладаються в акті.

Державна пробірна служба є урядовим органом державного управління, що діє у складі Мінфіну та йому підпорядковується.

Відповідно **Положення про Державну пробірну службу**, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2000 N 732 Державна пробірна служба: 1) бере участь у межах своєї компетенції в реалізації державної політики у сфері державного пробірного контролю за якістю дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, виробів з них та матеріалів, що містять дорогоцінні метали, і за здійсненням операцій із зазначеними цінностями; 2) здійснює в установленому порядку управління сферою державного пробірного контролю, зокрема в межах, визначених Мінфіном, управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Мінфіну; 3) виконує контрольно-наглядові функції у сфері державного пробірного контролю, а також регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо фізичних та юридичних осіб, а саме: проводить у межах своїх повноважень перевірки додержання суб'єктами підприємницької діяльності та іншими суб'єктами господарювання вимог законодавства у процесі здійснення операцій з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, виробами з них та матеріалами, що містять дорогоцінні метали; готує і подає на розгляд Мінфіну пропозиції щодо зупинення дії або анулювання виданих суб'єктам підприємницької діяльності

ліцензій на здійснення операцій з металобрухтом дорогоцінних металів і дорогоцінним камінням (крім їх видобутку), виготовлення і реалізацію виробів з їх використанням у разі порушення суб'єктами підприємницької діяльності законодавства та ліцензійних умов; проводить щорічну реєстрацію відбитка спеціального знака - іменника, який засвідчує виготовлювача ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів, видає дозволи на використання іменників на території України; розробляє форми державних пробірних клейм з описом і подає Мінфіну відповідні матеріали для їх затвердження, забезпечує виготовлення зазначених клейм, проводить їх реєстрацію та експертизу відбитків цих клейм; організовує роботу арбітражного лабораторного центру, забезпечує його акредитацію відповідно до вимог міжнародних стандартів; здійснює організаційно-методичне керівництво діяльністю навчально-методичного центру з підготовки фахівців з питань державного пробірного контролю; забезпечує у межах своїх повноважень співробітництво з Європейською асоціацією пробірних палат і Постійним комітетом Міжнародної конвенції з контролю та клеймування виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; узагальнює практику застосування законодавства у сфері державного пробірного контролю, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення і вносить їх на розгляд Міністра фінансів; розробляє нормативно-методичні та інструктивні документи з питань державного пробірного контролю; виконує інші функції, що випливають з покладених на неї завдань.

Безпосередньо фінансове підприємництво в Україні здійснюється на ринках фінансових послуг. Відповідно до Закону України від 12.07.2001 „**Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг**” ринки фінансових послуг – це сфера діяльності з метою надання та споживання певних фінансових послуг. До ринків фінансових послуг належать професійні послуги на ринках банківських послуг, страхових послуг, інвестиційних послуг, операцій з цінними паперами та інших видах ринків, що забезпечують обіг фінансових активів. Фінансові послуги надаються фінансовими установами, а також, якщо це прямо передбачено законом, фізичними особами - суб'єктами підприємницької діяльності.

Метою державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні є: 1) проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг; 2) захист інтересів споживачів фінансових послуг; 3) створення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків фінансових послуг; 4) створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства; 5) забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг та захисту прав їх учасників; 6) додержання учасниками ринків фінансових послуг вимог законодавства; 7) запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг; 8) контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг; 9) сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг.

Державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг здійснюється **шляхом**: 1) ведення державних реєстрів фінансових установ та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг; 2) нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ; 3) нагляду за діяльністю фінансових установ; 4) застосування уповноваженими державними органами заходів впливу; 5) проведення інших заходів з державного регулювання ринків фінансових послуг.

Державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється:

- щодо ринку банківських послуг - Національним банком України;
- щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів - Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку;
- щодо інших ринків фінансових послуг – спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг.

Антимонопольний комітет України та інші державні органи здійснюють контроль за діяльністю учасників ринків фінансових послуг та отримують від них інформацію у межах повноважень, визначених законом.

Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України (Комісія) відповідно **Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України**, затвердженого Указом Президента України від 4.04.2003 N 292/2003 є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Комісія - це спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг у межах, визначених законодавством.

Основними завданнями Комісії у межах її повноважень є: 1) проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері надання фінансових послуг; 2) розроблення і реалізація стратегії розвитку ринків фінансових послуг; 3) здійснення державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і додержанням законодавства в цій сфері; 4) захист прав споживачів фінансових послуг шляхом застосування заходів впливу з метою запобігання порушенням законодавства на ринках фінансових послуг та їх припинення; 5) узагальнення практики застосування законодавства України з питань функціонування ринків фінансових послуг, розроблення і внесення пропозицій щодо його удосконалення; 6) запровадження міжнародно визнаних правил розвитку ринків фінансових послуг; 7) сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг.

Як колегіальний орган Комісія утворюється у складі дев'яти членів: Голова Комісії, три заступники Голови, у тому числі його перший заступник, п'ять членів Комісії - директорів департаментів.

Структура центрального апарату Комісії складається з департаментів та їх підрозділів, що здійснюють регулювання ринків фінансових послуг і нагляд за діяльністю окремих видів фінансових установ, а також управління організаційного та матеріально-технічного забезпечення роботи Комісії. Територіальні управління Комісії не мають статусу юридичної особи і діють відповідно до положень, затверджених Комісією.

4. Адміністративно-правове регулювання у сфері транспорту і комунікації.

В Україні регулювання відносин у сфері діяльності транспорту відноситься до пріоритетних напрямків внутрішньої політики держави, оскільки створення правових стимулів щодо розвитку транспортної системи є одним з основних резервів підвищення добробуту суспільства, його економічного потенціалу відповідно до напрямків розвитку держави, закріплених Конституцією. Розвиток транспорту та інших засобів комунікації визначає не тільки структуру економічного простору держави, тобто екстенсивний процес економічного росту, але й якісне вдосконалення економіки, тобто процес інтенсивного росту. Відповідно функціонування транспорту стає найважливішим фактором розвитку економіки, суспільства в цілому.

Транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва у просторовому переміщенні. Метою державного управління в галузі транспорту є своєчасне, повне і якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони держави, захист їх прав під час транспортного обслуговування, безпечне функціонування транспорту, додержання необхідних темпів і пропорцій та інше.

В Україні діє єдина транспортна система, яка повинна відповідати вимогам суспільного виробництва і національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру, забезпечувати зовнішньоекономічні зв'язки країни. Єдину транспортну систему становлять: транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт і метрополітен); промисловий залізничний транспорт; відомчий транспорт; трубопровідний транспорт; шляхи сполучення загального користування.

Управління транспортом і комунікаціями регулюється законами, кодексами, статутами, положеннями про окремі види транспорту і зв'язку. Організаційно-правові, економічні засади діяльності транспорту визначаються **Законом України “Про транспорт”, Положенням про Міністерство транспорту та зв'язку України**, затвердженим Указом Президента України № 789 від 6.06.2006 та низкою інших актів законодавства. Правовий статус залізничного транспорту визначається **Законом України “Про залізничний транспорт”**, а також **Статутом залізниць України**, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6.04.1998, морського — **Кодексом торговельного мореплавства України**, річкового — **Водним кодексом України**, авіаційного — **Повітряним кодексом України**, автомобільного — **Законом України “Про дорожній рух”**, а також **Статутом автомобільного транспорту України**, трубопровідного — **Законом України “Про трубопровідний транспорт”**.

Центральним органом виконавчої влади в цій галузі є Міністерство транспорту та зв'язку України. Діяльність Мінтрансу спрямовується та

координується Кабінетом Міністрів України. Мінтрансзв'язку є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики в галузі авіаційного, автомобільного, залізничного, морського і річкового транспорту та у сфері використання повітряного простору України, забезпечення безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, надання послуг поштового зв'язку, телекомунікацій та інформатизації, користування радіочастотним ресурсом України.

Основними завданнями Мінтрансзв'язку є: 1) участь у формуванні та реалізації державної політики в галузі транспорту, у сфері використання та обслуговування повітряного простору України, забезпечення безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, надання послуг поштового зв'язку, телекомунікацій та інформатизації, користування радіочастотним ресурсом України; 2) організація взаємодії та координації роботи автомобільного, авіаційного, залізничного, морського, річкового транспорту; 3) забезпечення проведення державної політики з питань розвитку всіх видів автомобільних доріг на території України; 4) участь в межах своєї компетенції у формуванні та реалізації державної тарифної політики і політики державних закупівель у галузі транспорту, у сфері використання та обслуговування повітряного простору України, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, надання послуг поштового зв'язку, телекомунікацій та інформатизації; 5) здійснення заходів щодо розвитку і вдосконалення телекомунікаційних мереж загального користування та мереж поштового зв'язку загального користування, підвищення їх якості та доступності, забезпечення сталого функціонування; 6) формування Національної програми інформатизації та забезпечення її виконання; 7) здійснення заходів щодо забезпечення інтеграції національної транспортної системи України до європейської і світової транспортної систем, а також сфери надання послуг поштового зв'язку, телекомунікацій та інформатизації - до європейського і світового інформаційного простору; 8) здійснення державного управління та регулювання у сфері торговельного мореплавства; 9) організація і контроль відповідно до законодавства за діяльністю морських і річкових портів; 10) виконання відповідно до законодавства дозвільно-реєстраційних функцій у сфері забезпечення безпеки руху, торговельного мореплавства та судноплавства на внутрішніх водних шляхах; 11) забезпечення в межах своєї компетенції захисту авіації від актів незаконного втручання в її діяльність.

У структурі Міністерства транспорту України діють:

- 1) Державний департамент автомобільного транспорту (Укравтотранс);
- 2) Державна адміністрація залізничного транспорту (Укрзалізниця);
- 3) Державний департамент морського і річкового транспорту (Укрморрічфлот);
- 4) Державний департамент авіаційного транспорту (Укравіатранс).

Згідно Закону України від 4 липня 1996 р. №273/96-ВР “Про залізничний транспорт” *залізничний транспорт* - виробничо-технологічний комплекс організацій і підприємств залізничного транспорту загального користування, призначений для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності тощо.

Статтею 1 Статуту залізниць України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. №457, встановлено, що залізничний транспорт загального користування є однією з базових галузей економіки України, забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки і потреби населення у перевезеннях. Основною організаційною ланкою на залізничному транспорті є залізниця - статутне територіально-галузеве об'єднання, до складу якого входять підприємства, установи та організації залізничного транспорту і яке, при централізованому управлінні, здійснює перевезення пасажирів та вантажів у визначеному регіоні транспортної мережі (ст.1 Закону України “Про залізничний транспорт”).

Згідно ст. 3 Закону України “Про залізничний транспорт” створення, реорганізація, ліквідація та визначення територіальних меж залізниць, призначення і звільнення їх керівників здійснюються рішеннями Кабінету Міністрів України за поданням Міністерства транспорту України. Повноваження, права та обов'язки залізниць визначаються Законом України “Про залізничний транспорт”, їх статутами. Затвердження статутів залізниць здійснюється Міністерством транспорту України за погодженням з центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики та Антимонопольним комітетом України.

Відносини залізниць з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування базуються на податковій і договірній основах відповідно до чинного законодавства України. До компетенції цих органів належать: контроль за роботою залізничного приміського пасажирського транспорту і вокзалів, погодження тарифів у приміських сполученнях, погодження питання щодо пунктів зупинок, закриття залізничних станцій для обслуговування пасажирів, автомобільних переїздів через залізничні колії.

На місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування покладається організація виконання робіт з благоустрою привокзальних площ, спорудження та впорядкування під'їздів до залізничних станцій, забезпечення їх телефонним зв'язком та транспортним сполученням з населеними пунктами за місцем розташування станцій, запобігання правопорушенням на залізницях. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування взаємодіють із залізницями з метою поліпшення використання транспортних засобів власниками вантажів, злагодженої роботи з іншими видами транспорту, розвитку (в тому числі на пайових засадах) транспортної і соціальної інфраструктури щодо обслуговування пасажирів та економіки регіонів.

Крім залізничного транспорту загального користування, функціонує промисловий залізничний транспорт, під яким розуміється транспортно-

технологічний комплекс, що забезпечує системне переміщення вантажів у процесі виробництва (між виробництвами, виробничими циклами, окремими операціями або підприємствами в цілому) та взаємодію із залізничним транспортом загального користування.

Систему залізничного транспорту складають залізничний транспорт загального користування та промисловий залізничний транспорт. За їх допомогою вирішуються питання доставлення сировини, товарів виробничо-технічного призначення безпосередньо на виробничі об'єкти, забезпечується процес виробництва.

До структури залізничного транспорту входять підприємства залізничного транспорту, які здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, рухомий склад залізничного транспорту, залізничні шляхи сполучень, підприємства промислового залізничного транспорту, навчальні заклади, дошкільні заклади, установи охорони здоров'я, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації.

Управління залізничним транспортом здійснює Державна адміністрація залізничного транспорту України (Укрзалізниця), її діяльність регулюється **Положенням про Державну адміністрацію залізничного транспорту**, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 № 262, та іншими нормативними актами. Укрзалізниця - це орган управління залізничним транспортом загального користування, який підвідомчий Міністерству транспорту України. До сфери управління Укрзалізниці входять Донецька, Львівська, Одеська, Південна, Південно-Західна та Придніпровська залізниці, а також інші об'єднання, підприємства, установи і організації залізничного транспорту: метрополітени, об'єднання "Укрпромзалізтранс", консорціум "Укрзалізпром", заводи колійного господарства, підприємства матеріально-технічного постачання, проектно-вишукувальні конструкторські організації, транспортно-експедиційне підприємство "Інтертранс", Український центр транспортного сервісу "Ліски", Укрспецвагон, Укррефтранс та інші.

До основних завдань Укрзалізниці належать: 1) організація злагодженої роботи залізниць і підприємств з метою задоволення потреб суспільного виробництва і населення в перевезеннях; 2) забезпечення ефективної експлуатації залізничного рухомого складу, його ремонту та оновлення; розроблення концепцій розвитку залізничного транспорту; 3) вжиття заходів для забезпечення безпеки функціонування мобілізаційної підготовки і цивільної оборони на залізничному транспорті та його діяльність під час ліквідації наслідків аварій, стихійного або іншого лиха та інше.

Укрзалізниця у межах своїх повноважень видає накази, обов'язкові для виконання залізницями, об'єднаннями, підприємствами та організаціями залізничного транспорту, які входять до сфери управління Укрзалізниці, організує та контролює їх виконання.

Для розробки основних напрямків розвитку залізничного транспорту, вирішення найважливіших питань його господарської діяльності створюється Рада Державної адміністрації залізничного транспорту, склад якої та відповідне положення затверджується міністром транспорту .

Основними завданнями Ради Укрзалізниці є:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері діяльності залізничного транспорту;
- розробка стратегічних напрямків діяльності і розвитку залізничного транспорту, спрямованих на забезпечення стійкої, безпечної і ефективної роботи;
- створення умов та розробка механізмів для реалізації програм залізничної галузі;
- впровадження заходів, спрямованих на здійснення економічних реформ, покращення фінансового стану галузі, розвитку сфери послуг для забезпечення конкурентноспроможності залізничного транспорту на ринку транспортних послуг;
- внесення пропозицій по державній підтримці залізниць, об'єднань, підприємств, організацій і установ галузі;
- розробка основних напрямків науково-технічного прогресу на залізницях України та на підприємствах залізничного транспорту;
- забезпечення розрахунків між залізницями за перевезення вантажів і пасажирів, створення і використання централізованих фондів;
- розробка та впровадження ефективних заходів соціального захисту працівників залізничного транспорту, прийняття рішень щодо надання спонсорської та благодійної допомоги у перевезеннях окремих категорій дітей та малозабезпечених верств населення України, розгляд питань підтримки діяльності інших міністерств та відомств з додержанням чинного законодавства;
- вирішення питань підготовки та підвищення кваліфікації працівників галузі;
- заслуховування звітів керівників Державної адміністрації залізничного транспорту України, залізниць, об'єднань, підприємств, організацій і установ, які входять до складу Укрзалізниці;
- забезпечення контролю за реалізацією державної політики в усіх сферах діяльності Укрзалізниці.

Укрзалізницю очолює генеральний директор, який призначається Кабінетом Міністрів України за поданням міністра транспорту.

Наступною ланкою управління залізничним транспортом є управління залізницями, у межах яких функціонують відділи залізниць. Крім того, як відокремлений структурний підрозділ можуть функціонувати дирекції залізничних перевезень.

Низовою ланкою залізничного транспорту є залізнична станція (пасажирська, вантажна, сортувальна, дільнична, проміжна (у тому числі роз'їзди та обгінні пункти)). Її очолює начальник станції. Залізничні станції є виробничо-технологічним підрозділом залізниці з організації перевезень пасажирів, вантажу, вантажобагажу і пошти та взаємодії і координації виробничого процесу з підприємствами, суміжними службами залізничного транспорту. Крім станцій, існують лінійні підприємства як механізована

дистанція вантажно-розвантажувальних робіт, дистанція сигналізації і зв'язку, вагонні і локомотивні депо, дистанція шляху та інші. Керівництво станцією забезпечується начальником станції через апарат, організаційна структура якого затверджується начальником залізниці та начальником управління або дирекції залізничних перевезень.

Морський і річковий транспорт є важливою складовою народногосподарського комплексу. Його діяльність регулюється системою норм, що включають як адміністративно-правові, так й норми права іншої галузевої приналежності (цивільно-правові, земельні, трудові, фінансові).

Адміністративно-правове регулювання діяльності морського та річкового транспорту здійснюється нормами **Закону України “Про транспорт”, Водного кодексу України, Кодексу торговельного мореплавства, та Положенням про Державний департамент морського і річкового транспорту України**, іншими нормативними актами, які регулюють окремі питання діяльності морського і річкового транспорту, підзаконних актів, зокрема, Статуту внутрішнього водного транспорту Союзу РСР. Враховуючи, що довжина морського узбережжя України сягає 1900 км, наявність виходу до Середземного моря, виходу судноплавних річок до морського узбережжя, Україна заявила про свої наміри щодо інтегрування у міжнародне співтовариство щодо водного транспорту. Так, Україна підтримала Конвенцію ООН по морському праву від 30 квітня 1982 р., виходячи з норм якої можна провести класифікацію морських просторів України – ті, що у межах державних кордонів (внутрішні води; територіальні води; протоки, які мають спеціальні домовленості; протоки, в яких встановлене транзитне проходження), а також ті, що за межами державних кордонів (економічна зона; замкнуті і незамкнуті моря; відкрите море; морське дно за межами національної юрисдикції).

Україна приєдналась до Конвенції про охорону морського життя на морі (1974 р.) (SOLAS-74) (приєднання до конвенції постановою Кабінету Міністрів України N 350 від 26.06.92 "Про прийняття Україною поправок 1981, 1989, 1990 років та Протоколу 1998 року до Міжнародної конвенції про охорону людського життя на морі 1974 року"), Конвенції про Міжнародні правила запобігання зіткненню суден на морі (МППСС-72) (приєднання до конвенції постановою Верховної Ради України N 2785-12 від 17.11.92 "Про приєднання до міжнародної конвенції про Міжнародні правила запобігання зіткненню суден на морі 1972 року"), Міжнародної конвенції про пошук і рятування на морі (SAR) (приєднання до конвенції постановою Верховної Ради України N 2786-12 від 17.11.92 "Про приєднання до міжнародної конвенції про пошук і рятування на морі 1972 року") та ін. Крім того, зазначається, що водні транспортні суспільні відносини регулюються міжнародними морськими звичаями.

Господарська діяльність з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів річковим, морським транспортом підлягає ліцензуванню, згідно Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” та постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000р. N1698 "Про

затвердження переліку органів ліцензування". Ліцензійні умови з провадження такої діяльності встановлені спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Мінтрансу України від 30.01.2002р. за №11/50 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15 лютого 2002 р. за N 152/6440) "Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів річковим, морським транспортом".

До складу морського транспорту входять підприємства морського транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, порти і пристані, судна, судноремонтні заводи, морські шляхи сполучення, а також підприємства зв'язку, промислові, торговельні, будівельні і постачальницькі підприємства, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу морського транспорту.

До складу річкового транспорту входять підприємства річкового транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, порти і пристані, судна, суднобудівно-судноремонтні заводи, ремонтно-експлуатаційні бази, підприємства шляхового господарства, а також підприємства зв'язку, промислові, торговельні, будівельні та постачальницькі підприємства, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, культури, проектно-конструкторські організації та інші підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу річкового транспорту.

Основним органом, що здійснює управління морським і річковим транспортом, є Державний департамент морського і річкового транспорту України (Укрморрічфлот), положення про який затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2000, № 584.

Основними завданнями Укрморрічфлоту є: участь у межах компетенції у реалізації державної політики в галузі морського і річкового транспорту; забезпечення розвитку морського і річкового транспорту з метою задоволення потреб населення і суспільного виробництва у морських і річкових перевезеннях; здійснення державного контролю за додержанням суб'єктами господарювання, що виконують перевезення пасажирів та вантажів морським і річковим транспортом, вимог нормативно-правових актів, стандартів і правил, які регулюють перевезення пасажирів та вантажів морським і річковим транспортом; додержання вимог законодавства щодо забезпечення безпеки судноплавства.

Як орган державного управління Укрморрічфлот має право видавати накази організаційно-розпорядчого характеру.

З метою забезпечення безпеки судноплавства із забор'язаннями міжнародних договорів було створено Головну державну інспекцію України з безпеки судноплавства (Держфлотінспекція України), положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.1998, №2098,

яка здійснює державний нагляд за безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті та підпорядковується Мінтрансу.

Держфлотінспекція відповідно до покладених на неї завдань: здійснює контроль за виконанням вимог міжнародних договорів України та законодавства України і правил безпеки судноплавства на суднах, у судноплавних компаніях, морських і річкових портах, територіальному морі, внутрішніх водах і на внутрішніх водних шляхах; здійснює контроль держави прапору за виконанням міжнародних договорів України з безпеки судноплавства та запобігання забрудненню довкілля із суден, що плавають під прапором України, незалежно від форми власності (за винятком флоту рибної промисловості); здійснює контроль держави порту за відповідністю суден, що заходять у порти України, незалежно від їх прапору, діючим стандартам безпеки мореплавства та запобігання забрудненню довкілля із суден; здійснює контроль держави порту за відповідністю суден, що заходять у порти України, територіальне море та внутрішні води, незалежно від їх прапора, стандартам безпеки мореплавства та запобігання забрудненню довкілля із суден; перевіряє готовність аварійно-рятувальних служб, служб загальної безпеки відомчої пожежної охорони на морському і річковому транспорті до проведення роботи із запобігання і ліквідації наслідків аварій, пожеж, актів тероризму, піратства, катастроф та інших подій; контролює та координує діяльність цих служб; вживає заходів до виконання міжнародних норм і правил з питань безпеки судноплавства, запобігання забрудненню довкілля із суден; здійснює контроль за організацією безпечного перевезення вантажів на морських і річкових суднах та підготовкою відповідної інформації про вантажі; організовує проведення розслідувань причин аварій і катастроф, пов'язаних з торговельним судноплавством; організовує і забезпечує роботу морської системи зв'язку та радіонавігації, зокрема системи Глобальної морської системи зв'язку; здійснює контроль за навігаційно-гідрографічним забезпеченням судноплавства в територіальному морі та внутрішніх морських водах і на внутрішніх водних шляхах України; проводить реєстрацію суден.

Держфлотінспекція має право: безперешкодно у будь-який час перевіряти судна, підприємства, установи, організації щодо забезпечення ними безпеки судноплавства; скасовувати в установленому порядку вказівки посадових осіб, якщо вони суперечать вимогам безпеки судноплавства; давати обов'язкові для виконання посадовими особами приписи щодо усунення порушень вимог нормативних актів з питань безпеки судноплавства і контролювати їх виконання в установлені терміни; забороняти експлуатацію суден і виконання робіт, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей, до усунення порушень вимог нормативних актів з питань безпеки судноплавства; вносити пропозиції про відсторонення від роботи працівників, дії яких можуть спричинити катастрофи, аварії, події або створити загрозу їх виникнення; подавати пропозиції про невідповідність окремих посадових осіб займаним посадам; безплатно одержувати від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на

Держфлотінспекцію завдань; вносити Мінтрансу пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду капітана морського або річкового порту; за дорученням Мінтрансу та погодженням з МЗС брати участь у роботі Міжнародної морської організації та інших міжнародних організацій з питань безпеки судноплавства, запобігання забрудненню довкілля із суден та з питань рятування на морі, а також ліквідації наслідків аварій, катастроф; в установленому порядку зупиняти судна чи забороняти їх рух на окремих ділянках судноплавних шляхів; розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення.

Держфлотінспекція видає накази в межах своєї компетенції, організовує і перевіряє їх виконання. Рішення Держфлотінспекції з питань безпеки судноплавства та запобігання забрудненню довкілля із суден, видані в межах її компетенції, є обов'язковими для виконання посадовими особами підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та громадянами. Держфлотінспекцію очолює начальник, якого призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Мінтрансу.

Старшими державними інспекторами-капітанами, державними інспекторами-капітанами, старшими державними інспекторами, державними інспекторами Державної інспекції судноплавного нагляду Держфлотінспекції України проводиться огляд суден, які здійснюють плавання (експлуатуються) на внутрішніх водних шляхах України. Відповідний порядок встановлений наказом Мінтрансу України від 19.04.2001 №225 (zareestrovano в Мін'юсті України 7 травня 2001 р. за N 400/5591) "Про затвердження Інструкції про огляд суден, які здійснюють плавання (експлуатуються) на внутрішніх водних шляхах України".

Огляди суден здійснюються з метою виявлення відповідності судна та його екіпажу вимогам нормативних документів, що регламентують безпеку судноплавства, і бувають обов'язкові та профілактичні. Огляди можуть бути виконані як при стоянці судна, так і при здійсненні ним плавання. Обов'язкові огляди суден проводяться не менше одного разу на рік з метою продовження дії судових документів, після міжнавігаційного періоду, зимового відстою або ремонту, перед уведенням суден в експлуатацію або плаванням у льодових умовах, а також після аварійного транспортного випадку чи при виявленні пошкоджень судна. Профілактичні огляди суден виконуються в навігаційний період (у період експлуатації судна), але не менше одного разу в три місяці.

Під час огляду перевіряються: виконання приписів органів контролю; укомплектованість судна екіпажем; наявність необхідних написів і знаків згідно з діючою Настановою з боротьби за живучість судна; відповідність судна району плавання, габаритам судноплавного шляху, типовим схемам формування составів; виконання норм пасажиромісткості та вантажопідйомності; наявність та справність навігаційних, електронавігаційних та штурманських приладів; наявність та стан рятувальних засобів, піротехніки, аварійного забезпечення згідно з вимогами класифікаційного товариства; правильність ведення судового вахтового журналу, відповідність записів

вимогам нормативних документів з безпеки судноплавства; підготовка екіпажу до виконання своїх обов'язків за судовими тривогами та інше.

Виходячи з результатів огляду, посадовою особою Інспекції робиться запис у єдину книгу оглядів (або складається акт чи надається припис), де перераховуються виявленні недоліки і вказується термін їх усунення або забороняється експлуатація судна. Посадова особа Інспекції, що здійснює огляд судна, несе відповідальність за відповідність записів фактичному стану судна згідно з чинним законодавством. Посадова особа Інспекції має право заборонити експлуатацію судна у випадках, встановлених зазначеним наказом.

Автомобільний транспорт - галузь транспорту, яка забезпечує задоволення потреб населення та суспільного виробництва у перевезеннях пасажирів та вантажів автомобільними транспортними засобами.

До складу автомобільного транспорту входять підприємства автомобільного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, авторемонтні і шиноремонтні підприємства, рухомий склад автомобільного транспорту, транспортно-експедиційні підприємства, а також автовокзали і автостанції, навчальні заклади, ремонтно-будівельні організації та соціально-побутові заклади, інші підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу автомобільного транспорту. Управління автомобільним транспортом здійснює Міністерство транспорту України.

Державне регулювання та контроль у сфері автомобільного транспорту реалізується шляхом проведення центральними та місцевими органами виконавчої влади, державними органами управління автомобільним транспортом, органами місцевого самоврядування економічної, тарифної, науково-технічної та соціальної політики, ліцензування, стандартизації та сертифікації на автомобільному транспорті, задоволення потреб автомобільного транспорту в паливно-енергетичних і матеріально-технічних ресурсах і транспортних засобах.

Основними функціями державного регулювання діяльності автомобільного транспорту є:

- формування ринку послуг;
- контроль за виконанням законодавства про автомобільний транспорт;
- нормативно-правове регулювання з питань автомобільного транспорту;
- ліцензування діяльності перевізників;
- стандартизація і сертифікація;
- організація та контроль автомобільних перевезень;
- тарифна, інноваційна та інвестиційна політика;
- державне замовлення на соціально значущі послуги автомобільного транспорту загального користування;
- захист прав споживачів послуг автомобільного транспорту.

Згідно Закону України "Про автомобільний транспорт" систему органів державного регулювання автомобільного транспорту складають Верховна Рада

України, яка визначає основні напрямки державної політики у сфері автомобільного транспорту, законодавчі основи її реалізації; Кабінет Міністрів України здійснює загальне державне регулювання діяльності автомобільного транспорту відповідно повноважень.

Центральний орган виконавчої влади в галузі транспорту (Мінтранс України) забезпечує проведення державної політики на автомобільному транспорті через свої територіальні органи, службу міжнародних автомобільних перевезень та урядовий орган державного управління на автомобільному транспорті. Місцеві державні адміністрації організовують та контролюють автомобільні перевезення відповідно до законодавства, оскільки дозвіл на використання засобів автомобільного транспорту видається лише при його стандартизації та сертифікації. Порядок проведення сертифікації товарів і послуг на автомобільному транспорті визначає Кабінет Міністрів України. Урядовим органом державного управління у галузі автомобільного транспорту, що діє у складі Мінтрансу та йому підпорядковується є **Державний департамент автомобільного транспорту (Укравтотранс)**, діяльність якого регламентовано Постановою Кабінету Міністрів України №586 від 30.03.2000 р., а також у **Статуті автомобільного транспорту України**, який визначає обов'язки, права та відповідальність автотранспортних підприємств, організацій, незалежно від їх відомчого підпорядкування, а також громадян, що користуються автомобільним транспортом.

Укравтотранс відповідно до покладених на нього завдань: розробляє проекти нормативно-правових актів, пов'язаних з регулюванням діяльності автомобільного транспорту; бере участь у формуванні державної економічної, інвестиційної політики у галузі автомобільного транспорту в межах єдиного транспортно-дорожнього комплексу; проводить моніторинг ринку автотранспортних послуг та сприяє розвитку конкуренції; здійснює регулювання перевезень автомобільним транспортом у місцевому сполученні, забезпечує організацію перевезень пасажирів у міжміському та пасажирів і вантажів у міжнародному сполученні; забезпечує реалізацію державної політики у сфері міжнародних автомобільних перевезень пасажирів і вантажів; формує маршрутну мережу регулярного міжнародного автобусного сполучення, погоджує з відповідними органами інших держав квоти дозволів на міжнародні автомобільні перевезення пасажирів і вантажів; організовує проведення сертифікації дорожніх транспортних засобів та послуг автомобільного транспорту; організовує та проводить конкурси на перевезення пасажирів автомобільним транспортом, укладає договори на перевезення пасажирів з автоперевізниками - переможцями конкурсів і контролює їх виконання; погоджує у встановленому порядку технічні вимоги та стандарти щодо розроблення нової автомобільної техніки, її ремонту та експлуатації, бере участь в роботі приймальних комісій з питань виробництва нової автомобільної техніки; розглядає і вносить пропозиції щодо доцільності створення, реорганізації, ліквідації підприємств автотранспорту.

Територіальними органами Мінтрансу є автотранспортні управління в Автономній Республіці Крим та областях. Управління підпорядковані

Державному департаменту автомобільного транспорту. Їх правовий статус врегульований постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 1998 р. №1913 “Положення про автотранспортні управління Міністерства транспорту”.
Управління:

- розробляють проекти нормативно-технічної документації, пов'язані з регулюванням діяльності автотранспорту, вдосконаленням контролю за виконанням транспортного законодавства;

- забезпечують відповідно до законодавства державне регулювання діяльності та контроль за виконанням суб'єктами підприємницької діяльності правил перевезень пасажирів і вантажів, вимог законодавства щодо безпеки транспортного процесу, інших нормативних актів, що визначають порядок функціонування автомобільного транспорту;

- здійснюють у випадках, передбачених законодавством, сертифікацію транспортних послуг з перевезення пасажирів на постійних автобусних маршрутах;

- проводять конкурси на перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських маршрутах;

- перевіряють відповідність облаштування автобусних маршрутів та автотранспортних засобів вимогам "Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту" і узгоджують відкриття маршрутів.

Особливе місце серед нормативних актів, норми яких регулюють діяльність автомобільного транспорту, посідає Постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.2001 р. №1306 “Про Правила дорожнього руху”, якою визначено єдиний порядок дорожнього руху на усій території України. При цьому прямо вказано на те, що інші нормативні акти, що стосуються особливостей дорожнього руху (перевезення спеціальних вантажів, експлуатація транспортних засобів окремих видів, рух на закритій території тощо), повинні ґрунтуватись на вимогах Правил дорожнього руху. Так, окремою Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2001 року №30 затверджено Правила проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами.

Порядок здійснення міських, приміських, міжміських і міжнародних перевезень пасажирів, багажу, ручної поклажі та посилок, перевезень організованих груп дітей і туристів, а також обслуговування громадян на автостанціях, автовокзалах визначений Постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.1997 р. №176 “Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту” (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 р. №141). Нормами постанови визначено, що порядок і умови організації перевезень пасажирів та вантажу згідно з вимогами цих Правил визначаються Мінтрансом. Підприємства транспорту та інші пасажирські перевізники надають послуги на підставі державних контрактів, державних замовлень і договорів про перевезення пасажирів з урахуванням економічної ефективності провізних можливостей транспорту. Пасажирським

автомобільним транспортом загального користування надаються послуги з перевезення пасажирів, ручної поклажі, багажу і посилок від місця посадки до місця призначення. Для визначення перевізника, автобуси якого будуть обслуговувати маршрут, замовник перевезень оголошує та проводить конкурс.

Замовником перевезень залежно від виду автобусного маршруту загального користування може бути:

- виконавчий орган сільської, селищної, міської ради – на міських автобусних маршрутах загального користування;
- районна держадміністрація - на приміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі території району;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим чи обласна держадміністрація - на приміських автобусних маршрутах загального користування, що виходять за межі території району, але не виходять за межі території Автономної Республіки Крим чи області, та на внутрішньообласних маршрутах загального користування;
- урядовий орган державного управління в галузі автомобільного транспорту - на міжобласних і міжнародних автобусних маршрутах загального користування.

Умови та маршрут перевезення пасажирів у приміському міжміському сполученні (у межах Київської області), пунктом призначення якого є столиця України - м.Київ, погоджуються з Київською міською радою.

Міжнародні регулярні, нерегулярні і маятникові перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування повинні здійснюватися згідно із законодавством України, міжнародними договорами України та законодавством держав, на території яких вони здійснюються.

Господарська діяльність щодо надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом підлягає ліцензуванню відповідно до Закону України від 1 червня 2000 р. №1775-III “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”. Відповідний порядок здійснення ліцензування передбачений наказом Мінтрансу України №16 від 15.01.2001 р. “Про ліцензування господарської діяльності по наданню послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом”. Відповідно цього наказу органом ліцензування визначено Укравтотранс та територіальні органи Мінтрансу, що підпорядковані Укравтотрансу, яким делеговані повноваження видачі ліцензій по наданню послуг з внутрішніх перевезень (у межах території України) пасажирів і вантажів автомобільним транспортом.

До складу авіаційного транспорту входять підприємства повітряного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, аерофотозйомки, сільськогосподарські роботи, а також аеропорти, аеродроми, аероклуби, транспортні засоби, системи управління повітряним рухом, навчальні заклади, ремонтні заводи цивільної авіації та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу авіаційного транспорту.

Авіація як галузь - це усі види підприємств, організацій та установ, діяльність яких спрямована на створення умов та використання повітряного простору людиною за допомогою повітряних суден. Повітряне судно – це

летальний апарат, що тримається в атмосфері за рахунок його взаємодії з повітрям, відбитим від земної поверхні, і здатний маневрувати в тривимірному просторі. Повітряні судна бувають державні (використовуються на військовій, міліцейській або митній службі і зареєстровані у державному реєстрі), цивільні (зареєстровано у державному реєстрі цивільних повітряних суден), експериментальні (до державного реєстру не заноситься, призначене для проведення випробувань або дослідно-конструкторських робіт).

У статті 21 Закону України “Про транспорт” визначено, що авіаційний транспорт входить до складу єдиної транспортної системи як структурна складова транспорту загального користування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 2001 р. N 919 “Про додаткові заходи на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 вересня 2000 року” та на виконання Указу Президента України від 18 жовтня 2000 р. N 1143 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 вересня 2000 року “Про стан авіаційного транспорту та авіаційної промисловості України” було прийнято Державну комплексну програму розвитку авіаційного транспорту України на період до 2010 року та Програму фінансового оздоровлення підприємств авіаційного транспорту. Програмою передбачено, зокрема, створення Державного лізингового фонду для реалізації та оновлення вітчизняної авіаційної техніки. У процесі реалізації цього положення повинна бути забезпечена спільна діяльність Міністерства транспорту, Міністерства економіки, Міністерства фінансів, Міністерства промислової політики та щорічні видатки у Державному бюджеті України на поточний період.

Центральним органом, що здійснює управління цивільною авіацією є Державний департамент авіаційного транспорту України (Укрavia) Міністерства транспорту України, Положення про який затверджено постановою Кабінету Міністрів України №708 від 23.05.2006.

Укрavia відповідно до покладених на нього завдань: реалізує державну економічну, тарифну, фінансову, кадрову, науково-технічну, інвестиційну, соціальну політику в галузі цивільної авіації та розробляє на основі результатів аналізу авіаційної діяльності пропозиції щодо її вдосконалення; розробляє прогнози, проекти програм і концепцій розвитку цивільної авіації; здійснює контроль за ефективним використанням повітряного простору України, забезпечує обслуговування повітряного руху, а також раціональний та ефективний розподіл повітряного простору України в інтересах національної економіки та оборони; розробляє заходи щодо зменшення шкідливого впливу авіаційної діяльності на навколишнє природне середовище та здійснює нагляд за їх проведенням; організовує розроблення та здійснення заходів підтримки льотної придатності повітряних суден, ефективності їх експлуатації та інженерного забезпечення авіаційної діяльності; погоджує технічні вимоги до розроблення нової цивільної авіаційної техніки, радіоелектронних засобів забезпечення польотів, навігації, зв'язку, автоматизованих систем управління повітряним рухом та тренажерів; проводить експертизу проектів будівництва і реконструкції аеропортів

стосовно дотримання вимог авіаційної безпеки та подає висновки Мінтрансзв'язку, погоджує проекти будівництва об'єктів на приаеродромній території та об'єктів, що можуть впливати на роботу радіотехнічних приладів цивільної авіації; сприяє створенню системи інформаційного забезпечення авіаційної діяльності; організовує ведення статистичного обліку в галузі цивільної авіації та надання інформації відповідним органам; розробляє відповідно до закону та подає Мінтрансзв'язку проекти міжнародних договорів, призначає авіаційних перевізників відповідно до положень міжурядових договорів про повітряне сполучення; забезпечує надходження коштів до Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність.

Відповідно до стандартів та рекомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) та на виконання вимог Повітряного кодексу України та Державної комплексної програми розвитку авіаційного транспорту України на період до 2010 року, схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 2001 р. N 919 "Про додаткові заходи на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 вересня 2000 року", з метою створення єдиної системи управління безпекою польотів цивільної авіації України прийнято *Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті* (затверджене наказом Мінтрансу України від 19.08.2003 р. №650, зареєстровано у Мін'юсті України 29 серпня 2003 р. за №754/8075). Положенням визначено порядок організації робіт щодо попередження авіаційних подій, завдання та функції управління, органи, об'єкти та суб'єктів управління, встановлено форми контролю за виконанням робіт.

Так, комплексне управління безпекою транспорту здійснює Міністерство транспорту України, а Укравіатранс здійснює управління безпекою польотів у цивільній авіації відповідно до Повітряного кодексу та Положення про Державний департамент авіаційного транспорту шляхом нормативного регулювання діяльності всіх суб'єктів цивільної авіації, проведення реєстрації та сертифікації об'єктів і суб'єктів, ліцензування їх діяльності та здійснення контролю та нагляду за забезпеченням безпеки польотів повітряних суден. Управління безпекою польотів у авіакомпаніях і в авіапідприємствах здійснюють перші керівники експлуатантів (авіакомпаній та авіапідприємств). Експлуатанти впроваджують відповідну систему управління безпекою польотів авіакомпанії (авіапідприємства).

Державний орган по нагляду за безпекою польотів повітряних суден України здійснює облік авіаційних подій, а також актів незаконного втручання у діяльність цивільної авіації України, включаючи й ті, що сталися з іноземними повітряними суднами на території України і українськими повітряними суднами за межами України. Відомості про стан безпеки цивільної авіації України державний орган по нагляду за безпекою польотів повітряних суден України зобов'язаний надавати органам державного регулювання діяльності авіації України та ІКАО (ст.88 Повітряного кодексу України).

Управління авіаційним транспортом на місцях здійснюється також адміністраціями авіаційних підприємств, у межах власної компетенції.

Важливим є те, що чинним законодавством передбачено право здійснення господарської і комерційної діяльності в галузі авіації. Умовами їх здійснення є передбачені процедури ліцензування, сертифікації, реєстрації.

Правом на здійснення господарської і комерційної діяльності в галузі авіації може володіти будь-яка юридична чи фізична особа, яка займається експлуатацією, технічним обслуговуванням, ремонтом, виробництвом, розробкою та іншою діяльністю в галузі авіаційної техніки та одержала ліцензію, якщо це передбачено законодавством України. Будь-яка юридична чи фізична особа, яка займається діяльністю, пов'язаною з розробкою, виробництвом, ремонтом і експлуатацією цивільної авіаційної техніки, повинна одержати від державного органу з питань сертифікації і реєстрації сертифікат, що підтверджує відповідність рівня технічної підготовки вказаної особи вимогам відповідних авіаційних правил України.

Повітряним кодексом України передбачено, що державне повітряне судно, якщо воно використовується на військовій, митній, прикордонній та міліцейській службах повинно бути зареєстроване у реєстрі державних повітряних суден, а реєстрацію цивільних повітряних суден має бути здійснено у державному реєстрі цивільних повітряних суден. Правила реєстрації державних повітряних суден України встановлює Міністерство оборони України.

Цивільне повітряне судно нової конструкції (нового типу) повинно бути сертифіковано на відповідність його діючим в Україні нормам льотної придатності і мати сертифікат типу.

Кожний виготовлений в Україні екземпляр цивільного повітряного судна повинен бути сертифікований на відповідність його конструкції, характеристик та експлуатаційно-технічної документації вимогам, передбаченим правилами сертифікації цивільних повітряних суден України.

Цивільні повітряні судна підлягають обов'язковій реєстрації і можуть бути зареєстровані тільки в одній державі.

Цивільному повітряному судну, занесеному до державного реєстру повітряних суден України, видається реєстраційне посвідчення, що є фактом визнання його національної належності. З моменту занесення повітряного судна до державного реєстру повітряних суден України всі записи, зроблені раніше стосовно цього повітряного судна у реєстрах повітряних суден інших держав, не визнаються Україною. Таким же чином не визнається Україною занесення повітряного судна України до реєстру повітряних суден іншої держави, якщо це повітряне судно не виключено з державного реєстру повітряних суден України.

Цивільні повітряні судна підлягають перереєстрації у державному реєстрі цивільних повітряних суден України у разі зміни власника повітряного судна, а також в інших випадках, передбачених правилами реєстрації цивільних повітряних суден України.

Правила реєстрації цивільних повітряних суден України розробляються та вводяться в дію державним органом з питань сертифікації та реєстрації.

Після реєстрації повітряного судна в державному реєстрі цивільних повітряних суден України власник такого судна повинен отримати в державному органі з питань сертифікації і реєстрації відповідне посвідчення (сертифікат) про придатність його до виконання польотів як бортовий документ. Процедура сертифікації також передбачена і для цивільних повітряних суден, що імпортуються в Україну. Для цивільних повітряних суден, що експортуються, передбачено проведення випробувань і сертифікацію, а також видачу експортного посвідчення про придатність для польотів та інші сертифікаційні документи, що встановлюється правилами сертифікації цивільних повітряних суден України (Правила сертифікації експлуатантів, затверджені наказом Міністерства транспорту України від 29.05.98 N 204, зареєстровані в Мін'юсті України 09.09.98 за N 552/2992).

Відповідно постанові Кабінету Міністрів України від 3.10.1997 р. №1095 "Про сертифікацію авіаційної техніки та її компонентів" передбачено, що сертифікація до завершення формування національної системи сертифікації авіаційної техніки здійснюється Міждержавним авіаційним комітетом спільно з Міністерством транспорту і Державною авіаційною адміністрацією України з видачею відповідних документів/

Обов'язковій сертифікації на відповідність діючим в Україні кваліфікаційним вимогам за професійною ознакою підлягає авіаційний персонал. Авіаційний персонал - це особовий склад авіаційного підприємства, організації, підрозділу, навчального закладу, що складається з авіаційних спеціалістів за професійною ознакою. До складу авіаційного персоналу входять:

Особливість державного регулювання у цій сфері транспорту визначається призначенням авіаційного транспорту – забезпечення потреб громадян, держави у перевезеннях. У зв'язку з цим (за призначенням) авіаційний транспорт можна розділити на два види: державний і цивільний. Таке виділення дозволяє здійснити певне узагальнення щодо особливостей регулюючої діяльності конкретного виду авіаційного транспорту. Стосовно державного транспорту діяльність щодо регулювання відбувається на засадах паритетного використання прямих і непрямих методів. Щодо цивільного транспорту – регулювання його діяльності здійснюється за допомогою, в основному, непрямих методів. Спільним для усіх видів транспорту є обов'язкові процедури реєстрації та сертифікації, які здійснюються з метою забезпечення безпеки перевезень повітряними суднами, надання послуг аеропортами, а також контроль та нагляд за забезпеченням безпеки польотів повітряних суден. Особливим – додатково передбачена процедура ліцензування для цивільного авіатранспорту. Особливістю регулювання авіаційного транспорту є також і те, що підставою виникнення цивільно-правових відносин є акт організаційно-розпорядчого характеру, тобто той, що містить норми адміністративного права. Зокрема, це стосується видачі ліцензій, здійснення

сертифікації та реєстрації, існують й акти, якими регулюються зміни у організації діяльності авіаційного транспорту.

Систему трубопровідного транспорту України становлять: магістральний трубопровідний транспорт (технологічний комплекс, що функціонує як єдина система і до якого входить окремий трубопровід з усіма об'єктами і спорудами, зв'язаними з ним єдиним технологічним процесом, або кілька трубопроводів, якими здійснюються транзитні, міждержавні, міжрегіональні поставки продуктів транспортування споживачам, або інші трубопроводи, спроектовані та збудовані згідно з державними будівельними вимогами щодо магістральних трубопроводів; промисловий трубопровідний транспорт (немагістральні трубопроводи в межах виробництв, а також нафтобазові, внутрішньопромислові нафто-, газо- і продуктопроводи, міські газопровідні, водопровідні, теплопровідні, каналізаційні мережі, розподільчі трубопроводи водопостачання, меліоративні системи).

Відносини в галузі трубопровідного транспорту регулюються **Законом України "Про транспорт"** та **Законом України „Про трубопровідний транспорт”**.

Основними принципами державної політики у сфері трубопровідного транспорту, враховуючи його пріоритетність в економіці України, є:

- забезпечення надійного та безпечного функціонування трубопровідного транспорту;
- забезпечення виконання першочергових завдань, спрямованих на підтримку обороноздатності держави;
- координація науково-дослідних, пошукових, проектно-конструкторських, експертних та інших інженерних робіт і послуг у цій галузі;
- сприяння реконструкції і модернізації діючих об'єктів, оснащення їх сучасним ефективним обладнанням, автоматизованими системами обліку і контролю тощо;
- зменшення енергетичної залежності України від держав - експортерів традиційних енергоносіїв (нафти, газу та продуктів їх переробки);
- додержання екологічної безпеки трубопровідного транспорту;
- захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств і організацій трубопровідного транспорту;
- забезпечення якісних та безпечних послуг при транспортуванні енергоносіїв та хімічних продуктів через територію України;
- сприяння раціональному транспортуванню вуглеводнів, хімічних продуктів, води та інших продуктів і речовин;
- сприяння міжнародному співробітництву у сфері трубопровідного транспорту.

Державне управління у сфері трубопровідного транспорту здійснюють центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, представницькі органи та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції відповідно до чинного законодавства України. На особливий період безпосередне

керівництво підприємствами трубопровідного транспорту та контроль за їх діяльністю забезпечуються органами Міністерства оборони України.

Місцеві органи державної виконавчої влади, представницькі органи та органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень:

– погоджують розміщення споруд та інших об'єктів трубопровідного транспорту на землях, наданих у користування підприємствам трубопровідного транспорту згідно із Земельним кодексом України;

– вживають заходів щодо безпеки експлуатації підприємствами, установами та організаціями об'єктів трубопровідного транспорту;

– беруть участь у складанні та узгодженні планів захисту персоналу і населення, спільних заходів щодо виконання робіт в умовах надзвичайного стану;

– забезпечують оповіщення та інформування населення про заходи захисту і правила поведінки в умовах надзвичайного стану, а також під час експлуатації об'єктів трубопровідного транспорту із залученням до цієї роботи спеціалістів підприємств трубопровідного транспорту;

– приймають від підприємств, установ та організацій трубопровідного транспорту матеріали виконавчої зйомки і надають їх іншим підприємствам, установам та організаціям у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Підприємства, установи та організації, що експлуатують трубопроводи, які підпорядковані різним відомствам, але розташовані в одному технічному коридорі, повинні узгодити умови їх експлуатації, а також мати погоджений з Міністерством оборони України та Штабом Цивільної оборони України план взаємодії і взаємодопомоги під час виконання робіт в особливий період.

Повноваження щодо державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в електроенергетиці та нафтогазовому комплексі має Національна комісія регулювання електроенергетики України (відповідно Указу Президента України від 14 березня 1995 року N 213/95 (В редакції Указу Президента N 335/98 від 21.04.98) “Про заходи щодо забезпечення діяльності Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України” (із змінами)).

Згідно статті 13 Закону України “Про трубопровідний транспорт” діяльність, пов'язана з проектуванням, будівництвом, ремонтом та експлуатацією об'єктів трубопровідного транспорту, здійснюється на підставі спеціального дозволу (ліцензії) і підлягає обов'язковій сертифікації. Ліцензії видаються уповноваженими на те центральними органами державної виконавчої влади у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Охорона об'єктів магістрального трубопровідного транспорту здійснюється спеціальними відомчими підрозділами цих підприємств, порядок роботи яких визначається Правилами охорони магістральних трубопроводів, затвердженими Кабінетом Міністрів України. Охорона (у тому числі пожежна) найбільш важливих об'єктів трубопровідного транспорту, включаючи лінійну частину, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України,

здійснюється також органами Міністерства внутрішніх справ України на договірних засадах (ст. 19 Закону України “Про трубопровідний транспорт”).

Охорона об'єктів магістрального трубопровідного транспорту здійснюється спеціальними підрозділами охорони підприємств магістрального трубопровідного транспорту (далі – спеціальні підрозділи охорони) відповідно до переліку об'єктів, затвердженого керівником підприємства.

Будівельні, ремонтні, земляні, геологорозвідувальні, бурові, підривні гірничі, землечерпальні та поглиблювальні роботи на земельних ділянках, розташованих у межах охоронних зон, у місцях, де магістральні трубопроводи проходять через ріки, водойми та болота, торфорозробка та організація кар'єрів для добування корисних копалин проводяться лише за письмовою згодою підприємств магістрального трубопровідного транспорту та відповідних органів державного нагляду і контролю.

З 1 жовтня 1997 року запроваджено декларування транзитних товарів, що переміщуються магістральними трубопроводами (наказ Державної митної служби України від 12.09.1997р. №425 “Про декларування транзитних товарів, що переміщуються магістральними трубопроводами та лініями електропередач”).

Контроль у сфері трубопровідного транспорту спрямовується на забезпечення додержання вимог законодавства про трубопровідний транспорт органами державної виконавчої влади, представницькими органами та органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та видів діяльності і громадянами.

Державний контроль у сфері трубопровідного транспорту здійснюється відповідними міністерствами та відомствами, органами державного нагляду і контролю та іншими спеціально уповноваженими на те державними органами, а також представницькими органами та органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства України.

За транспортування нафти магістральними трубопроводами та за транзитне транспортування трубопроводами аміаку до Державного бюджету України сплачується рентна плата, що передбачено відповідною Постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2000 р. №1742.

Зв'язок – це складова частина господарської і соціальної інфраструктури країни. Вона функціонує як системний виробничо-господарський комплекс, призначений для задоволення потреб населення, органів державної влади щодо господарюючих суб'єктів та інших юридичних осіб у послугах електричного зв'язку (мережі і засоби, що забезпечують телефонний, телеграфічний, факсимільний зв'язок, передачу даних, включаючи і обмін між ЕОМ, а також телевізійне, звукове, радіо- і проводове мовлення) та поштового зв'язку (єдина технологічна мережа підприємств зв'язку і транспортних засобів, що забезпечують приймання, перевезення та доставку поштових відправлень, а також організують на договірній основі експедиторську службу, доставку та розповсюдження періодичної преси).

Зміст управління у сфері комунікацій полягає в організації ефективного функціонування всіх засобів зв'язку, роботи підвідомчих систем, у встановленні

відповідних правил експлуатації цих систем, в забезпеченні безпеки та охорони об'єктів зв'язку та в регулюванні правил поведінки користувачів послуг зв'язку.

Вказані відносини регулюються на основі **Закону України "Про телекомунікації"**, **Закону України "Про поштовий зв'язок"**.

В сучасний період засоби зв'язку також перебувають у віданні Міністерства транспорту, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства оборони та інших центральних органів виконавчої влади України. Ці державні органи здійснюють управління зв'язком відомчого користування.

Урядовим органом державного управління, який діє у складі Мінтрансзв'язку та підпорядковується йому є Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації (Держзв'язку), діяльність якого регламентовано постановою Кабінету Міністрів України N 1264, від 22.09.2004.

Держзв'язку відповідно до покладених на нього завдань: 1) вносить пропозиції щодо державної політики у сферах телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом України та надання послуг поштового зв'язку і реалізує її у межах своїх повноважень; 2) забезпечує проведення державної політики у сфері користування радіочастотним ресурсом України; 3) розробляє за участю Національної комісії з питань регулювання зв'язку (НКРЗ), міністерств та інших центральних органів виконавчої влади проекти Концепції розвитку телекомунікацій України та інших концепцій у сферах інформатизації, користування радіочастотним ресурсом України та надання послуг поштового зв'язку; 4) бере участь у реалізації державного замовлення на виконання робіт і поставок продукції для державних потреб, сприяє залученню інвестицій, новітніх технологій та використанню управлінського досвіду у сферах телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом України та надання послуг поштового зв'язку; 5) розробляє єдині норми та стандарти щодо програмного забезпечення та обміну інформацією (єдині формати обміну даними) для органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 6) встановлює вимоги до якості телекомунікаційних послуг та послуг поштового зв'язку, здійснює контроль за якістю послуг поштового зв'язку, забезпеченням поштової безпеки і таємниці інформації у сфері надання послуг поштового зв'язку; 7) організовує роботи, пов'язані із стандартизацією та сертифікацією засобів телекомунікацій та поштового зв'язку; встановлює технічні вимоги до телекомунікаційних мереж, засобів та об'єктів телекомунікацій; розробляє норми, правила і порядок проведення випробувань у сфері користування радіочастотним ресурсом України; 8) розробляє та забезпечує проведення технічної політики щодо формування номерного ресурсу та приведення його у відповідність з міжнародними вимогами; 9) розробляє на підставі пропозицій і за участю НКРЗ, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, Генерального штабу Збройних Сил, інших заінтересованих осіб Національну таблицю розподілу смуг радіочастот України і План використання радіочастотного ресурсу України та подає проекти цих документів на розгляд Мінтрансзв'язку; 10) розробляє порядок надання операторами телекомунікацій незалежно від форми власності ресурсів своїх мереж у користування державній системі урядового зв'язку, національній

системі конфіденційного зв'язку, органам з надзвичайних ситуацій, безпеки, оборони, внутрішніх справ; 11) створює у межах своїх повноважень відповідні умови для реалізації Концепції розвитку телекомунікацій України шляхом впровадження принципів конкуренції, створення сприятливого інвестиційного клімату у сфері телекомунікацій; 12) вирішує у межах своєї компетенції питання щодо забезпечення зв'язку для потреб державної системи урядового зв'язку, національної системи конфіденційного зв'язку, органів безпеки, оборони, охорони правопорядку; 13) розробляє вимоги до надання послуг з пересилання поштових відправлень та поштових переказів; 14) розробляє зразки форменого одягу та нагрудних знаків персоналу національного оператора поштового зв'язку; 15) здійснює регулювання у сфері фельд'єгерського і спеціального поштового зв'язку в межах компетенції; 16) розробляє порядок та забезпечує проведення експертизи: проектів будівництва, реконструкції та модернізації телекомунікаційних мереж, споруд і засобів телекомунікацій та поштового зв'язку; проектів інформатизації органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування незалежно від джерел фінансування, а також проектів інформатизації підприємств, установ та організацій; 17) розробляє порядок проведення державної реєстрації комп'ютерних інформаційних систем та інформаційних ресурсів, здійснює управління та координацію діяльності з питань, пов'язаних з формуванням, використанням та захистом національних ресурсів; 18) забезпечує координацію діяльності з питань створення та інтеграції електронних інформаційних систем і ресурсів у Єдиний веб-портал органів виконавчої влади і надання інформаційних та інших послуг через електронну інформаційну систему "Електронний Уряд"; 19) здійснює заходи щодо управління та визначення уповноваженої організації з адміністрування адресним простором українського сегмента мережі Інтернет, у тому числі домену UA, виконує функції центрального засвідчувального органу системи електронного цифрового підпису; 20) розробляє і здійснює разом з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування заходи, спрямовані на забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки вирішення завдань національної безпеки, оборони та цивільної оборони; тощо.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах виступає Державний комітет телебачення і радіомовлення України (Держкомтелерадіо), який діє на підставі Указу Президента України N 920/2003 від 27.08.2003 .

Держкомтелерадіо відповідно до покладених на нього завдань: вживає разом з іншими органами виконавчої влади заходів щодо інформаційного забезпечення підтримки інноваційних процесів у державі та розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет, розширення спектра засобів і вдосконалення методів оприлюднення у мережі Інтернет об'єктивної соціально-політичної, економічної, освітньої, правової, науково-технічної та інших видів інформації про Україну; готує та подає Президентові України, Кабінету Міністрів України аналітичні матеріали про висвітлення

засобами масової інформації найважливіших питань внутрішньої та зовнішньої політики держави; координує та здійснює методологічне забезпечення діяльності державних засобів масової інформації, у тому числі Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України, державної телерадіокомпанії "Крим", обласних державних телерадіокомпаній, Київської та Севастопольської регіональних державних телерадіокомпаній, інформаційних агентств, а також державних видавництв, поліграфічних підприємств і підприємств книгорозповсюдження; вживає заходів для підвищення художньої якості вітчизняних телерадіопрограм, захисту суспільної моралі від негативного впливу низькопробної аудіо-, відеопродукції, а також конкурентоспроможності вітчизняної інформаційної продукції та поширення її на світовому ринку; веде Державний реєстр України видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції; здійснює ліцензування і реєстрацію спеціалізованих засобів масової інформації сексуального чи еротичного характеру, контроль за наявністю ліцензій у суб'єктів господарювання, додержання ними ліцензійних умов; тощо.

Безпосереднім органом регулювання у сфері телекомунікацій є **Національна комісія з питань регулювання зв'язку (НКРЗ)**, яка утворюється відповідно до законодавства України, і повністю підконтрольна Президенту України. Діяльність НКРЗ полягає у: внесенні пропозицій до органів державної влади щодо проектів законів та інших нормативно-правових актів, стандартів у сфері телекомунікацій; забезпеченні державного нагляду за додержанням суб'єктами ринку законодавства про телекомунікації; здійсненні ліцензування та реєстрації у сфері надання телекомунікаційних послуг; здійсненні розподілу, присвоєння, обліку номерного ресурсу, видачу та скасування дозволів, нагляд за використанням номерного ресурсу; здійсненні контролю за якістю телекомунікаційних послуг та задоволенням попиту споживачів; встановленні порядку взаєморозрахунків між операторами телекомунікацій; отриманні безоплатно від операторів, провайдерів телекомунікацій статистичну звітність; прийнятті в межах своєї компетенції рішень, які є обов'язковими для виконання суб'єктами ринку телекомунікацій; застосовує в установленому законодавством порядку адміністративні стягнення до суб'єктів ринку телекомунікацій; передачі до Антимонопольного комітету України матеріали в разі виявлення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; звертанні до суду з відповідними позовними заявами в разі порушення суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на ринку телекомунікацій, законодавства про телекомунікації; забезпеченні досудового вирішення спорів між операторами, провайдерами телекомунікацій щодо взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж; створенні реєстру операторів, провайдерів телекомунікацій, тощо.

Для здійснення нагляду за ринком телекомунікацій у складі НКРЗ створюється **Державна інспекція зв'язку**. Інспекція має право: безперешкодного доступу на територію і в приміщення операторів, провайдерів телекомунікацій; давати в межах своїх повноважень суб'єктам ринку телекомунікацій обов'язкові для виконання приписи щодо усунення порушень

нормативно-правових актів; застосовувати в установленому законодавством порядку санкції за порушення законодавства про телекомунікації до суб'єктів ринку телекомунікацій; безоплатно отримувати від суб'єктів ринку телекомунікацій необхідні інформацію, пояснення та інші матеріали.

В Україні у сфері поштового зв'язку діють такі основні госпрозрахункові підприємства: Українське державне підприємство поштового зв'язку (Укрпошта), державне підприємство "Преса" та державне підприємство "Марка України".

Управління у сфері електричного зв'язку на рівні держави і областей є аналогічним управлінню **Укрпошти**. Українське державне підприємство електричного зв'язку "**Укртелеком**" є найбільшим і найпотужнішим суб'єктом господарювання на телекомунікаційному ринку України, який володіє первинною і вторинними мережами зв'язку, надає усі види телекомунікаційних послуг: міжнародний, міжміський та місцевий телефонний зв'язок, проводове мовлення, радіозв'язок, радіомовлення і телебачення, документальний електрозв'язок, відеоконференцзв'язок, надає в оренду цифрові канали, а також доступ до світової мережі Інтернет.

Ключові терміни:

Економіка, адміністративно-правове регулювання, господарська діяльність, монополіст, фінанси, банк, банківська система, транспорт, зв'язок, аграрна політика, регуляторна політика, податок, податкова система, ліцензування, державна реєстрація, квота, квотування, сертифікація, стандартизація, податкова інспекція, податкова міліція, підприємство, підприємницька діяльність, зовнішньоекономічна діяльність, митна політика, митниця, імпорт, експорт, реімпорт, реекспорт, транзит, асоціація, корпорація, концерн, консорціум, промисловість, будівництво, житлова сфера, комунікації.

Питання для самоконтролю:

1. Поняття та складові економіки як об'єкта адміністративно-правового регулювання.
2. Система суб'єктів управління у галузі економіки.
3. Міністерства, наділені повноваженнями управління у галузі економіки.
4. Роль і місце державних комітетів в адміністративно-правовому регулюванні економікою в Україні.
5. Місцеві органи виконавчої влади в адміністративно-правовому регулюванні економікою України.
6. Національний банк України: організаційно-правова структура та повноваження щодо адміністративно-правового регулювання у галузі економіки.
7. Особливості адміністративно-правового регулювання у галузі

промисловості в Україні.

8. Особливості адміністративно-правового регулювання у галузі транспорту в Україні.

9. Особливості адміністративно-правового регулювання в аграрно-промисловому виробництві в Україні.

10. Особливості адміністративно-правового регулювання в галузі зовнішньоекономічної діяльності в Україні.

Тести-тренінги:

1. Мета державного управління в галузі транспорту та зв'язку:

А) своєчасне, повне і якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та електронному і поштовому зв'язку та потреб оборони держави, захист їх прав під час транспортно-і комунікаційного обслуговування, безпечне функціонування транспорту;

Б) централізоване управління підприємствами транспорту та зв'язку, їх безпосереднє підпорядкування урядовому органу;

В) втручання у господарську діяльність підприємств транспорту та зв'язку, відволікання їх експлуатаційного персоналу на інші роботи для допомоги місцевим органам влади та самоврядування;

Г) правове регулювання транспортною та комунікаційною діяльністю, охорона праці та пожежної безпеки;

Д) здійснення контрольно-наглядових повноважень за діяльністю підприємств транспорту та зв'язку на регіональному рівні.

2. Центральним органом виконавчої влади в галузі видобувної промисловості є:

А) Міністерство транспорту України;

Б) Комітет з питань транспорту і зв'язку України;

В) Міністерство економіки України;

Г) Міністерство промислової політики України;

Д) Міністерство вугільної промисловості.

3. Основні завдання органу виконавчої влади в галузі транспорту і зв'язку є:

А) формування та реалізація державної політики в галузі транспорту, у сфері використання та обслуговування повітряного простору України, забезпечення безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, надання послуг поштового зв'язку, телекомунікацій та інформатизації, користування радіочастотним ресурсом України;

Б) здійснення державного нагляду транспортною системою України, додержання вимог законодавства щодо забезпечення безпеки на транспорті;

В) організація та координація діяльності щодо виконання вимог міжнародних договорів в сфері транспорту та зв'язку;

Г) надання обов'язкових для виконання посадовими особами приписів щодо усунення порушень в сфері зв'язку;

Д) встановлення вимог щодо заборони експлуатації транспорту на території України.

4. Міністр в галузі агропромислового виробництва України призначається на посаду та звільняється з посади:

А) в установленому законодавством порядку Верховною Радою України;

Б) в установленому законодавством порядку Президентом України;

В) в установленому законодавством порядку Кабінетом міністрів України;

Г) в установленому законодавством порядку Верховною Радою України за поданням Президента України;

Д) в установленому законодавством порядку Президентом України за поданням Кабінету міністрів України.

5. Урядовим органом державного управління, який діє у складі органу виконавчої влади в галузі транспорту та зв'язку України, і займається питаннями зв'язку та інформатизації є:

А) Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації України;

Б) Державний комітет з питань зв'язку та інформатизації України;

В) Державна інспекція зв'язку України;

Г) Національна комісія з питань комунікацій України;

Д) Національна Рада з питань інформатизації України.

6. Спеціально уповноваженим органом, який реалізує державну політику у сфері підприємництва є:

А) Міністерство економіки України;

Б) Державний комітет фінансового моніторингу;

В) Міністерство фінансів України;

Г) Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва;

Д) Міністерство промислової політики України.

7. Визначення агропромислового комплексу:

А) охоплює усі стадії виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції та її переробки, виробництво засобів виробництва для сільського господарства і тісно пов'язаних з ним галузей, їх матеріально-технічне забезпечення і виробниче обслуговування;

Б) централізоване управління сільхозпідприємствами, їх безпосереднє підпорядкування органу управління;

В) діяльність у сфері виробництва, заготівлі і переробки сільськогосподарської продукції та сировини здійснюють різноманітні

державні, колективні, приватні підприємства та організації, кооперативи, товариства а також окремі громадяни;

Г) управління землями сільськогосподарського призначення, які виступають головним засобом виробництва в сільському господарстві;

Д) система агропромислового виробництва та систем управління агропромисловим комплексом.

8. Центральним органом виконавчої влади в галузі агропромислового комплексу є:

- А) Міністерство транспорту України;
- Б) Міністерство аграрної політики України;
- В) Міністерство економіки України;
- Г) Міністерство внутрішніх справ України;
- Д) Міністерство транспорту та зв'язку України.

9. Державним підприємством (Компанією), визначає та погоджує з відповідними органами тарифи на електроенергію в Україні є:

- А) Нафтогаз України;
- Б) Укртелеком;
- В) Енергоатом;
- Г) Національна телекомпанія України;
- Д) Укрпошта.

10. Центральним органом виконавчої влади, який не має повноважень в галузі економіки є:

- А) Міністерство транспорту України;
- Б) Міністерство аграрної політики України;
- В) Міністерство економіки України;
- Г) Міністерство внутрішніх справ України;
- Д) Міністерство транспорту та зв'язку України.

Завдання на перерахування:

– центральні органи виконавчої влади України, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у галузі економіки;

– завдання Міністерства економіки України;

– напрямки економічної політики України;

– основні засоби регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання;

– завдання Міністерства фінансів України;

– повноваження Міністерства аграрної політики України;

– повноваження Національного банку України;

– повноваження Фонду державного майна України;

– повноваження Антимонопольного комітету України;

- основні завдання Контрольно-ревізійної служби України та Державного казначейства України;
- повноваження Державної податкової служби України;
- основні і похідні функції Державної податкової служби України;
- цілі державного регулювання ринку фінансових послуг;
- види транспорту;
- завдання Міністерства транспорту та зв'язку України;
- основні завдання Укрзалізниці;
- види зв'язку.

Завдання на порівняння:

- ліцензування і квотування;
- сертифікація і стандартизація;
- повноваження Державного казначейства України і Національного банку України;
- форми і методи діяльності Державної податкової служби України і Контрольно-ревізійної служби України;
- основні і похідні функції Державної податкової служби України;
- повноваження державних податкових інспекцій та податкової міліції;
- планова і позапланова ревізія або перевірка;
- банк і банківське об'єднання;
- банківське об'єднання і банківська система України;
- імпорт і експорт;
- реекспорт і транзит;
- асоціація і корпорація;
- концерн і консорціум.

Продовжить думку:

1. Державними комітетами, які мають повноваження у сфері економіки, є ...
2. Фонд державного майна України покликаний ...
3. До регуляторної політики слід віднести ...
4. Основними завданнями Міністерства економіки України є: ...
5. Агропромисловий комплекс – це ...
6. Охорона території України від занесення або самостійного проникнення з-за кордону або з карантинної зони карантинних організмів є одним із завдань ...
7. Державне казначейство України діє відповідно до ...
8. Державна адміністрація залізничного транспорту України (Укрзаліниця) здійснює ...
9. Основними завданнями Укрморрічфлоту є: ...

10. Державна інспекція зв'язку України здійснює ...

Задачі

Завдання 1.

Державний реєстратор виконавчого комітету міської ради відмовив представнику нерезидента України, який бажав зареєструвати підприємницьку діяльність, мотивуючи відмову необхідністю особистої присутності нерезидента, який має намір зареєструватися в якості фізичної особи-суб'єкта підприємницької діяльності.

Надайте правову оцінку законності відмови державного реєстратора, спираючись на норми чинного законодавства України.

Завдання 2.

Управління в справах приватизації міської ради, здійснюючи перевірку дотримання вимог чинного законодавства в сфері приватизації, винесло рішення про накладання штрафу на підприємство за невиконання умов договору купівлі-продажу нежитлового приміщення, яке раніше перебувало у комунальній власності.

Чи правомірні дії управління в справах приватизації міської ради? Обґрунтуйте відповідь, посилаючись на норми чинного законодавства.

РОЗДІЛ 10. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ

1. Адміністративно-правове регулювання в сфері забезпечення обороноздатності країни.
2. Адміністративно-правове регулювання у сферах національної безпеки та охорони державного кордону.
3. Адміністративно-правове регулювання у галузі закордонних справ та митної політики.
4. Державне управління внутрішніми справами.
5. Адміністративно-правове регулювання в сфері юстиції.

1. Адміністративно-правове регулювання в сфері забезпечення обороноздатності країни

Традиційно до **адміністративно-політичної сфери** належать такі галузі як оборона, безпека, охорона державного кордону; внутрішні справи, закордонні справи, митна справа та юстиція. Розглянемо державне управління **оборонною сферою та національною безпекою України**, серед особливостей якого є більш виразне політичне спрямування, централізація управлінської вертикалі та застосування владного, імперативного методу, широке застосування примусових заходів та використання спеціальних правових режимів.

Оборона – це система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших заходів держави щодо підготовки до збройної агресії або збройного конфлікту. Під **національною безпекою** розуміють стан захищеності державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

Правове регулювання організаційно-правових засад державного управління у сфері оборони та національної безпеки здійснюється на підставі численних нормативно-правових актів, серед яких Конституція України, Закон України “Про Збройні сили України”, Закон України “Про оборону України”, Закон України «Про загальний військовий обов’язок і військову службу», Закон України «Про Раду національної безпеки та оборони», Закон України «Про державний кордон України», Закон України «Про прикордонні війська України», Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», Закон України «Про Службу безпеки України», Закон України «Про державну таємницю», статuti Збройних сил України, інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні договори України, що регулюють відносини в оборонній сфері

тощо. Слід також назвати Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», Закон України «Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань», Закон України «Про аварійно-рятувальні служби», Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», Закон України «Про цивільну оборону України», Закон України «Про правові засади цивільного захисту», Закон України «Про державний матеріальний резерв», Указ Президента «Про затвердження положення про Міністерство з питань надзвичайних ситуацій у справах захисту населення від Чорнобильської катастрофи», Воєнна доктрина України тощо.

Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України 15 червня 2004 р., має оборонний характер. Це означає, що Україна не вважає жодну державу своїм воєнним противником, але разом з тим вважає потенційним воєнним противником державу або групу держав, послідовна недружня політика яких загрожуватиме воєнній безпеці України.

У Воєнній доктрині визначено, що в умовах сучасної воєнно-політичної обстановки інтереси національної безпеки України зумовлюють істотне поглиблення відносин з НАТО і ЄС. Воєнна доктрина є основою для підготовки та прийняття воєнно-політичних і воєнно-стратегічних рішень, розроблення програм у воєнній сфері. Положення Воєнної доктрини обов'язкові для виконання всіма органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування у межах повноважень, передбачених Конституцією і законами України.

Формування і проведення воєнної політики України, законодавче регулювання питань сфери оборони здійснюється виключно Верховною Радою України. Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради належить: оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішень Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію.

Виключно законами України визначаються організація Збройних Сил України, правовий режим воєнного стану та вирішуються інші питання у сфері оборони.

Організація оборони охоплює: прогнозування та оцінку воєнної небезпеки і воєнної загрози, здійснення заходів у зовнішньополітичній сфері, спрямованих на

запобігання збройному конфлікту та відсіч збройній агресії, формування та реалізацію воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної та воєнно-промислової політики держави; удосконалення структури, уточнення завдань і функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, забезпечення необхідної чисельності їх особового складу, а також їх розвиток, підготовку та підтримання на належному рівні боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до оборони держави, планування їх застосування; розвиток воєнно-промислового комплексу, створення сприятливих умов для мобілізаційного розгортання галузей національної економіки з метою виробництва озброєння, військової техніки і майна в необхідних обсягах; підготовку національної економіки, території, органів державної влади, органів військового управління, органів місцевого самоврядування, а також населення до дій в особливий період; забезпечення розвитку воєнної науки, забезпечення відкритого та демократичного цивільного контролю у сфері оборони.

Організація оборони в Україні містить у собі проведення ряду заходів, визначених Конституцією України, Законом «Про оборону» та іншими нормативно-правовими актами, спрямованими на підготовку до збройного захисту і, власне, збройний захист України, цілісності і недоторканності її території. Виходячи з поняття оборони, ці заходи можна розділити на такі основні групи: політичні, військові, економічні, мобілізаційні, правові, соціальні.

Так, зокрема, *політичні* заходи, пов'язані з організацією оборони, включають: оголошення стану війни; введення воєнного стану; прогнозування й оцінку військової небезпеки і військової загрози; розробку основних напрямів військової політики і положень військової доктрини, ряд інших.

Військові заходи, пов'язані з організацією оборони, передбачають будівництво, підготовку і підтримку в необхідній готовності Збройних Сил України, інших військ, військових формувань і органів, планування їхнього застосування, а також їхнє застосування з метою оборони України; виробництво й удосконалення систем управління Збройними Силами України, іншими військами, військовими формуваннями й органами, озброєння і військової техніки, створення їхніх запасів, планування використання в інтересах оборони радіочастотного спектра.

Економічні заходи, пов'язані з організацією оборони, передбачають розвиток науки в інтересах оборони; фінансування витрат на оборону, а також контроль за витратою коштів, виділених на оборону, і діяльністю Збройних Сил України, інших військ, військових формувань і органів.

Мобілізаційні заходи, пов'язані з організацією оборони, містять у собі планування переведення органів державної влади, органів місцевого самоврядування й економіки країни на роботу в умовах воєнного часу; мобілізаційну підготовку органів державної влади, органів місцевого самоврядування й організацій незалежно від форм власності, транспорту, комунікацій і населення країни та інші.

Правові заходи в цій сфері пов'язані з розробкою і прийняттям законодавчих і інших нормативних правових актів у даній сфері, а *соціальні* - з

матеріально-побутовим та грошовим забезпеченням службовців Збройних Сил України.

Відповідно до законодавства складовими частинами організації оборони в Україні є мобілізація, мобілізаційна підготовка, цивільна і територіальна оборона.

Під *мобілізацією* розуміється комплекс заходів щодо переведення економіки країни, органів державної влади, органів місцевого самоврядування й організацій на роботу в умовах воєнного часу, переведенні Збройних Сил України, інших військ, військових формувань, органів і спеціальних формувань на організацію і стан воєнного часу. Мобілізація в Україні може бути загальною або частковою.

Під *мобілізаційною підготовкою* розуміється комплекс заходів, що проводяться у мирний час по завчасній підготовці економіки країни, органів державної влади, органів місцевого самоврядування й організацій, Збройних Сил України, інших військ, військових формувань, органів і створюваних на воєнний час спеціальних сил до забезпечення захисту держави від збройного нападу і задоволенню потреб держави і населення у воєнний час.

Цивільна оборона організується з метою захисту населення й організацій від небезпеки, що виникають при веденні воєнних подій або в наслідок цих дій.

Територіальна оборона організується з метою захисту населення, об'єктів і комунікацій на території України від дій супротивника, диверсійних або терористичних актів, а також ведення і підтримки режимів надзвичайного і воєнного часу.

Систему органів державного управління у сфері забезпечення **обороздатності країни** складають:

- Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України;
- Міністерство оборони України;
- Генеральний штаб Збройних Сил України;
- Військові комісаріати

Формування й проведення воєнної політики України, законодавче регулювання питань сфери оборони та військового будівництва здійснює виключно *Верховна Рада України*. Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради належить: оголошення за поданням Президента України стану війни й укладення миру, схвалення рішень Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію. Верховною Радою схвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України.

Виключно закони України визначають організацію Збройних Сил України, правовий режим воєнного стану й розв'язують інші питання в сфері оборони.

Важливі функції державного управління у сфері оборони покладені на Президента України - гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності держави. Президент: є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сфері оборони держави та приймає рішення у цій сфері, які в подальшому затверджуються парламентом; затверджує військово-адміністративний поділ території України; очолює Раду національної безпеки і оборони України; формує її персональний склад відповідно до Конституції України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України, про загальну оборону або часткову мобілізацію у разі загрози та небезпеки державної незалежності України; затверджує концепції, програми розвитку і застосування Збройних Сил України, їх структуру та склад, мобілізаційні плани; видає Укази про призов громадян України на військову службу та про звільнення з військової служби, вирішує інші питання в галузі оборони.

Кабінет Міністрів України здійснює необхідні заходи щодо забезпечення оборони та національної безпеки України, а саме: забезпечує в межах своєї компетенції державний суверенітет України, виконання Державного бюджету України щодо фінансування заходів у сфері оборони; організовує розробку та виконання державних програм розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань та розвитку озброєння і військової техніки; здійснює заходи щодо формування, розміщення, фінансування та виконання державного оборонного замовлення на поставку (закупівлю) продукції для потреб Збройних Сил України; встановлює порядок надання Збройним Силам України, іншим військовим формуванням у користування державного майна; здійснює загальнодержавні заходи щодо забезпечення живучості об'єктів національної економіки та державного управління у воєнний час; здійснює заходи, пов'язані з підготовкою та проведенням призову громадян України на строкову військову службу, згідно із законодавством здійснює заходи з мобілізаційної підготовки та мобілізації, створення державного матеріального резерву, резервного фонду грошових коштів, інших резервів для забезпечення потреб оборони держави; організовує підготовку населення і території держави до оборони; вирішує питання щодо врегулювання діяльності місцевих органів військового управління (військових комісаріатів), допризовної та призовної підготовки, підготовки призовників з військово-технічних спеціальностей, ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників; керує цивільною обороною та виконує ряд інших важливих повноважень.

Безпосереднє управління Збройними Силами здійснює **Міністерство оборони України** (далі — Міноборони), функції та завдання якого і визначаються окремими законами та Положенням про Міноборони, затвердженим Постановою

Кабінету Міністрів України від 03 серпня 2006 р. №1080 «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України».

Як центральний орган виконавчої влади Міноборони втілює у життя державну політику у сфері оборони, функціонування, бойову та методичну готовність, боєздатність і підготовку Збройних Сил України до здійснення покладених на них функцій та завдань.

Міноборони виконує різноманітні *функції*: бере участь у формуванні та реалізації державної політики з питань оборони і військового будівництва; координує діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони; проводить розвідувальну та інформаційно-аналітичну діяльність в інтересах національної безпеки та оборони держави; забезпечує належний рівень боєздатності, укомплектованості, бойової та мобілізаційної готовності і підготовки Збройних Сил України; проводить державну військову кадрову політику, забезпечує розвиток військової освіти і науки, зміцнення дисципліни, правопорядку та виховання особового складу; виступає замовником на розроблення, виробництво, постачання, ремонт, знищення та утилізацію озброєння, військової техніки, військового майна, а також на поставку матеріальних цінностей до мобілізаційного резерву Збройних Сил України; разом з іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування здійснює заходи щодо підготовки громадян до військової служби, їх призову на військову службу або прийняття на військову службу за контрактом; забезпечує реалізацію заходів демократичного цивільного контролю за Збройними Силами України; здійснює в межах своєї компетенції військове і військово-технічне співробітництво з відповідними державними органами інших держав; забезпечує участь підрозділів Збройних Сил України в міжнародних миротворчих операціях та надання військової допомоги іншим державам; реалізує деякі інші функції та повноваження, що випливають із законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України.

Міністр оборони видає накази та директиви, організує і контролює їх виконання, а накази і директиви з питань будівництва та розвитку Збройних Сил України, їх бойової і мобілізаційної готовності, оперативної та бойової підготовки, організаційних заходів та інспектування військ — спільно з начальником Генерального штабу Збройних Сил України.

Генеральний штаб Збройних Сил України є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, та правоохоронними органами в межах, визначених законодавством. Повноваження Генерального штабу Збройних Сил України визначені законами та Положенням, яке затверджене Указом Президента від 21 серпня 1997 р. (нова редакція від 4 липня 2002 р.)

До системи державного управління у сфері оборони на **місцевому рівні** входять *військові комісаріати*, які створюються в областях, містах і районах. Керують їх роботою *військові комісари*, які є організаторами військової роботи в області, місті, районі. Військові комісаріати створюються Міноборони України і є

військовими органами, які входять до єдиної системи військових органів Міноборони. Загальне керівництво військовими комісаріатами здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України. Військові комісаріати ведуть військово-мобілізаційну та обліково-призовну роботу, беруть активну участь в організації оборонно-масових заходів, патріотичному вихованні молоді.

Щодо здійснення державного контролю у сфері оборони з боку окремих органів держави, то особливе місце тут належить **Раді національної безпеки і оборони України, яка відповідно до Закону України від 5 березня 1998 р. «Про Раду національної безпеки і оборони України»** виконує наступні завдання:

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

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

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

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

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

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

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

Головою **Ради національної безпеки і оборони України** є Президент України, також до складу РНБОУ входять: Голова Верховної Ради України (за згодою); Прем'єр-міністр України; секретар Ради національної безпеки і оборони України; міністр України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; міністр закордонних справ України; міністр оборони України; глава Адміністрації Президента України; міністр фінансів України; голова Державного комітету у справах охорони державного кордону України - командувач Прикордонних військ України; президент Національної академії наук України; голова Служби

безпеки України; міністр внутрішніх справ України; міністр юстиції України; начальник Генерального штабу Збройних сил України - перший заступник міністра оборони України; міністр економіки України.

Збройні сили України – це військова державна структура, призначена для збройного захисту суверенітету, незалежності, територіальної цілісності та неподільності України від воєнного нападу або загрози воєнного нападу ззовні.

В основі **структури Збройних сил України** – чотири види військ. Це - Сухопутні війська, Військово-повітряні сили, Війська протиповітряної оборони, Військово-морські сили. Військове управління Збройними силами здійснює Генеральний штаб. Організаційно Збройні сили України складаються з органів військового управління, об'єднань, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій.

До складу Збройних сил України належать також об'єднання, з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації, що не належать до зазначених вище видів.

Принципи побудови Збройних Сил України, їх склад, загальну структуру та чисельність, порядок дислокації, мобілізації та демобілізації визначає Закон України від 6 грудня 1991 р. (в ред. від 5 жовтня 2000 р.) та інші законодавчі акти.

Завдання української армії та флоту на сьогодні полягає в забезпеченні суверенітету держави, її територіальної цілісності, а також у представленні України на міжнародній арені як неагресивної європейської держави. Збройні сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору в межах територіального моря України.

Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України є Президент України. Він призначає на посади і звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Міноборони України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами іноземних держав.

Безпосереднє керівництво Збройними силами України в мирний та воєнний час здійснює **Головнокомандувач Збройних сил України.** Головнокомандувачем Збройних сил України є за посадою **міністр оборони України**, якого призначає і звільняє в установленому порядку Президент України і який очолює Міністерство оборони України.

Міністерство оборони України, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні сили України, бере участь у реалізації державної політики з питань оборони і військового будівництва, координує діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони. Це міністерство також має аналізувати воєнно-політичну обстановку, визначати рівень воєнної загрози національній безпеці України, забезпечувати функціонування Збройних сил і їх готовність до виконання покладених на них функцій і завдань тощо.

Збройні Сили України комплектуються військовослужбовцями відповідно до Закону України від 25 березня 1992 р. (в редакції від 18 червня 1999 р.) «Про загальний військовий обов'язок і військову службу». Загальний військовий обов'язок встановлено з метою комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України, а також підготовки населення до захисту держави.

Військовий обов'язок – один із найважливіших конституційних обов'язків громадян України. Ч. 1 ст. 65 Конституції України встановлює: «Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України».

Загальний військовий обов'язок включає: підготовку громадян до військової служби; приписку (реєстрацію) до призовних дільниць; прийняття й призов на військову службу; проходження за призовом або добровільно військової, або альтернативної (невійськової) служби; виконання військового обов'язку в запасі; дотримання правил військового обліку. У воєнний час загальний військовий обов'язок передбачає також загальне обов'язкове військове навчання громадян.

Комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями здійснюють через військові комісаріати. Законом встановлено два види комплектування Збройних Сил України: шляхом призову на військову службу на основі загального військового обов'язку; шляхом вступу громадян на військову службу за контрактом.

Для доукомплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями під час мобілізації у воєнний час створюють запас.

Жінки, які за фахом мають медичну підготовку або підготовку, споріднену з відповідною військово-обліковою спеціальністю за переліком, що визначає Кабінет Міністрів України, можуть бути взяті на військовий облік. Вони зобов'язані прибувати за викликом військового комісаріату для проходження медичного огляду й виконувати правила військового обліку.

У мирний час жінки можуть добровільно вступити на військову службу за контрактом. У воєнний час особи жіночої статі, які перебувають на військовому обліку чи пройшли загальне військове навчання, можуть бути призвані на військову службу за рішенням Президента України.

Військовослужбовців і військовозобов'язаних поділяють на рядовий склад, сержантський і старшинський склад, склад прапорщиків і мічманів, офіцерський склад (молодший, старший, вищий).

Громадяни України проходять підготовку до військової служби. З допризовниками й призовниками проводять роботу, пов'язану з підготовкою до військової служби, яка включає допризовну підготовку юнаків, підготовку призовників з військово-технічних спеціальностей, підготовку до вступу у вищі військові навчальні заклади та вищі навчальні заклади, які мають військові навчальні підрозділи, військову підготовку студентів вищих навчальних закладів за програмою офіцерів запасу, фізичну підготовку, лікувально-оздоровчу роботу,

підвищення рівня освітньої підготовки, вивчення державної мови, патріотичне виховання.

З метою взяття юнаків на облік, визначення їх кількості, ступеня придатності до військової служби, встановлення загального рівня здобутої спеціальності й рівня фізичної підготовки в районах (містах) утворюють призовні дільниці, куди приписуються громадяни (протягом січня - березня), яким у рік приписки виповнюється сімнадцять років. Приписку проводять районні (міські) комісаріати за місцем проживання.

Медичний огляд громадян, які приписуються до призовних дільниць, відвідування лікувально-профілактичних і лікувальних закладів згідно з рішенням комісії по припису є обов'язковим. Медичний огляд проводять у порядку, затвердженому Міноборони України за погодженням із центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Призовний вік починається з вісімнадцяти років. Призов здійснюють у встановлені строки згідно з Указом Президента України.

Законодавством передбачено надання відстрочки від призову на строкову військову службу за рішенням районної (міської) призовної комісії: за сімейними обставинами, за станом здоров'я, для продовження навчання, у зв'язку з депутатською діяльністю та призовникам з вищою освітою - вчителям загальноосвітніх навчальних закладів і медичним працівникам на весь період їх роботи в сільській місцевості за спеціальністю й у деяких інших випадках.

Звільнення від призову на строкову військову службу в мирний час застосовують до призовників, визнаних за станом здоров'я непридатними до військової служби в мирний час; які до дня відправки на строкову військову службу досягли двадцятип'ятирічного віку; пройшли військову службу в інших державах тощо. Від призову звільняють також громадян, які закінчили курс навчання за програмою підготовки офіцерського складу чи прапорщиків у навчальних закладах органів внутрішніх справ і продовжують службу в системі МВС України, Служби безпеки України, інших військових формуваннях, мають військові або спеціальні звання.

На військову службу в добровільному порядку приймають осіб, які відповідають вимогам військової служби. З ними укладають контракт.

Альтернативну (невійськову) службу запроваджено замість проходження строкової військової служби. Право на альтернативну службу як вид виконання загального військового обов'язку мають за наявності справжніх релігійних переконань громадяни України, які належать до чинних згідно із законодавством релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю та служби у Збройних Силах. Порядок проходження альтернативної (невійськової) служби врегульований Законом України «Про альтернативну (невійськову) службу» (в редакції від 18 лютого 1999 р.).

Військова служба в Збройних Силах України та інших військових формуваннях є державною службою особливого характеру. Вона полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я та віком громадян України, пов'язаній із захистом Батьківщини. Час проходження військової служби

зараховують громадянам у загальний стаж роботи, стаж роботи за фахом, а також у стаж державної служби.

Порядок проходження громадянами України військової служби визначають Закон України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу», Положення про порядок проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців, що затверджує Президент України, та інші нормативно-правові акти.

Для осіб, що проходять військову службу, встановлено відповідні її строки. Для солдатів і сержантів строкової військової служби - 18 місяців (для осіб, які мають вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки спеціаліста або магістра - 12 місяців); для матросів і старшин, які проходять строкову службу на кораблях, суднах, у берегових частинах бойового забезпечення Військово-Морських Сил України, в морських частинах інших військових формувань - 24 місяці, за контрактом - три роки, в тому числі для жінок; для прапорщиків і мічманів - не менше п'яти років, офіцерів - від п'яти до десяти років. Граничний вік перебування на службі - до 60 років. Міністром оборони, вищим командуванням інших військових формувань офіцери можуть бути залишені на військовій службі більше граничного віку до п'яти, а доктори наук і професори - до десяти років.

Звільнення з військової служби здійснюють в запас або у відставку. В запас звільняють осіб, що не досягли граничного віку перебування в запасі й за станом здоров'я придатні до військової служби в мирний або воєнний час. У відставку звільняють осіб, що досягли граничного віку перебування в запасі або визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби зі зняттям з військового обліку. Військовослужбовці, які проходять службу за контрактом (контракт припиняється (розривається), можуть бути звільнені з військової служби у зв'язку з досягненням граничного віку перебування на військовій службі - за віком; за станом здоров'я; у зв'язку зі скороченням штатів; після закінчення строку контракту; через сімейні обставини; за службовою невідповідністю; у зв'язку з обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили; у зв'язку зі систематичним невиконанням умов контракту військовослужбовцем чи командуванням.

Законом встановлено граничний вік перебування в запасі й розряди запасу. Військовозобов'язаних за час перебування в запасі призивають на збори: навчальні (або перевірочні) та спеціальні. Військовозобов'язані, які досягли граничного віку перебування в запасі, а також особи, яких військово-лікарські комісії визнали непридатними до військової служби, знімають із військового обліку й переводять у відставку.

Законом України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» передбачено відповідальність керівників, інших посадових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій усіх форм власності та громадян, винних у порушенні порядку військового обліку, допризовної підготовки, приписки до призовних дільниць, призову на дійсну військову службу, призову на військову службу

офіцерів запасу, проходження навчальних зборів (занять), мобілізаційної підготовки й мобілізаційної готовності, явки за викликом у військовий комісаріат, а загальний військовий обов'язок і військову службу.

Адміністративна відповідальність настає згідно із КпАП за: порушення правил військового обліку (ст. 210); умисне зіпсування обліково-військових документів чи втрату їх з необережності (ст. 211); неявку на виклик у військовий комісаріат (ст. 211¹); неподання у військові комісаріати списків юнаків, які підлягають приписці до призовних дільниць (ст. 211²); прийняття на роботу військовозобов'язаних і призовників, які не перебувають на військовому обліку (ст. 211³); незабезпечення сповіщення військовозобов'язаних і призовників про їх виклик у військові комісаріати, перешкоду їх своєчасній явці на пункти збору чи призовні дільниці (ст. 211⁴); несвоєчасне подання документів, необхідних для ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, несповіщення їх про виклик у військові комісаріати (ст. 211⁵); неподання відомостей про військовозобов'язаних і призовників (ст. 211⁶).

Районні (міські) військові комісаріати зобов'язані під час проведення приписки до призовних дільниць, призову на дійсну військову службу офіцерів запасу та проходження навчальних зборів ознайомити громадян з їх правами, обов'язками й вимогами Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу».

Враховуючи позитивні зміни, що сталися в розвитку світового співтовариства, активізацію процесу роззброєння, зниження рівня воєнного протистояння, а також співвідношення бойових потенціалі сусідніх без'ядерних держав, Україна, максимально використовуючи існуючу інфраструктуру, теж реформує свої Збройні сили з урахуванням принципу оборонної достатності та своїх економічних можливостей. В результаті реформування в Україні мають бути створені наближені до європейської моделі мобільні, багатofункціональні й універсальні, належно озброєні, забезпечені та навчені Збройні сили, спроможні виконувати покладені на них завдання за умов наявних можливостей держави щодо їх всебічного забезпечення.

2 Адміністративно-правове регулювання у сферах національної безпеки та охорони державного кордону

Існування та прогресивний розвиток держави залежить від здійснення цілеспрямованої політики щодо захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу країни. Основний зміст такої політики визначає Закон України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України», згідно з яким **національна безпека** – це стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Національна безпека – складне явище, яке складається із системи заходів економічного, політичного, екологічного, громадського, оборонного характеру.

Основними *напрямами державної політики щодо національної безпеки* України є:

– у *політичній сфері* - утворення механізму захисту прав громадян, попередження та усунення намагань втручання у внутрішні справи України; адаптація законодавства України до законодавства ЄС;

– у *соціальной сфері* - створення ефективної системи соціального захисту людини, охорони та відновлення її фізичного і духовного здоров'я, ліквідації алкоголізму, наркоманії, інших негативних явищ, застосування своєчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам; у сфері державної безпеки та у воєнній сфері - реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності, посилення контролю за станом озброєнь і захищеністю військових об'єктів; активізація робіт з утилізації зброї;

– в *економічній сфері* — забезпечення умов для сталого економічного зростання, вдосконалення антимонопольної політики, подолання «тінізації» економіки через реформування податкової системи, контроль за експортно-імпоротною діяльністю;

– у *науково-технологічній сфері* — застосування комплексних заходів щодо захисту та розвитку навколишнього природного середовища, контроль за його станом;

– в *інформаційній сфері* — застосування комплексних заходів щодо захисту інформаційного простору, забезпечення інформаційного суверенітету України, активне залучення засобів масової інформації до боротьби з корупцією.

Основним суб'єктом забезпечення безпеки виступає держава, що здійснює функції в цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Держава не лише забезпечує безпеку кожного громадянина на території країни, а й гарантує захист громадянам України, що перебувають за її межами.

Суб'єкти забезпечення безпеки, створюючи систему безпеки і будучи її взаємозалежними елементами, діють на основі суворого розмежування повноважень.

Верховна Рада України — в межах своїх повноважень здійснює законодавче регулювання й контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки;

Президент України як глава держави — забезпечує державу незалежність, здійснює керівництво в сферах національної безпеки й оборони Раду національної безпеки й оборони України як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України — координує та контролює діяльність органів виконавчої влади в сферах національної безпеки й оборони;

Кабінет Міністрів України — вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності, національної безпеки й боротьби зі злочинністю;

Конституційний Суд України — вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України й дає офіційне їх тлумачення;

Суди загальної та спеціальної юрисдикції — здійснюють правосуддя в сфері забезпечення національної безпеки;

Прокуратура України — здійснює наглядові повноваження у сфері національної безпеки;

Національний банк України — розробляє та здійснює емісійно-кредитну політику в інтересах національної безпеки;

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади - в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію законів, указів, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки, створюють і підтримують у стані готовності й застосування відповідні сили та засоби безпеки.

Особливу роль у цій сфері відведено воєнній організації держави, до якої належать Збройні Сили України, внутрішні війська, органи й підрозділи МВС України, державна прикордонна служба України, військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та ін.

Відповідно до Конституції України і Закону України від 25 березня 1992 р «Про Службу безпеки України» загальне керівництво безпекою здійснює *Президент України*. Визначення стратегічних інтересів України, концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки та оборони; здійснення поточного контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони належить *Раді національної безпеки та оборони України*.

До основних органів спеціальних служб безпеки належать: Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна охорона при МВС України та Державна прикордонна служба України.

Основи організації і діяльності **Служби безпеки України** (далі - СБУ) закріплені в Законі України від 25 березня 1992р. «Про службу безпеки України», згідно з яким СБУ – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, підпорядкований Президентові України і підконтрольний Верховній Раді України.

На **СБУ покладається** у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб. До **завдань СБУ** також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Систему СБУ складають Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, Служба безпеки Республіки Крим, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України. Організаційна структура Служби безпеки України визначається Президентом України.

Окремим органом виконавчої влади у сфері безпеки є **Управління державної охорони України, яке відповідно** до Закону України від 4 березня 1998 р. «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» організує та контролює забезпечення охорони осіб, які заміщають державні посади на строк їх повноважень (Президент України, Прем'єр-міністр України, Голова Верховної Ради України, Генеральний прокурор тощо) а також глав іноземних держав в період їх перебування на території України. Управління державної охорони України є центральним державним правоохоронним органом із спеціальним статусом.

Державна охорона — це система організаційно-правових, режимних, оперативно-розшукових, інженерно-технічних та інших заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими державними органами з метою забезпечення нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів, визначених згаданим Законом. Державна охорона здійснюється на принципах законності, безперервності, поваги до прав, свобод, гідності людини і громадянина, єдиноначальності.

Керівництво діяльністю Управління здійснює начальник, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України.

Державна охорона здійснюється за такими напрямками: а) припинення протиправної діяльності окремих осіб або груп, яка загрожує нормальному функціонуванню органів державної влади України, життю, здоров'ю, честі та гідності посадових осіб і членів їхніх сімей; б) особиста охорона осіб; в) охорона об'єктів і підтримання на них контрольно-пропускного режиму; г) оснащення об'єктів технічними засобами охорони за рахунок коштів юридичних осіб, в користуванні яких ці об'єкти перебувають; г) проведення комплексу профілактичних заходів з метою запобігання протиправним посяганням. Контроль за діяльністю Управління здійснює Президент України.

Держава як гарант забезпечення прав громадян повинна мати систему органів, сил і засобів, за допомогою яких здійснює організацію і забезпечення захисту населення від негативних наслідків у різноманітних *надзвичайних ситуаціях*.

Важливу роль у забезпеченні захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій та аварії на ЧАЕС відіграє **Міністерство з питань надзвичайних ситуацій у справах захисту населення від Чорнобильської катастрофи**, основними завданнями якого є:

- розроблення і реалізація заходів щодо захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій та Чорнобильської катастрофи;
- керівництво діяльністю органів управління, штабів, військ цивільної оборони і підпорядкованих спеціалізованих формувань;

- координація діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ і організацій усіх форм власності з розв'язання проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків;

- визначення основних напрямків роботи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, соціального захисту населення, реабілітації забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи територій;

- державний нагляд і контроль за станом цивільної оборони і техногенної безпеки, готовністю дій у надзвичайних ситуаціях та проведення заходів щодо запобігання їм;

- організація та координація здійснення всіх заходів на території зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, вирішення питань їх фінансування, охорони громадського порядку і здоров'я персоналу, який працює на цій території, захисту наукових і економічних інтересів України;

- координація робіт, пов'язаних з формуванням і реалізацією єдиної науково-технічної політики у сфері створення та впровадження сучасних інформаційних технологій, банків даних з проблем цивільної оборони, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій та Чорнобильської катастрофи;

- підготовка і перепідготовка кадрів цивільної оборони та з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій та Чорнобильської катастрофи, навчання населення дій у надзвичайних ситуаціях.

До складу сил та засобів захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру входять відповідні сили та засоби центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і господарювання, єдина державна система, а також добровільні рятувальні формування, що залучаються до проведення відповідних робіт.

Професійні аварійно-рятувальні служби, з яких складаються значені сили та засоби, укомплектовуються з урахуванням необхідності проведення роботи в автономному режимі протягом не менше ніж трьох діб і перебувають у стані постійної готовності.

У разі виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру, сили постійної готовності залучаються для термінового реагування. Також з метою ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру можуть залучатися частини та підрозділи Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених згідно із законодавством України.

Згідно із статтями 85, 106 Конституції України *надзвичайний стан* на території України або в окремих її місцевостях вводиться за рішенням Президента України, яке підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

При введенні режиму надзвичайного стану відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» (2000 р.) можуть застосовуватися заходи, що спричиняють тимчасову зміну встановлених законом прав, свобод та обов'язків громадян. Застосування таких заходів на окремій території, де введено надзвичайний стан, не може тягнути за собою зміну прав та обов'язків громадян в інших місцевостях чи в Україні в цілому. Стаття 7 зазначеного Закону встановлює строк дії надзвичайного стану: на всій території України він може бути введений не більше ніж на 30 діб, на окремій місцевості - на 60 діб. Після закінчення цього строку надзвичайний стан скасовується, а у разі потреби він може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб.

Важливу роль відіграє також **Державний комітет з матеріального резерву України**, до основних завдань якого належить: участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері державного резерву; управління державним резервом; методологічне, інформаційно-аналітичне, науково-методичне та нормативне забезпечення роботи з формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та овіження (поновлення) запасів державного матеріального резерву; організація наукових досліджень з питань довготривалого зберігання матеріальних цінностей державного резерву; планування та організація мобілізаційної підготовки єдиної системи державного резерву України, забезпечення переведення її з мирного на воєнний стан і сталого функціонування в особливий період; організація будівництва, ремонту та експлуатації об'єктів виробничого і соціально-культурного призначення системи державного резерву.

Питання охорони кордону, його режиму та прикордонного режиму встановлює Закон України від 4 листопада 1991 р. «Про Державний кордон України». Закон визначає **державний кордон України** як лінію і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії, які визначають межі території (суші, води, надр і повітряного простору) України. Державним кордони на морі є лінія зовнішньої межі територіального моря України, яка розташована на відстані 12 морських миль від берега. Таким чином, кордон України є просторовою межею, яка охоплює певну територію, у рамках якої визначений державний суверенітет України. Державний кордон України визначається Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України. Захист і охорона державного кордону є однією з найважливіших функцій держави. Закони України від 4 листопада 1991 р. «Про Державний кордон України» та закон України від 3 квітня 2003 р. «Про державну прикордонну службу України» розкривають сутність державного захисту та охорони кордону.

Основним завданням **охорони державного кордону України** є забезпечення встановленого режиму перетинання державного кордону України. Основними **функціями Державної прикордонної служби України** є:

– охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

– здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

– охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;

– ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України "Про розвідувальні органи України" та "Про оперативно-розшукову діяльність" ;

– участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

– участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" ;

– охорона закордонних дипломатичних установ України;

– координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

Охорона державного кордону передбачає функціонування відповідних правових режимів. Законом закріплюються такі режими: а) режим державного кордону; б) прикордонний режим; в) режим у пунктах пропуску через державний кордон.

Режим державного кордону — сукупність правил, що встановлюють порядок його дотримання, перетинання громадянами і транспортними засобами; переміщення через кордон товарів і тварин; ведення на ньому господарської, промислової та іншої діяльності; вирішення з іноземними державами інцидентів, пов'язаних із порушенням режиму кордону.

Прикордонний режим — сукупність правил в'їзду (проходу), тимчасового здійснення в її межах господарської, промислової та іншої діяльності; проведення масових суспільно-політичних, культурних та інших заходів у прикордонній смузі і т. п.

Прикордонна смуга — частина території України, яка безпосередньо прилягає до державного кордону на всьому його протязі.

Відповідно до вимог режиму державного кордону та у порядку, визначеному Правилами перетинання державного кордону громадянами України, та Правилами в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і

транзитного проїзду через її територію, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів від 27 січня 1995 р., перетинання кордону здійснюється через пункти пропуску, під якими розуміється територія з межах залізничного, автомобільного вокзалу, морського, річкового порту, аеродрому, відкритого для міжнародного сполучення, а також інше, спеціально обладнане місце, де здійснюється прикордонний, а при необхідності й інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, товарів і тварин.

Режим у пунктах пропуску через державний кордон — це сукупність правил в'їзду в названі пункти, перебування і виїзду з них осіб, транспортних засобів, ввезення, перебування і вивезення товарів і тварин. Цей режим необхідний для здійснення прикордонного, митного, ветеринарного та інших видів контролю.

Перетинання державного кордону України здійснюється на шляхах сполучення через державний кордон з дотриманням встановленого порядку. Залізничне, автомобільне, морське, річкове, поромне, повітряне та пішохідне сполучення через державний кордон здійснюється в пунктах пропуску, що встановлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства і міжнародних договорів України.

Пункт пропуску через державний кордон — це спеціально виділена територія на залізничних та автомобільних станціях, у морських вокзалах і річкових портах, аеропортах (аеродромах) з комплексом будівель, споруд і технічних засобів, де здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна.

3. Адміністративно-правове регулювання у галузі зовнішньої політики та митної справи.

Нормативну базу державного управління у галузі зовнішньої політики складають такі важливі акти як Декларація про державний суверенітет, Акт про незалежність України, Конституція України, Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, Воєнна доктрина України, Закон України "Про міжнародні договори України", Закон України "Про правонаступництво України", Закон України «Про дипломатичну службу», Закон України "Про участь України в міжнародних миротворчих операціях", Закон України «Про правовий статус іноземців», Закон України «Про біженців», Положення про дипломатичне представництво України в іншій державі, Положення про постійне представництво України при міжнародній організації, Консульський статут України, тощо.

Державне управління закордонними справами полягає в діяльності державних органів, спрямованої на здійснення зовнішньої політики України. **Зовнішньополітична діяльність** України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними нормами міжнародного права.

Відповідно до Основних напрямів зовнішньої політики України українська держава реалізує зовнішню політику на таких засадах:

- здійснює відкриту зовнішню політику, прагне до співробітництва з усіма зацікавленими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав чи груп держав;

- розбудовує свої двосторонні та багатосторонні відносини з іншими державами й міжнародними організаціями на основі принципів добровільності, взаємоповаги, рівноправності, взаємовигоди, невтручання у внутрішні справи;

- Україна не є ворогом жодної держави, засуджує війну як знаряддя національної політики та ін.

Систему органів державного управління зовнішньополітичною діяльністю складає:

- Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України;

- Міністерство закордонних справ України;

- Дипломатичні представництва України та місії;

- Консульські установи України;

- Державний комітет України у справах національностей та міграції

До повноважень **Верховної Ради України** у сфері зовнішніх відносин належать: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошення за Поданням Президента України стану війни і укладення миру; схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про отримання Україною від імені держав, банків і міжнародних організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; схвалення рішень про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на території України; надання у встановлений законом строк згоди па обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України.

У сфері зовнішніх зносин *представницькі функції* виконує **Президент України**. Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він представляє державу у сфері міжнародних відносин, відвідує з офіційними і неофіційними візитами зарубіжні країни, бере участь у роботі міжнародних форумів тощо, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори і укладає міжнародні договори України. Крім цього, згідно з Конституцією України Президент України призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, затверджує положення про них, приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав. Вірча грамота надсилається главою іноземної держави Президентові

України, що засвідчує офіційний статус глави дипломатичного представництва і він приступає до виконання своєї місії з моменту вручення вірчої грамоти. Надзвичайний і Повноважний Посол України, Постійний представник України при міжнародній організації призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням Міністерства закордонних справ України. Президент України приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства, що передбачено Законом України «Про громадянство».

Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України у сфері закордонних справ.

З метою підвищення ефективності, цілеспрямованості та узгодженості здійснення зовнішньої політики України координацію діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади й установ у сфері зовнішніх зносин покладає на Міністерство закордонних справ України.

Міністерство закордонних справ України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення зовнішньої політики держави і координацію діяльності у сфері зовнішніх зносин України. Міністерство закордонних справ України здійснює свої повноваження безпосередньо та через інші органи дипломатичної служби. Основними завданнями МЗС України є:

- участь у забезпеченні національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства,
- сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, поширенню у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера;
- створення сприятливих зовнішніх умов для зміцнення незалежності, державного суверенітету, економічної самостійності та збереження територіальної цілісності України;
- забезпечення відповідно до наданих повноважень цілісності та узгодженості зовнішньополітичного курсу України;
- захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; сприяння розвитку зв'язків із зарубіжними українськими громадами та надання цим громадам підтримки і захисту відповідно до норм міжнародного права та чинного законодавства України.

В основі структури Міністерства закордонних справ України - керівництво МЗС України на чолі з міністром, якого призначає та звільняє Президент України. Структурними підрозділами МЗС є: Дипломатична академія при МЗС, посольства, постійні представництва та місії, генеральні консульства, представництва МЗС у регіонах.

Дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном є постійно діючими установами України, основними завданнями яких є представництво України в державі перебування та підтримання

офіційних міждержавних відносин, захист інтересів України, прав та інтересів її громадян і юридичних осіб за кордоном. Постійні представництва України при міжнародних організаціях є постійно діючими установами України за кордоном, основними завданнями яких є представництво України при міжнародних організаціях, підтримання з такими міжнародними організаціями офіційних відносин та захист інтересів України за кордоном.

Спеціальним нормативно-правовим актом регулюється здійснення дипломатичної служби, яка є складовою державної служби, однак має певні особливості організації її діяльності, які знайшли своє відображення у Законі України від 20 вересня 2001 року "Про дипломатичну службу України", а також Консульському Статуті України, відповідних міжнародно-правових актах. **Дипломатична служба України** – це професійна діяльність громадян України, спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном.

Систему органів дипломатичної служби складають: Міністерство закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України на території України, закордонні дипломатичні установи України. Дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження. Прийняття на дипломатичну службу здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли призначення на дипломатичні посади здійснює Президент України. Порядок проведення конкурсу для прийняття на дипломатичну службу визначається Кабінетом Міністрів країни. Міністр закордонних справ України має право самостійно добирати та приймати осіб на посади для роботи в патронатній службі.

Для дипломатичних працівників, які працюють в закордонних дипломатичних установах України, встановлюються такі **посади**: Надзвичайний і Повноважний Посол України, Постійний представник України при міжнародній організації; Генеральний консул України; Радник-посланник; радник; консул України; перший секретар; віце-консул; другий секретар; третій секретар; аташе.

Законом "Про дипломатичну службу" встановлено порядок призначення на дипломатичні посади та звільнення в залежності від категорії посади. Специфіка функцій та завдань дипломатичної служби зумовлюють також особливість правового регулювання процесу її проходження та службової кар'єри, правового статусу працівників дипломатичної служби, питань відповідного матеріального забезпечення (оплата праці, режим щорічних та додаткових відпусток, соціально-побутове забезпечення та гарантії, що надаються працівникам дипломатичної служби та членам їх сімей, забезпечення дипломатичних працівників предметами представницької екіпіровки державне страхування життя і здоров'я працівників. Законом встановлені також підстави припинення дипломатичної служби, відставки окремих категорій дипломатичних працівників.

Щодо державної політики України у сфері міжнаціональних відносин та забезпечення прав національних меншин, реалізовувати її покликаний **Державний комітет України у справах національностей та міграції**, основними завданнями якого є:

- участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин України, депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну, біженців та інших категорій мігрантів, а також забезпечення зв'язків з українцями, які проживають за межами України;

- координація підготовки і здійснення центральними та місцевими органами виконавчої влади заходів щодо забезпечення прав біженців, національних меншин України, депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну, а також у межах повноважень Комітету - прав інших категорій мігрантів;

- організація прийому, облаштування та адаптації депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну; забезпечення виконання законодавства України про біженців і міграцію з питань, що належать до його компетенції;

- сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх потреб та розвитку етнічної самобутності українців, які проживають за межами держави, а також зміцненню їх зв'язків з Україною.

До структури **Державного комітету України у справах національностей та міграції** належать: Управління у справах національностей; Управління у справах біженців та міграції; Управління у справах депортованих; Управління у справах української діаспори та міжнародних зв'язків; Управління кадрів та організаційної роботи; Управління справами.

Особливу роль у розвитку зовнішньоекономічних зв'язків відіграє **митна справа**, тобто діяльність митних органів, що регулюється Митним кодексом, Законом України «Про митну справу», іншими законами та підзаконними актами. Саме від належного правового регулювання митної справи, оптимального кадрового забезпечення митниць, регулювання всього комплексу зовнішньоекономічних і митно-тарифних стандартів залежить подальший розвиток міждержавних економічних відносин, а також рівень відкритості країни для міжнародного співробітництва. Митна справа є складовою зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України. У митній справі Україна додержується визнаних у міжнародних відносинах систем класифікації та кодування товарів, єдиної форми декларування експорту та імпорту товарів, митної інформації, інших міжнародних норм і стандартів. Основні питання державного регулювання зовнішньоекономічних відносин розв'язуються за допомогою митної політики. **Митна політика** – це складова внутрішньої та зовнішньої політики, яка визначає зміст діяльності держави та її компетентних органів у сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин та організації митної системи і має на меті захист національних інтересів, національної безпеки і економічного суверенітету держави. 11 липня 2002 р. було прийнято новий Митний кодекс України (далі - МК), який значно

спростив процедури митного контролю та митного оформлення, ввів багато нових понять, деталізував значну кількість норм і правил, які раніше були сформульовані досить загально, що викликало необхідність прийняття великої кількості відомчих актів.

Статтею 2 МК України надано визначення поняттю «митна політика»: «Митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі».

Україна визначає і проводить єдину митну політику, спрямовану на прискорення товарообігу, стимулювання розвитку національної економіки, захист внутрішнього ринку та власного виробника, а також на розвиток митної справи, відповідно до загальновизнаних міжнародних норм.

Формування та здійснення митної політики відбувається згідно з такими принципами.

1) *Принцип єдності митної політики* як складової зовнішньої політики України. Митна політика України є складовою державної зовнішньої політики і повинна формуватися відповідно до цілей та принципів останньої, завдань захисту національних інтересів та національної безпеки.

2) *Принцип єдності тарифної політики України*. На митній території України діє Єдиний митний тариф України, який згідно зі ст. 3 Закону України «Про єдиний митний тариф» є систематизованим зводом ставок мита, яким обкладаються товари та інші предмети, що ввозяться на митну територію України або вивозяться за межі цієї території. Ставки Єдиного митного тарифу України є єдиними для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності незалежно від форм власності, організації господарської діяльності та територіального розташування, за винятком випадків, передбачених законами України та її міжнародними договорами.

3) *Принцип єдності політики експортно-імпортного контролю*. В Україні діють єдині правила щодо порядку переміщення через митний кордон товарів та інших предметів. МК встановлює, що ввезення в Україну, вивезення з України та транзит через її територію товарів та інших предметів, окремих видів може бути заборонено чи обмежено законодавством України.

4) *Принцип єдності митної території України*. Він заснований на понятті територіальної юрисдикції держави, митна територія встановлює сферу дії митного суверенітету держави. Цей принцип є важливим для забезпечення сплати мит, митних платежів, застосування інших засобів митного регулювання. Ст. 5 МК України закріплює поняття *митної території України* - територія України, яка зайнята сушею, територіальне море, внутрішні води і повітряний простір, а також штучні острови, установки і споруди, що створюються у виключній морській економічній зоні України, на які поширюється виключна юрисдикція України. Вони становлять єдину митну територію України. *Території вільних (спеціальних) митних зон*, розташованих в Україні, вважаються такими, що знаходяться поза межами митної території України, за винятком випадків, визначених МК та іншими законами України. Межі митної території України є

митним кордоном України. Митний кордон України збігається з державним кордоном України, за винятком меж території вільних митних зон. Межі території вільних митних зон становлять митний кордон України.

5) Принцип гармонізації та уніфікації митної діяльності України із загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами і стандартами. Його основою є намагання України інтегруватися до світової економічної системи, загальноєвропейських економічних процесів, приєднатися до СОТ, для чого необхідно привести національні митні стандарти відповідно до загальноприйнятих світових принципів та вимог, що, зокрема, включає недопущення застосування нетарифних обмежень, приведення митних тарифів відповідно до рекомендацій СОТ тощо.

6) Принцип захисту державою прав та охоронюваних законом інтересів учасників зовнішньоекономічної діяльності. Його зміст полягає в тому, що Українська держава забезпечує рівний захист інтересів всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та іноземних суб'єктів господарської діяльності на її території згідно з законами України.

7) Принцип юридичної рівності і недискримінації, виключення невинуватого втручання держави у зовнішньоекономічну діяльність.

Порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане із встановленням та справлянням митних платежів, процедури митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою та порушення митних правил, інші заходи, спрямовані на реалізацію державної митної політики України, становлять **митну справу**.

У митній справі Україна дотримується визнаних у міжнародних відносинах систем класифікації та кодування товарів, єдиної форми декларування експорту та імпорту товарів, митної інформації, інших міжнародних норм і стандартів. Забезпечення здійснення митної справи відповідно до МК та законів України, встановлення ставок митних зборів, координація діяльності ДМС України та інших органів державної влади при вирішенні питань, що стосуються митної справи, подання на розгляд Верховної Ради України пропозицій щодо митної системи України здійснюється *Кабінетом Міністрів України*.

У здійсненні митної політики бере участь значне коло державних органів - Кабінет Міністрів України, міністерства та інші органи центральної виконавчої влади, НБУ тощо, але безпосередньо здійснення цієї політики покладається на *митні органи*. Вони відповідно до ст. 12 МК, реалізуючи митну політику України, здійснюють:

- виконання та контроль за дотриманням законодавства України з питань митної справи;
- виконання зобов'язань, які випливають із міжнародних договорів України щодо митної справи;
- сприяння захисту прав інтелектуальної власності учасників зовнішньоекономічних зв'язків, інших юридичних та фізичних осіб;
- застосування відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон України;

- митний контроль та митне оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, вдосконалення форм і методів їх здійснення;
- захист економічних інтересів України;
- боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил;
- ведення митної статистики;
- встановлення достовірності сертифікатів походження товарів з України тощо.

Правові, економічні та організаційні основи митної справи визначено в Конституції, законах України (серед них особливе місце належить МК - комплексному закону в сфері митної справи), нормативних актах Президента України й Кабінету Міністрів України, актах Державної митної служби України (далі - Держмитслужба України) та інших центральних органів виконавчої влади. Виключно законами України визначаються засади митної справи. Статтею 9 МК України передбачено, що закони України з питань митної справи набувають чинності через 10 днів від дня їхнього офіційного опублікування, якщо інше не передбачене самим законом, але не раніше дня їхнього офіційного опублікування.

Інші нормативно-правові акти з питань митної справи набувають чинності через 45 днів від дня їхнього офіційного опублікування, якщо інше не передбачене самим актом, але не раніше дня їхнього офіційного опублікування. У випадку, якщо такі нормативно-правові акти не будуть офіційно опубліковані, вони не набувають чинності, за винятком випадків, передбачених чинним законодавством.

Що стосується особливості вступу в чинність митно-правових норм, то ст. 10 МК України визначено, що при здійсненні митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України, застосовуються винятково нормативно-правові акти, що діють на день оформлення митної декларації митним органом України. У випадках, коли чинним законодавством передбачена можливість здійснення митних процедур без подання декларації, застосовується законодавство, що діє на день здійснення таких процедур.

Враховуючи різноманітність джерел митного права, їх можна класифікувати в такий спосіб: 1. Конституція України, що є домінуючим джерелом, а також базою для появи інших митно-правових норм; вона закріплює основні принципи організації, здійснення митної справи, права та обов'язки учасників, які здійснюють митне оформлення та контроль, установлює статус державних органів, різних установ і громадян, що приймають участь у митних правовідносинах; 2. Законодавчі акти України, кодекси, положення, устави, які визначають порядок, процедуру, організацію діяльності або оскарження рішень митних органів (наприклад, МК України, КпАП України, КАС України); 3. Постанови Верховної Ради України або Укази Президента України, що містять митно-правові норми, наприклад, Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну митну

службу України» від 24.08.2000 р.; 5. Нормативні акти уряду, центральних органів виконавчої влади України; 6. Нормативні накази керівників; інструкції, затверджені наказами керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які у встановленому законом порядку пройшли реєстрацію; 7. Акти керівників митних установ (накази, рішення, які визначають місця митного контролю, деталізують процедуру організації та здійснення митного контролю), зареєстровані відповідно до закону; 8. Міжурядові угоди України з іншими державами або міждержавними об'єднаннями; міжнародно-правові акти, ратифіковані у відповідному порядку Україною (міжнародні конвенції про гармонізацію та уніфікацію митних процедур або міжурядові угоди про вільну торгівлю); 9. Акти Конституційного Суду України (наприклад, рішення від 29.01.2002 р. № 1-рп/2002 щодо відповідності Конституції України положення Закону України «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна і коштів вітчизняного походження», яким визначено, що названий Закон є підставою для відмови в наданні та припиненню раніш наданих пільг у сфері валютного та митного регулювання та стягнення податків, збору, обов'язкових платежів з підприємств з іноземними інвестиціями, а також з їхніх дочірніх підприємств та філій, відділень і підрозділів, включаючи постійні представництва нерезидентів, незалежно від часу внесення іноземних інвестицій та їхньої реєстрації)

МК становить основу митного законодавства України. За своїм характером він є комплексним законом, що регулює різноманітні відносини, які зачіпають різні галузі права - адміністративне, цивільне, фінансове, кримінальне та, у визначеній частині, міжнародне. У МК визначено: функції митних органів; служба в митних органах; принципи переміщення то варів і транспортних засобів (право на ввезення та вивезення, заборона на ввезення та вивезення, обмеження на ввезення та вивезення; митні режими; митні платежі; митне оформлення; митний контроль; митні пільги; митна статистика; ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності; відповідальність за порушення митних правил, а також правила провадження в справах про такі порушення та їх виконання).

Особливе місце в системі джерел митного права займають нормативні акти, які регулюють порядок організації та здійснення митної справи: Закон України від 5 лютого 1992 р. «Про Єдиний митний тариф», Закон України від 10 жовтня 2001 р. «Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України».

Оперативне регулювання митних відносин забезпечують укази Президента й постанови Кабінету Міністрів України, наприклад, Указом Президента України від 10 лютого 1996 р. було затверджено Положення про індикативні ціни у сфері зовнішньоекономічної діяльності, від 24 серпня 2000 р. - Положення про державну митну службу України.

Здійснюючи регулювання митної справи Кабінет Міністрів України видає постанови й розпорядження, якими затверджує різні правила. Відповідно до

нового МК України постановами Кабінету Міністрів України затверджено порядок застосування режимів тимчасового ввезення (вивезення), реімпорту, реекспорту, відмову на користь держави й знищення або руйнування товарів, що перебувають під митним контролем, митного складу та інше. Постановами Кабінету Міністрів України затверджено Правила ввозу транспортних засобів на територію України (21 травня 1994 р.), перелік шляхів і напрямів транзиту підакцизних товарів через територію України й пунктів на митному кордоні, через які здійснюють ввезення та вивезення цих товарів, а також граничні терміни транзиту підакцизних товарів автомобільним і залізничним транспортом через територію України (6 травня 1996 р.).

Значне місце в регулюванні питань митної справи посідають накази Державної митної служби України, положення, правила, інструкції, у деяких випадках - методичні рекомендації, вказівки, розпорядження, інформаційні листи, які вона видає. Такими актами врегульовано порядок ведення обліку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в митних органах; порядок транзиту зовнішньоторговельних вантажів залізничним транспортом; порядок декларування іноземної валюти тощо.

Уразі, коли необхідно встановити норми й правила, що мають значення не тільки для митного регулювання, а й для інших галузей, приймають спільні акти митної служби із зацікавленими міністерствами, так наприклад, діє багато спільних наказів Державної митної служби України та інших центральних органів виконавчої влади, наприклад, наказ СБУ та Державного митного комітету України від 19.08.1994 р. «Про взаємодію Служби безпеки України та Державного митного комітету України по виконанню Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю». Є багато наказів інших центральних органів виконавчої влади, що стосуються митної справи і є джерелами митного права. Наприклад, Наказ міністра культури та мистецтв України від 22.04.2002 р. № 258 Про затвердження «Інструкції про порядок оформлення права на вивіз, тимчасовий вивіз культурних цінностей і контролю за їхнім переміщенням через державний кордон України».

Крім відомчих нормативних актів, що видаються самостійно Державної митної служби України або разом з іншими центральними органами виконавчої влади з метою роз'яснення прав та обов'язків чи конкретизації змісту контрольної функції митних органів, начальниками регіональних митниць та митниць, спеціалізованих митних установ та організацій, видаються локальні нормативні акти, які можна поділити на дві групи: 1) за напрямками діяльності, (наприклад, наказ Інформаційно-аналітичного митного управління про порядок ведення митної статистики, розробки і користування програмно-інформаційними комплексами); 2) за територіальним розподілом.

Кожна митна установа має положення про свою устанovu, правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників митної установи. У межах цього положення керівник митної установи видає нормативні акти про дотримання передбаченого законом порядку, що відповідає Конституції України, законодавству, відомчим нормативним актам. Наприклад, кожен

начальник митниці видає накази про створення зони митного контролю в регіоні діяльності митниці, уточнює технологічні схеми митного оформлення. За певних умов накази реєструються в управліннях юстиції, тому що можуть зачіпати права інших суб'єктів правовідносин.

Система митних органів в Україні складається з державної митної служби, регіональних митниць, митниць, спеціалізованих митних управлінь та установ, установ та навчальних закладів. З урахуванням структури система митних органів поділяється на два рівня. До першого належить **Державна митна служба України**. Вона здійснює свою діяльність на всій території України. Другий рівень становлять всі інші митні органи, що здійснюють свою діяльність на території підвідомчого регіону. Межі діяльності митних органів, як правило, збігаються із межами адміністративно-територіальних одиниць.

була створена Указом Президента України від 29 листопада 1996 р. № 1145 «Про державну митну службу України»

Безпосереднє керівництво митною справою покладається на **Державну митну службу України** (далі Держмитслужба) - центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, який здійснює керівництво митною справою, забезпечує реалізацію державної політики у сфері митної справи. Діяльність Держмитслужби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Правовий статус Держмитслужби закріплено в Положенні про неї, затвердженому Указом Президента України від 24 серпня 2000 р. Основними завданнями **Державної митної служби України** є:

- захист економічних інтересів України, сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків;
- контроль за додержанням вимог митного законодавства України;
- використання засобів митного регулювання торговельно-економічних відносин з урахуванням пріоритетів розвитку економіки, створення сприятливих умов для участі України у міжнародному співробітництві;
- удосконалення митного контролю, митного оформлення і оподаткування товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України;
- здійснення за участю Міністерства економіки України заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку;
- створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та збільшення пасажиропотоку через митний кордон України;
- боротьба з контрабандою, здійснення заходів щодо запобігання порушенню митних правил.

Держмитслужба при виконанні покладених на неї завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами іноземних держав.

Для погодженого вирішення питань, що відносяться до компетенції Держмитслужби, обговорення найважливіших напрямків її діяльності в ДМСУ створюється дорадчий орган – колегія. Держмитслужба, як і інші центральні

органи виконавчої влади, реорганізується і ліквідується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Голова Держмитслужби призначається і звільняється з посади Президентом України, несе персональну відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за виконання поставлених завдань і здійснення функцій.

Відповідно до ст. 9 Положення про Державну митну службу України Голова Держмитслужби у встановленому порядку призначає на посади та звільняє з посад працівників центрального апарату, керівників регіональних митниць та їхніх структурних підрозділів, митниць, спеціалізованих митних установ і організацій, навчальних закладів.

Найважливішою організаційно-структурною особливістю Держмитслужби є те, що вона організована за принципом «виконавчої вертикалі», здійснює свої повноваження за допомогою підрозділів, кожний з яких є юридичною особою. Держмитслужбі підпорядковані митниці, спеціалізовані митні установи та організації, а також інші організації і установи митної системи.

Основна складова частина системи митних органів – це *митниці* (у тому числі регіональні). Вони були й є державними установами і у передбаченому порядку безпосередньо здійснюють митну справу, координують і контролюють діяльність підлеглих їм митних постів. Кількість, зона діяльності, місця дислокації, компетенція митниць (у тому числі регіональних), підлеглих їм митних установ (у тому числі спеціалізованих митних організацій), а також митних постів визначаються Держмитслужбою.

Регіональна митниця на території закріпленого за нею регіону в межах своєї компетенції здійснює митну справу та забезпечує комплексний контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи, керівництво й координацію діяльності підпорядкованих їй митниць та спеціалізованих митних установ і організацій.

Митниця, як найбільш чисельна ланка митної системи є митним органом, що здійснює захист економічних інтересів України, безпосередньо забезпечує виконання законодавства України з питань митної справи та виконання інших завдань, покладених на митну службу України. Відповідно до Типового положення про митницю, затвердженого 26 березня 1998 р. наказом Держмитслужби, митниця підпорядкована регіональній митниці та Держмитслужбі або безпосередньо Держмитслужбі, є юридичною особою.

За місцезнаходженням митниці умовно можна поділити на прикордонні та внутрішні. Прикордонні митниці розташовані на митному кордоні, який, як правило, збігається з державним кордоном, вони взаємопов'язані із транспортними вузлами (аеропортами, залізничними станціями, портами, важливими автомобільними шляхами).

Митний контроль і митне оформлення товарів та інших предметів, переміщуваних через митний кордон України, також здійснюють *митні пости*. Митний пост не є самостійним структурним елементом митної системи і не має статусу юридичної особи. Він діє в зоні діяльності митниці, підлеглий їй, створюється та розміщується з урахуванням таких факторів, як наявність

автомобільних і залізничних магістралей, авіаційних, морських і річкових портів, а також залежно від потреб зовнішньоекономічної діяльності. У зоні своєї діяльності митний пост практично виконує функції митниці.

Для забезпечення виконання завдань, покладених на митні органи, відповідно до МК України та законів України спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи в межах повноважень в митній службі можуть створюватись експлуатаційні, транспортні, інформаційно-аналітичні, кінологічні спеціалізовані установи та освітні організації.

У митному праві існує поняття «митного режиму», яке набагато вужче та відрізняється від поняття правового режиму, але одночасно є складовою поняття «правового режиму». *Митний режим* – це сукупність норм, які регламентують порядок переміщення товарів через митний кордон речей, товарів та транспортних засобів. Необхідно підкреслити, що митний режим є найважливішою складовою митної справи. Саме митний режим обумовлює порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України.

Митні органи використовують процедури здійснення митного контролю та митного оформлення у відповідності із заявленим митним режимом транспортних засобів і товарів. Питання, пов'язані з використанням митного режиму, регулюються ДМСУ, що видає накази, затверджує положення та інструкції, а також надає роз'яснення по застосуванню процедур митного контролю і митного оформлення, порядку пропуску транспортних засобів і товарів згідно із заявленими митними режимами. Особа, яка декларує митному органу транспортні засоби і товари, самостійно визначає їхній митний режим відповідно до мети переміщення і на підставі документів, які надаються митному органу для здійснення митного контролю та митного оформлення.

Зміна митного режиму допускається за умови виконання всіх належних процедур щодо заявленого режиму, дотримання усіх умов чинного законодавства щодо тарифних і нетарифних засобів регулювання та надання митному органу для здійснення митного контролю і митного оформлення відповідних документів, які підтверджують заявлений режим.

Відповідно до мети переміщення товарів через митний кордон України запроваджено такі види митних режимів.

Імпорт — митний режим, відповідно до якого товари ввозяться на митну територію України для вільного обігу без обмеження терміну їх перебування на цій території та можуть використовуватися без будь-яких обмежень. Ввезення на митну територію України в режимі імпорту передбачає: подання митному органу документів, що засвідчують підстави та умови ввезення товарів на митну територію України; сплату митних платежів, якими обкладаються товари під час ввезення на митну територію України відповідно до законодавства України.

Реімпорт — митний режим, відповідно до якого товари, що походять з України та вивезені за межі митної території України згідно з митним режимом експорту, не пізніше за визначений термін ввозяться на митну територію України для вільного просування по цій території.

Товари можуть переміщуватися через митний кордон України у митному режимі реімпорту, якщо вони: походять з митної території України; ввозяться на митну територію України не пізніше, ніж через один рік після їх вивезення (експорту) за межі митної території України; не використовувалися за межами України з метою одержання прибутку; ввозяться у тому ж стані, в якому вони перебували на момент вивезення (експорту), крім змін внаслідок природного зношення або витрат за нормальних умов транспортування та зберігання, а також інших випадків, що визначаються Держмитслужбою.

Експорт — митний режим, відповідно до якого товари вивозяться за межі митної території України для вільного обігу без зобов'язання про їх повернення на цю територію та без встановлення умов їх використання за межами митної території України.

Вивезення товарів за межі митної території України в режимі експорту передбачає: подання митному органу документів, що засвідчують підстави та умови вивезення товарів за межі митної території України; сплату митних платежів, встановлених на експорт товарів; дотримання експортером вимог чинного законодавства щодо заходів нетарифного регулювання та інших обмежень.

Реекспорт — митний режим, відповідно до якого товари, що походять з інших країн, не пізніше за визначений термін з моменту їх ввезення на митну територію України вивозяться з цієї території в режимі експорту.

Транзит — митний режим, відповідно до якого товари і транспортні засоби переміщуються під митним контролем між двома митними органами або в межах зони діяльності одного митного органу без справляння податків, установлених на імпорту та експорт таких товарів, та без будь-якого використання таких товарів і транспортних засобів на митній території України.

Тимчасове ввезення (вивезення) -- митний режим, відповідно до якого товари можуть ввозитися на митну територію України чи вивозитися за межі митної території України з умовним повним звільненням від сплати податків на умовах, визначених МК, та обов'язковим наступним перевезенням цих товарів без будь-яких змін, крім природного зношення чи втрат за нормальних умов транспортування. Загальний строк тимчасового ввезення (вивезення) товарів становить один рік з дня ввезення на митну територію України (вивезення з митної території України). З урахуванням мети ввезення (вивезення) товарів та інших обставин строк, зазначений вище, може бути продовжений відповідним митним органом.

Митний склад — митний режим, відповідно до якого ввезені з-за меж митної території України товари зберігаються під митним контролем без справляння митних платежів за винятком митного збору за митне оформлення і без застосування до них заходів нетарифного регулювання та інших обмежень у період зберігання, а товари, що вивозяться за межі митної території України, зберігаються під митним контролем після митного оформлення митними органами до фактичного їх вивезення за межі митної території України.

У режим митного складу можуть поміщатися будь-які товари, за винятком товарів, заборонених до ввезення в Україну, вивезення з України та транзиту через

територію України, а також товарів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України.

Зберігання товарів у режимі митного складу забезпечується шляхом використання спеціально призначеного та обладнаного приміщення, резервуару, майданчика тощо - митного ліцензованого складу.

Митні ліцензійні склади залежно від кола осіб, які їх використовують, можуть бути: відкритого типу, тобто призначені для зберігання товарів, що належать будь-яким особам; закритого типу, тобто призначені для зберігання товарів, що належать власникам таких складів.

Спеціальна митна зона — митний режим, відповідно до якого до товарів, які ввозяться на території відповідних типів спеціальних (вільних економічних зон) з-за меж митної території України, а також до товарів, які вивозяться з територій зазначених зон за межі митної території України, не застосовуються заходи тарифного і нетарифного регулювання.

Спеціальними митними зонами є частини території України, на яких запроваджено митний режим спеціальної митної зони. Для цілей оподаткування товари, ввезені на території спеціальних митних зон, розглядаються як такі, що знаходяться за межами митної території України.

Магазин безмитної торгівлі — митний режим, відповідно до якого товари, а також супутні товарам роботи, не призначені для споживання на митній території України, знаходяться та реалізуються під митним контролем у пунктах пропуску на митному кордоні, відкритих для міжнародного сполучення, інших зонах митного контролю, визначених митними органами України, без справляння мита, податків, установлених на експорт та імпорт таких товарів та без застосування заходів нетарифного регулювання.

Товари, а також супутні товарам роботи, в режимі магазину безмитної торгівлі реалізуються лише у спеціальних торговельних закладах (магазинах безмитної торгівлі). Розташування магазинів безмитної торгівлі та умови реалізації в них товарів повинні виключати можливість безпосереднього ввезення цих товарів для споживання на митній території України.

Переробка на митній території України — митний режим, відповідно до якого ввезені на митну територію України товари, що походять з інших країн, піддаються у встановленому порядку переробці без застосування до них заходів нетарифного регулювання, за умови вивезення за межі митної території України продуктів переробки чи обробки відповідно до митного режиму експорту. Ввезення та переробка на митній території України товарів, що походять з інших країн, здійснюється з дозволу митного органу на основі положень МК та інших законодавчих актів України.

Переробка за межами митної території України — митний режим, відповідно до якого товари, що перебувають у вільному обігу на митній території України, вивозяться без застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання з метою їх переробки, обробки чи ремонту за межами митної території України та наступного повернення в Україну. Вивезення товарів для переробки за межами митної території України здійснюється з дозволу митного органу.

Знищення або руйнування — митний режим, відповідно до якого товари, ввезені на митну територію України, знищуються під митним контролем чи приводяться у стан, який виключає їх використання, без справляння податків, установлених на імпорту, а також без застосування заходів нетарифного регулювання до товарів, що знищуються або руйнуються. Знищення або руйнування товарів допускається з письмового дозволу митного органу, який надається за наявності дозволів інших державних органів, що здійснюють відповідно до їхньої компетенції контроль під час переміщення товарів через митний кордон України. Такий дозвіл митним органом не видається, якщо знищення товарів може завдати істотної шкоди навколишньому природному середовищу, а також в інших випадках, що визначаються Держмитслужбою спільно з іншими державними органами, які здійснюють контроль під час переміщення товарів через митний кордон України. Знищення або руйнування товарів здійснюється за рахунок їх власника чи іншої заінтересованої особи.

Відмова на користь держави — митний режим, відповідно до якого власник відмовляється від товарів, що перебувають під митним контролем, без будь-яких умов на свою користь. У режимі відмови на користь держави на товари не нараховуються і не справляються митні платежі, а також не застосовуються заходи нетарифного регулювання. Кабінет Міністрів України визначає перелік товарів, що не можуть отримати митний режим відмови на користь держави.

Одним з важливіших завдань митних органів є організація та здійснення митного контролю. Згідно з п 15 ст. 1 МК України, під *митним контролем* пропонується розуміти сукупність заходів, що здійснюються митними органами в межах своєї компетенції з метою забезпечення дотримання норм МК України, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України (згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України), укладених в установленому законом порядку, контроль за виконанням яких покладений на митні органи.

Митний контроль проводиться посадовими особами митних органів за правилами, обумовленими ст. 41 МК України шляхом: 1) перевірки документів і відомостей, необхідних для митних цілей; 2) митного огляду; 3) обліку товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон; 4) усного опитування фізичних і посадових осіб; 5) перевірки системи звітності та обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків та зборів, які, відповідно до законів, справляються при переміщенні товарів через митний кордон України; 6) огляду територій і приміщень складів тимчасового зберігання, митних ліцензійних складів, вільних складів, спеціальних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де можуть перебувати товари і транспортні засоби, що підлягають митному контролю, або здійснюється діяльність, контроль за якою покладений на митні органи; 7) в інших формах, передбачених МК України та іншими законодавчими актами України з питань митної справи.

Митному контролю підлягають усі товари та транспортні засоби, які переміщуються через митний кордон України, за винятком випадків,

передбачених МК України. Вони перебувають під митним контролем з моменту його початку і до його завершення відповідно до митного режиму. При ввозі митний контроль починається з моменту перетинання товарами і транспортними засобами митного кордону України і завершується в момент їхнього випуску; при вивозі – з моменту пред'явлення товарів і транспортних засобів для митного оформлення та їх декларування в установленому МК України порядку. При проведенні митного контролю можуть застосовуватися технічні засоби, які безпечні для життя та здоров'я людей, тварин і рослин і не заподіюють збитку товарам, транспортним засобам та особам. При цьому також не допускається заподіяння неправомірної шкоди особам, їхнім товарам і транспортним засобам.

4. Державне управління внутрішніми справами.

Сутність державного управління внутрішніми справами полягає у здійсненні організаційно-правових заходів, що забезпечують безпосередньо охорону прав та свобод громадян, а також громадський порядок та громадську безпеку. **Громадський порядок** – певна система відносин, належний порядок, що склався у суспільстві, який відповідає інтересам держави і всіх її громадян, а **громадська безпека** – це система відносин, яка складається у процесі запобігання та усунення загрози життю, здоров'ю та їх майну.

Державно-управлінська діяльність в сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки регулюється Конституцією України, Законом України "Про міліцію"; Законом України "Про оперативно-розшукову діяльність"; Законом України "Про боротьбу з корупцією"; Законом України "Про пожежну безпеку", Законом України «Про дорожній рух», Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», Законом України «Про відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури та суду», Законом України «Про внутрішні війська міністерства внутрішніх справ України», указами Президента України і постановами Кабінету Міністрів тощо.

До **органів**, що здійснюють державне управління внутрішніми справами (охороною громадського порядку та безпеки) можна віднести:

- Міністерство внутрішніх справ України та його підрозділи на місцях;
- Державний департамент з питань виконання покарань;

Центральне місце серед органів внутрішніх справ займає **Міністерство внутрішніх справ** (далі - МВС), правовий статус якого закріплюється в Положенні про Міністерство внутрішніх справ України від 17 жовтня 2000 р. МВС виконує наступні **завдання**:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;

- охорона і забезпечення громадського порядку;
- виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від злочинних посягань;
- виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень;
- участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам,
- сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

В основі **структури Міністерства внутрішніх справ** – Державний департамент автомобільної інспекції, Департамент роботи з персоналом, Департамент медичного забезпечення та реабілітації, Департамент ресурсного забезпечення МВС України. До складу структурних підрозділів Центрального апарату МВС України належать: Національне Центральне Бюро Інтерполу в Україні, Головне управління внутрішніх військ МВС, Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю, Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр, Центр громадських зв'язків МВС України.

Особливу роль відіграє така складова Міністерства внутрішніх справ як **міліція**, яка є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права, свободи громадян, власність, довкілля, інтереси суспільства та держави від противоправних посягань. Її правовий статус визначається Законом України від 20 грудня 1990 р. «Про міліцію».

Основні завдання, що стоять перед міліцією, такі: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона й забезпечення громадського порядку; виявлення та розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам; сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Служби міліції: впроваджують у життя правила паспортної і дозвільної систем; забезпечують безпеку дорожнього руху в містах та інших населених пунктах, на автомобільних шляхах; здійснюють нагляд за технічним станом автотранспорту; забезпечують порядок у період надзвичайних обставин (аваріях і катастрофах, стихійного лиха, епідеміях, епізоотіях), під час проведення різних масових заходів і заходів цивільної оборони.

Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції.

Адміністративну діяльність міліції регламентують норми адміністративного права, й полягає вона в організації і практичному провадженні заходів щодо охорони правопорядку. Здійснюють її служби й

підрозділи міліції громадської безпеки, а саме: патрульно-постова служба, служба дільничних інспекторів, підрозділів, що організують роботу спеціальних установ (приймальників-розподільників), Державтоінспекція, відділи дозвільної системи та ін.

Оперативно-розшукову діяльність міліції регулюють норми різних галузей права: адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального тощо. Цю діяльність здійснюють оперативні підрозділи органів внутрішніх справ: кримінальна та спеціальна міліція, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, підрозділами Державтоінспекції.

Кримінально-процесуальну діяльність міліції регулює кримінально-процесуальне законодавство, здійснюють її різні служби й підрозділи кримінальної міліції та міліції громадської безпеки. Предмет цієї діяльності - провадження дізнання в кримінальних справах.

Профілактичну діяльність міліції здійснюють всі служби міліції і регулюють закони та відомчі нормативні акти, що регламентують діяльність міліції і насамперед служб і підрозділів кримінальної міліції та міліції громадської безпеки.

Міліція України складається з **підрозділів:**

- кримінальної міліції;
- міліції громадської безпеки;
- місцевої міліції;
- транспортної міліції;
- Державної автомобільної інспекції;
- міліції охорони;
- судової міліції;
- спеціальної міліції.

До *кримінальної міліції* належать служби карного розшуку, щодо боротьби з організованою злочинністю, кримінального пошуку, боротьби з економічною злочинністю, слідчої роботи і дізнання.

Міліцією громадської безпеки є служби охорони громадського порядку (патрульно-постової служби міліції, приймальники-розподільники для затриманих за бродяжництво, медичні витверезники, приймальники-розподільники для неповнолітніх, охорони, утримання і конвоювання затриманих та взятих під варту осіб, спец-приймальники, підрозділи міліції швидкого реагування «Беркут»), паспортної, реєстраційної та міграційної роботи, дозвільної системи, дільничних інспекторів міліції, забезпечення карантинних і ветеринарно-санітарних заходів при проведенні боротьби з епізоотією.

Місцева міліція утворюється за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, погодженого з МВС.

Завданням місцевої міліції є забезпечення захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян та охорони громадського порядку на

відповідній території. До складу місцевої міліції входять підрозділи дорожньо-патрульної служби, патрульно-постової служби, служби дільничних інспекторів міліції, а також приймальники-розподільники для неповнолітніх, затриманих за бродяжництво, спеціальні приймальники для осіб, підданих адміністративному арешту.

До *транспортної міліції* належать відповідні підрозділи, які забезпечують охорону громадського порядку і боротьбу із злочинністю на залізничному, водному та повітряному транспорті.

Державна автомобільна інспекція у напрямі забезпечення безпеки *дорожнього руху* має сукупність підрозділів дорожньо-патрульної служби, дорожнього нагляду, реєстраційно-екзаменаційної роботи, технічного нагляду, розшуку транспортних засобів, пропаганди і агітації з безпеки руху.

Міліція охорони складається з підрозділів, які забезпечують на договірних засадах охорону усіх видів власності, об'єктів майна та вантажів, фізичних осіб, грошових коштів (управління, відділи охорони при територіальних органах внутрішніх справ, які мають у своєму складі окремі дивізіони, роти, взводи, спеціальні підрозділи міліції охорони «Титан»).

На спецпідрозділи *судової міліції* покладається виконання таких обов'язків: забезпечення згідно із законом підтримання порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, виконання функцій щодо державного захисту суддів, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу, заходів безпеки при розгляді судових справ у всіх інстанціях, працівників правоохоронних органів, інших органів, які здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції, членів їх сімей і близьких родичів; вжиття необхідних заходів для забезпечення безпеки судді, членів його сім'ї, збереження їх майна, якщо від судді надійде відповідна заява; забезпечення безпеки при надходженні заяви учасника кримінального судочинства, члена його сім'ї або близького родича, звернення керівника відповідного державного органу, охорони приміщень і територій установ судових експертиз Міністерства юстиції України і Міністерства охорони здоров'я України, а також режиму утримання осіб, які перебувають під вартою і направлені на судово-психіатричну експертизу; здійснення оперативно-розшукової діяльності з метою отримання оперативної та іншої інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу і майну зазначених осіб; вивчення рішень (постанов) про застосування спеціальних заходів безпеки осіб, узятих під захист, та деяких інших

До *спеціальної міліції* належать підрозділи внутрішніх справ на закритих об'єктах (наприклад, підприємства з особливим режимом функціонування). Для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватись спеціальні підрозділи міліції.

Певне самостійне місце займає **система органів і установ виконання покарань**, що складається з Державного департаменту з питань виконання

покарань, його територіальних органів; установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, кримінально-виконавчих інспекцій, підприємств, установ та організацій. Центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який безпосередньо реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань є **Державний департаменту з питань виконання покарань**, до основних завдань якого належить:

- здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань;
- розроблення рекомендацій щодо організації тримання осіб, взятих під варту, забезпечення виконання вироків суду і застосування передбачених законом засобів виправлення і перевиховання засуджених;
- здійснення контролю за виконанням вироків суду за окремими видами додаткових покарань;
- забезпечення примусового лікування засуджених, хворих на алкоголізм та наркоманію;
- забезпечення додержання вимог законодавства в органах і установах виконання покарань, запобігання злочинам, дисциплінарним проступкам з боку засуджених до позбавлення волі та щодо них, їх припинення та виявлення і розкриття злочинів, вчинених в органах і установах виконання покарань, проведення дізнання у справах про ці злочини, здійснення оперативно-розшукової діяльності;
- керівництво органами і установами виконання покарань, організація виробничо-господарської діяльності з наданням засудженим роботи, забезпечення їх професійної підготовки та загальноосвітнього навчання;
- правовий і соціальний захист осіб рядового і начальницького складу, працівників кримінально-виконавчої системи та членів їх сімей; удосконалення роботи з кадрами, їх професійної підготовки.

4. Адміністративно-правове регулювання в сфері юстиції.

Основною метою державного управління в галузі юстиції є забезпечення законності, організація захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також держави. До **об'єктів державного впливу** у галузі юстиції слід віднести систему судових установ, державного та приватного нотаріату, адвокатури, органів реєстрації громадянського стану, судово-експертні установи, органи виконавчої служби, систему правової освіти населення тощо. Адміністративно-правове регулювання в сфері юстиції здійснюється на підставі таких нормативно-правових актів, як: Закон України «Про нотаріат», Закон України «Про адвокатуру», Закон України «Про державну судову адміністрацію», Закон України «Про органи реєстрації актів громадянського стану», Закон України «Про державну виконавчу службу», Закон України «Про службу громадянства та реєстрацію фізичних осіб», Постанова Кабінету Міністрів України «Про систему органів юстиції», Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції

України», Указ Президента «Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління, що зачіпають права, свободи, законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер» тощо.

Система органів юстиції :

- Міністерство юстиції України
- Головне управління юстиції в АРК, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції
- Районні управління юстиції, районні у містах управління юстиції, міські управління юстиції

Завданнями Міністерства юстиції України є:

- підготовка пропозицій щодо проведення в Україні правової реформи, сприяння розвитку правової науки;
- забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина у визначеній сфері; підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства, його систематизація, розроблення проектів нормативно-правових актів та міжнародних договорів України з правових питань,
- проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів,
- державна реєстрація нормативно-правових актів,
- ведення Єдиного державного реєстру таких актів;
- планування за пропозиціями інших центральних органів виконавчої влади законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу,
- координація нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та контроль за такою діяльністю;
- забезпечення реалізації державної правової політики, державної політики з питань міжнаціональних відносин;
- організація роботи нотаріату та органів реєстрації актів громадянського стану;
- розвиток правової інформатизації,
- формування в громадян правового світогляду;
- здійснення міжнародно-правового співробітництва.

Розглянемо **окремі напрямки управлінської діяльності Міністерства юстиції України**. Так, завданням державної виконавчої служби є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом. **Державна виконавча служба** входить до системи органів Міністерства юстиції України і здійснює виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб (далі - рішень) відповідно до законів України. **Департамент державної виконавчої служби** є урядовим органом державного управління, який діє у складі Міністерства юстиції України, на яке покладається реалізація єдиної державної політики у сфері примусового виконання рішень. Департамент державної виконавчої служби **здійснює** керівництво органами державної виконавчої служби та контроль за їх

діяльністю, добір кадрів, методичне керівництво діяльністю державних виконавців, підвищення їх професійного рівня, фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів державної виконавчої служби, розглядає скарги на дії державних виконавців, організує виконання рішень відповідно до закону, надає роз'яснення та рекомендації щодо виконання державними виконавцями рішень у порядку, встановленому законом. До **складу** Департаменту державної виконавчої служби входять:

- державна виконавча служба Автономної Республіки Крим, областей та міст Києва і Севастополя;
- державна виконавча служба у районах, містах (містах обласного значення), районах у містах.

Виконання рішень, перелік яких встановлено законом, покладається на **державних виконавців**.

Наступним напрямком діяльності Міністерства юстиції є управлінська діяльність щодо системи реєстрації актів цивільного стану громадян. Яке безпосередньо здійснюється **Управлінням у справах цивільного стану громадян**, основними завданнями якого є забезпечення виконання покладених на Міністерство юстиції України завдань щодо організації роботи органів реєстрації актів цивільного стану, розвитку системи юридичних послуг.

Акти громадянського стану - це засвідчені державою факти народження, смерті, одруження, розірвання шлюбу, встановлення батьківства, переміни прізвища, імені, по батькові. Вони є юридичними фактами, з якими закон пов'язує виникнення, зміну або припинення відповідних прав та обов'язків. Акти громадянського стану підлягають обов'язковій реєстрації в органах реєстрації актів громадянського стану. **Завданнями** органів реєстрації актів громадянського стану є: забезпечення повної, своєчасної і правильної реєстрації актів громадянського стану; внесення до актових записів необхідних змін, доповнень та виправлень; поновлення втрачених та анулювання повторно складених актових записів; видача громадянам свідоцтв про реєстрацію; збереження архівного фонду. **Систему органів реєстрації актів громадянського стану** складають:

- відділи реєстрації актів громадянського стану Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських, районних, районних у містах, міських (міст обласного значення) управліннь юстиції;
- виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад

Важливою ділянкою роботи Міністерства юстиції України є **забезпечення діяльності органів нотаріату та реєстрація адвокатських об'єднань**.

Нотаріат в Україні - це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності. Правові засади організації і діяльності нотаріальної служби закріплено законом України від 2 вересня 1993 р., згідно з

яким вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють в державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси). Документи, оформлені державними і приватними нотаріусами, мають однакову юридичну силу.

Головними завданнями нотаріату є: захист прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб, власності та держави шляхом здійснення різноманітних нотаріальних дій; попередження окремих правопорушень, зміцнення законності.

Державні нотаріуси нотаріальних контор вчиняють такі нотаріальні дії: посвідчують угоди (договори, заповіти, доручення, шлюбні контракти та ін.); вживають заходів щодо охорони спадкового майна; видають свідоцтва про право на спадщину; про право власності на частку в спільному майні подружжя; видають свідоцтва про придбання житлових будинків з прилюдних торгів та про придбання нерухомого майна, яке було предметом іпотеки; видають дублікати документів, що зберігаються у справах нотаріальної контори; накладають заборону відчуження житлового будинку, квартири, дачі, садового будинку, гаража, земельної ділянки, іншого нерухомого майна; засвідчують вірність копій документів і виписок з них, справжність підпису на документах, вірність перекладу документів з однієї мови на іншу; посвідчують факт, що громадянин є живим, перебуває в певному місці, тотожність громадянина з особою, зображеною на фотокартці, час пред'явлення документів; приймають у депозит грошові суми та цінні папери; вчиняють виконавчі написи, протести векселів; пред'являють чеки до платежу і посвідчується не оплату чеків; вчиняють морські протести; приймають на зберігання документи.

Законодавством України на державних нотаріусів може бути покладено вчинення й інших нотаріальних дій.

Державні нотаріуси мають право надавати додаткові послуги правового характеру, які не пов'язані із вчинюваними нотаріальними діями (надалі - правова допомога), а також надавати послуги технічного характеру.

Правова допомога надається шляхом роз'яснень з питань чинного законодавства, консультацій правового характеру, усних та письмових довідок із законодавства, складання заяв, проектів правочинів та інших документів, а також надання консультацій та послуг з нарахування доходів (прибутків) при посвідченні договорів купівлі-продажу, міни нерухомого та рухомого майна.

Організаційне забезпечення та методологічне керівництво роботою державних нотаріусів щодо надання ними правової допомоги та послуг технічного характеру здійснюється Міністерством юстиції України та його органами на місцях.

Приватний нотаріус вчиняє нотаріальні дії, передбачені ст. 34 Закону України «Про нотаріат», за винятком: накладання і зняття заборони відчуження житлового будинку, квартири, дачі, садового будинку, гаража, земельної ділянки, іншого нерухомого майна; видачі свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя у разі смерті одного із подружжя; свідоцтва про право на спадщину; вжиття заходів до охорони спадкового майна; посвідчення договорів

довічного утримання; засвідчення справжності підпису на документах, призначених для дії за кордоном, та посвідчення доручень для цієї мети, а також засвідчення справжності підпису батьків або опікуна (піклувальника) на згоді про усиновлення дитини.

У населених пунктах, де немає державних нотаріусів, *посадові особи виконавчих комітетів* сільських, селищних, міських рад народних депутатів вчиняють такі нотаріальні дії: вживають заходів щодо охорони спадкового майна; накладають та знімають заборону відчуження житлового будинку, квартири, дачі, садового будинку, гаража, земельної ділянки, іншого нерухомого майна. Крім вищезазначених дій, ці посадові особи також: посвідчують заповіти і доручення; засвідчують вірність копій документів і виписок з них, справжність підпису на документах.

Посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад народних депутатів не мають права оформляти документи, призначені для дії за кордоном.

Уповноважені *посадові особи консульських установ* України, що розташовані за кордоном, відповідно до закону України «Про нотаріат», Консульського статуту та інших актів здійснюють такі нотаріальні дії: посвідчують угоди (договори, заповіти, доручення тощо), крім іпотечних договорів, угод про відчуження та заставу житлових будинків, квартир, дач, садових будинків, гаражів, земельних ділянок, іншого нерухомого майна, що знаходиться в Україні; вживають заходів щодо охорони спадкового майна; видають свідоцтва про право на спадщину, свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя; засвідчують вірність копій документів і виписок з них, справжність підпису на документах, вірність перекладу документів з однієї мови на іншу; посвідчують факт, що громадянин є живим, факт знаходження громадянина в певному місці, тотожність громадянина з особою, зображеною на фотокартці; приймають у депозит грошові суми і цінні папери, приймають на зберігання документи; вчиняють виконавчі написи та морські протести.

Законодавством України можуть бути передбачені й інші дії, що вчиняються консульськими установами України.

Державні нотаріальні контори організаційно входять у систему Міністерства юстиції, що здійснює керівництво їх діяльністю. Органи юстиції призначають на посаду, переміщають і звільняють з посад державних нотаріусів, заохочують їх, накладають на них дисциплінарні стягнення, здійснюють регулярний контроль за дотриманням чинного законодавства, правил нотаріального діловодства, за виконанням нотаріусами професійних обов'язків.

Класифікацію повноважень, якими наділені Міністерство юстиції та відповідні управління юстиції щодо реалізації функцій управління нотаріатом розподіляють на наступні групи:

– повноваження, які становлять організаційну групу (керівництво державними нотаріальними конторами, забезпечення допуску до професії, а саме організація стажування осіб, що мають намір зайнятися нотаріальною

діяльністю, проведення кваліфікаційних іспитів, видачі та анулювання свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю, реєстраційних посвідчень приватних нотаріусів, встановлення вимог щодо робочого місця приватного нотаріуса, визначення нотаріальних округів, квотування посад приватних нотаріусів, тощо),

– по-друге, це повноваження щодо здійснення нормативних функцій (видання різноманітних наказів, інструкцій, правил та інших правових актів, що стосуються нотаріальної діяльності),

– по-третє, повноваження щодо здійснення методичних функцій (узагальнення нотаріальної практики, проведення методичних семінарів, нарад, здійснення відповідної видавничої діяльності, тощо),

– по-четверте, повноваження в галузі контролю (зокрема це контроль за виконанням професійних обов'язків та контроль за дотриманням правил нотаріального діловодства).

Відповідно до Конституції України (ст. 59) кожен має *право на правову допомогу*. Особливе місце серед інституцій, що забезпечують реалізацію цього права, посідає адвокатура, яка покликана на професійному рівні виконувати важливі завдання щодо надання правової допомоги громадянам, підприємствам, установам, організаціям, громадським об'єднанням.

Адвокатура - це добровільне професійне громадське об'єднання, яке покликане сприяти захисту прав, свобод та представляти законні інтереси громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, надавати їм іншу юридичну допомогу.

Відповідно до Закону України від 19 грудня 1992 р. «Про адвокатуру» юридична допомога адвокатами здійснюється шляхом: надання консультацій, роз'яснень, довідок, рекомендацій, порад з правових питань; складання документів юридичного характеру (позови, скарги й ін.); представництва в судах загальної юрисдикції з цивільних, адміністративних та кримінальних справ; юридичного обслуговування підприємств, установ, організацій, окремих громадян на підставах складених окремих договорів.

Законом України «Про адвокатуру» встановлено, що адвокат надає правові послуги індивідуально або об'єднавшись з іншими адвокатами у адвокатські колегії, фірми, об'єднання.

Вищим органом колегії адвокатів є загальні збори чи конференція членів колегії, що обирають президію колегії адвокатів, ревізійну комісію; встановлюють чисельний склад, штати колегії; заслуховують і затверджують звіти про діяльність президії і ревізійної комісії колегії; розглядають скарги на постанови президії колегії і т. д.

З огляду на те, що адвокатура - це громадська організація, яка діє на засадах самоврядування і самостійно вирішує всі свої питання, її взаємовідносини з Міністерством юстиції та його органами будуються в основному на засадах співробітництва.

Водночас органи юстиції здійснюють організуючий вплив на адвокатську діяльність: Міністерство юстиції реєструє адвокатські колегії, фірми та об'єднання, узагальнює статистичну звітність про адвокатську діяльність,

фінансує оплату праці адвокатів за рахунок держави у разі участі адвоката в кримінальній справі за призначенням та при звільненні громадянина від оплати юридичної допомоги; Головне управління юстиції в АРК, управління юстиції областей, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій формують кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури і здійснюють організаційне забезпечення їх діяльності. Названі комісії, до складу яких входять представники органів юстиції, беруть участь у визначенні рівня професійних знань осіб, які мають намір займатися адвокатською діяльністю та вирішують питання про дисциплінарну відповідальність адвокатів.

Забезпечення виконання покладених на Міністерство юстиції України завдань щодо розвитку системи нотаріальних послуг, організації роботи органів нотаріату та адвокатських об'єднань покладено на Департамент нотаріату та реєстрації адвокатських об'єднань.

Значною є діяльність Міністерства юстиції в галузі правової роботи та освіти. Відповідно основними завданнями Управління координації правової роботи та правової освіти є:

- здійснення методичного керівництва правовою роботою у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади;

- координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій щодо правової освіти населення, здійснення методичного забезпечення цієї освіти, формування у громадян правового світогляду, вивчення стану правового інформування у навчальних закладах, на підприємствах, установах та організаціях, надання їм необхідної допомоги;

- підготовка проектів нормативно-правових актів з питань, що віднесені до компетенції Управління;

- участь у розробці пропозицій, спрямованих на реалізацію державної правової політики та здійснення в Україні правової реформи.

Державний вплив на формування та функціонування системи юстиції, здійснюється також таким органом як Вища рада юстиції. На Вищу раду юстиції покладено вирішення низки питань, які стосуються функціонування не тільки судової, а й прокурорської систем. До її відання належать: внесення подань про призначення на посади суддів та звільнення їх з посад, розгляд справ про порушення суддями вимог щодо несумісності. Вища рада юстиції не прагне до будь-якого контролю за судовою системою та здійсненням правосуддя. Основне її завдання — це формування високопрофесійного суддівського корпусу із висококваліфікованих правознавців, здатних неухильно дотримуватись законів, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя.

Вища рада юстиції **формується** трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою, а також прокурорською системою та інститутами громадського суспільства – адвокатурою, навчальними та науковими юридичними колами. Відповідно до Конституції України Вища рада юстиції складається з двадцяти членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції

по три члени, всеукраїнська конференція працівників прокуратури - двох членів Вищої ради юстиції. До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України. Роботу Вищої ради юстиції координує Голова Вищої ради юстиції, а в разі його відсутності - заступник Голови Вищої ради юстиції. Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції працюють на постійній основі. Голова Вищої ради юстиції обирається з членів Вищої ради юстиції на три роки, без права переобрання, на першому засіданні Вищої ради юстиції таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів з будь-якою кількістю кандидатур, запропонованих членами Вищої ради юстиції

У Вищій раді юстиції створені наступні **секції**: з питань підготовки подань для призначення суддів уперше та звільнення їх з посад; дисциплінарна секція для здійснення дисциплінарного провадження, розгляду скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності і прийняття рішення про порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності.

Щодо судової системи слід розглянути і організаційні функції **Державної судової адміністрації**, яка:

- забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, кваліфікаційних комісій суддів, органів суддівського самоврядування, Академії суддів України;

- вивчає практику організації діяльності судів, розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення;

- вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує необхідну потребу у спеціалістах, здійснює через Міністерство юстиції України та інші органи замовлення на підготовку відповідних спеціалістів;

- веде статистичний і персональний облік даних про кадри судів, готує матеріали щодо призначення, обрання та звільнення суддів;

- забезпечує необхідні умови для підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату судів, створює систему підвищення кваліфікації;

- організовує проходження навчальної практики в судових установах і розробляє відповідні програми;

- організовує роботу по веденню судової статистики, діловодства та архіву;

- контролює стан діловодства в судах загальної юрисдикції.

Ключові терміни:

Адміністративно-політична сфера, оборона, національна безпека, громадський порядок, громадська безпека, державна таємниця, внутрішні справи, адміністративний режим, дипломатична служба, дипломатичне представництво, консульська установа, місія, міграція, надзвичайна ситуація, юстиція, закордонні справи.

Питання для самоконтролю

1. Особливості адміністративно-правового регулювання у галузі оборони в Україні.
2. Специфіка адміністративно-правового регулювання у сфері національної безпеки в Україні.
3. Повноваження і структура Ради національної безпеки і оборони України.
4. Роль і значення Служби безпеки України в адміністративно-правовому регулюванні в адміністративно-політичній сфері в Україні.
5. Адміністративно-правове регулювання у сфері зовнішніх відносин.
6. Організаційна структура Міністерства внутрішніх справ України.
7. Митні та прикордонні органи в адміністративно-правовому регулюванні адміністративно-політичної сфери України.
8. Адміністративно-правове регулювання у галузі охорони громадського порядку та громадської безпеки в Україні.
9. Юстиція як об'єкт адміністративно-правового регулювання в Україні.
10. Організаційна структура та повноваження Міністерства юстиції України.

Тести-тренінги:

1. Головою Ради національної безпеки і оборони України є:

- А) Президент України
- Б) Голова Верховної Ради України
- В) Секретар Ради національної безпеки і оборони України
- Г) Прем'єр-міністр України

2. Міністра оборони України призначає і звільняє в установленому порядку:

- А) Рада національної безпеки та оборони
- Б) Коаліційна більшість депутатів Верховної Ради України
- В) Президент України

3. Організаційна структура Служби безпеки України визначається :

- А) Президентом України за згоди Верховної Ради України
- Б) Президентом України
- В) Прем'єр-міністром України
- Г) Головою Служби безпеки України

4. Систему органів дипломатичної служби складають:

- А) Міністерство закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України на території України, закордонні дипломатичні установи України.

Б) Міністерство закордонних справ України, Дипломатична академія при МЗС, посольства, постійні представництва і місії, генеральні консульства, представництва МЗС у регіонах.

В) Міністерство закордонних справ України, закордонні дипломатичні установи України, митні органи

5. Діяльність Державної митної служби України координується та спрямовується:

А) РНБОУ

Б) Президентом України

В) Кабінетом Міністрів України

Г) Головою Державної митної служби України

6. Правовий статус міліції визначено:

А) Законом України "Про міліцію"

Б) Законом України "Про міліцейську діяльність"

В) Положенням про Міністерство внутрішніх справ України

7. Центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який безпосередньо реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань є:

А) Державний департамент з питань виконання покарань

Б) Державний департамент з питань виконання покарань як структурний підрозділ Міністерства внутрішніх справ України

В) Міністерство внутрішніх справ України

8. До об'єктів державного впливу у галузі юстиції слід віднести:

А) систему судових установ, державного та приватного нотаріату, адвокатури, органів реєстрації громадянського стану, судово-експертні установи, органи виконавчої служби, систему правової освіти населення

Б) систему державного та приватного нотаріату, адвокатури, органів реєстрації громадянського стану, органи виконавчої служби, систему правової освіти населення, прокуратуру

В) систему судових установ, судово-експертні установи, органи виконавчої служби

9. Свідоцтво про право на заняття нотаріальною діяльністю видає:

А) Українська нотаріальна палата

Б) Вища кваліфікаційна комісія нотаріату

В) Міністерство юстиції України

Г) Обласні управління юстиції

10. Вища рада юстиції формується:

А) Верховною Радою України, Президентом України та з'їздом суддів України

Б) Верховною Радою України, Президентом України, з'їздом суддів України, з'їздом адвокатів України, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, всеукраїнською конференцією працівників прокуратури

В) Коаліційною більшістю Верховної Ради України

Завдання на перерахування:

- галузі, які належать до адміністративно-політичної сфери;
- принципи забезпечення національної безпеки України;
- завдання Ради національної безпеки і оборони України
- завдання української армії та флоту;
- повноваження Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від Чорнобильської катастрофи;
- завдання Державного комітету з матеріального резерву України;
- основні функції Державної прикордонної служби України;
- повноваження Служби безпеки України;
- завдання Міністерства закордонних справ України;
- система органів дипломатичної служби України;
- основні завдання Державної митної служби України;
- основні завдання Державного комітету України з питань національностей та міграції;
- завдання Міністерства внутрішніх справ України;
- елементи організаційної структури Міністерства внутрішніх справ України;
- основні завдання Державного департаменту України з питань виконання покарань;
- об'єкт державного впливу у галузі юстиції;
- завдання Міністерства юстиції України;
- функції Державної судової адміністрації України.

Завдання на порівняння:

- завдання дипломатичного представництва та консульської установи;
- оборона і національна безпека;
- державна таємниця і комерційну таємниця;
- державна таємниця і конфіденційна інформація;
- громадський порядок і громадська безпека;
- діяльність державних нотаріальних контор і приватних нотаріусів як предмет адміністративно-правового регулювання;
- завдання і функції Міністерства юстиції України;
- прикордонний режим та режим державного кордону;
- види правоохоронної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України.

Продовжить думку:

1. Систему органів управління у сфері забезпечення обороноздатності країни та державної безпеки становлять ...
2. Рада національної безпеки і оборони України виконує такі завдання...
3. Верховним Головнокомандуючим Збройних Сил України є ...
4. Безпосереднє керівництво Збройними Силами України в мирний час здійснює ...
5. Охорона закордонних дипломатичних установ України – це одна з функцій ...
6. Державна таємниця – це ...
7. Міністерство зовнішніх справ України – це ...
8. Для дипломатичних представників, які працюють в закордонних дипломатичних установах України, встановлюються такі посади ...
9. Громадська безпека – це ...
10. Державна судова адміністрація України покликана ...

Задачі

Завдання 1.

За рішенням голови обласної адміністрації на території області було введено надзвичайний стан та створені надзвичайні комісії. Такий захід було зумовлено складними погодними умовами.

Чи правомірне зазначене рішення? Кому і в яких випадках надано право введення надзвичайного стану? Обґрунтуйте відповідь, посилаючись на норми чинного законодавства.

Завдання 2.

Громадянин А., який досягнув призовного віку, звернувся до юридичної консультації з проханням надати інформацію про підстави та порядок проходження альтернативної військової служби.

Надайте розгорнуту юридичну консультацію, спираючись на чинне законодавство.

РОЗДІЛ 11. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ

1. Загальні засади адміністративно-правового регулювання у галузі соціально-культурної сфери.
2. Адміністративно-правове регулювання у галузі освітою і наукою.
3. Адміністративно-правове регулювання культурою і туризмом.
4. Адміністративно-правове регулювання у галузі спорту.

5. Адміністративно-правове регулювання охороною здоров'я населення.

6. Адміністративно-правове регулювання у сфері соціального захисту населення.

1. Загальні засади адміністративно-правового регулювання у галузі соціально-культурної сфери.

Управління соціально-культурним будівництвом тісно пов'язане з управлінням економікою, адміністративно-політичною та міжгалузевими сферами. Взаємозв'язок галузей настільки тісний, що кожна окрема не може розвиватися планомірно, хоча специфіка галузей очевидна і її не можна ігнорувати. Специфічність зазначеної сфери полягає в тому, що в ній розглядаються конкретні питання забезпечення та захисту гарантованих Конституцією України (далі – Конституції) прав і свобод громадян у культурній, соціальній та пов'язаних з ними сферах. Це сфера громадського (нематеріального за своїм характером) життя людей, пов'язана з їх освітою, вихованням, інтелектуально-культурним розвитком, охороною їх здоров'я, соціальним забезпеченням та задоволенням інших соціально-культурних потреб людини.

Культурні права громадян – група конституційних прав і свобод людини, спрямованих на забезпечення культурних і духовних потреб особи. В Україні до цих прав належать право на освіту (ст. 53 Конституції) та свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості (ст. 54 Конституції), крім того, держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, дбає про розвиток фізичної культури і спорту (ст. 49 Конституції), громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст.46 Конституції), кожен, хто працює, має право на відпочинок (ст.45 Конституції), сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (ст.51 Конституції).

У статті 1 Конституції визначено, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, тобто організацією суспільства, в якій втілюється принцип верховенства права та панування соціальної справедливості, держава через систему норм права виступає нормативним, формальним регулятором суспільних відносин. Здійснюючи таку діяльність, держава через систему своїх органів сприяє життєдіяльності як суспільства в цілому, так і кожної особи зокрема шляхом забезпечення основних прав і свобод людини, її соціальної захищеності. Термін “соціальна” підкреслює, що держава бере на себе піклування про матеріальний добробут громадян, забезпечує соціальну захищеність суспільних та індивідуальних інтересів.

Соціально-культурна діяльність української держави – складна й багатогранна сфера суспільного життя, яка включає в себе функціональне об'єднання установ та організацій, що здійснюють громадсько-політичну і

культурно-виховну роботу. Тому цілком справедливо до основних функцій державного управління соціально-культурною сферою віднести: створення сприятливих умов для відтворення населення країни; збереження здоров'я та працездатності населення; організацію професійної підготовки кадрів для народного господарства; зміцнення сім'ї та турботу про підростаюче покоління; збереження та примноження культурного надбання; організацію відпочинку, дозвілля населення; створення сприятливих умов для зайняття наукою, туризмом, спортом.

Для вирішення зазначених завдань держава буде відповідні державні органи, які виконують владні функції на засадах централізованого управління та єдиноначальності. Від управління іншими сферами зазначена сфера відрізняється тим, що в ній перевага віддається регулюванню відносин, владно-розпорядчі методи застосовуються скоріше як виняток.

Тобто регулювання соціально-культурної діяльності держави являє собою цілеспрямований вплив компетентних державних органів, що має на меті збереження стабільності, відносної постійності, упорядкованості суспільних відносин у культурній сфері, збереження культурної спадщини та духовних цінностей українського народу та всього людства, соціальний захист населення.

Управління у сфері соціально-культурної діяльності здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів та проведення відповідних організаційних заходів, спрямованих на їх виконання. Законодавство в цій сфері забезпечує естетичне і моральне виховання людини, охорону здоров'я, навчання, культурне та духовне виховання, соціальний захист людини.

Із здобуттям незалежності Україна як суверенна держава створила власну систему органів влади, в якій органи виконавчої влади в соціально-культурній сфері посідають чільне місце. Система цих органів не є сталою, про що свідчать численні зміни.

На сьогоднішній день до системи органів виконавчої влади в соціально-культурній сфері входять:

- Міністерство культури та туризму України;
- Міністерство освіти і науки України;
- Міністерство охорони здоров'я України;
- Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту України;
- Міністерство праці та соціальної політики України;

На місцевому (регіональному) рівні державне управління соціально-культурною сферою здійснюють обласні державні адміністрації, до структури яких переважно входять територіальні підрозділи вищезазначених центральних органів виконавчої влади, повноваженнями яких у галузі соціально-культурного розвитку територій є:

- розробка проектів соціального розвитку;
- складання необхідних для управління соціально-культурним розвитком відповідної території балансів трудових, матеріально-фінансових ресурсів;
- розгляд і прийняття рішень за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів плану в зазначеній сфері.

Тобто, крім підрозділів апарату обласних державних адміністрацій, до їх структури входять управління, відділи та інші структурні підрозділи за зазначеними напрямками діяльності відповідних центральних органів виконавчої влади, такі як:

- головні управління (управління) праці та соціального захисту населення;
- управління охорони здоров'я;
- управління у справах сім'ї, молоді;
- управління фізичного виховання та спорту;
- управління культури;
- управління освіти і науки.

Зміст і характер методів управлінської діяльності у сфері соціально-культурного будівництва мають свої особливості. Місцеві органи влади переважно застосовують методи переконання, загальноорганізаційного, рекомендаційного та стимулювального характеру, творчого спонукання, матеріального та морального заохочення тощо.

Основу державної політики у сфері соціально-культурного будівництва формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад, визначення мети, головних завдань, напрямків, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів та обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм у соціально-культурній сфері.

Для вирішення питань формування державної політики в зазначеній сфері при Верховній Раді України можуть створюватися дорадчі та експертні органи з провідних фахівців із зазначеної сфери та представників громадськості.

Президент України виступає гарантом соціально-культурних прав громадян, через систему органів виконавчої влади забезпечує виконання соціально-культурного законодавства та політики в зазначеній сфері, здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України. У своїй щорічній доповіді Верховній Раді України Президент передбачає звіт про стан реалізації державної політики у сфері соціально-культурного розвитку.

Для забезпечення здійснення Президентом України його повноважень як допоміжний орган Указом Президента України від 14 жовтня 2005 р. створений Секретаріат Президента України, який очолює глава, що має двох заступників, у тому числі одного Першого, Представник Президента України у Верховній Раді України, Представник Президента України у Конституційному Суді України, Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України, Прес-секретар Президента України. За цим Указом Перший заступник Глави Секретаріату очолює блок служб, до яких входять: Головна служба регіональної та кадрової політики, Головна служба соціально-економічної політики, Головна служба гуманітарної політики.

Основним завданням Секретаріату є забезпечення на засадах відкритості, гласності та прозорості здійснення Президентом України його повноважень, визначених Конституцією України.

Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) через підвідомчі йому органи виконавчої влади:

- забезпечує реалізацію політики держави у відповідних галузях цієї сфери;
- створює умови для функціонування достатньої мережі державних соціально-культурних закладів та установ з урахуванням регіональних особливостей;
- сприяє відповідній підготовці кадрів для галузей цієї сфери;
- організовує розробку та реалізацію національних (загальнодержавних) та регіональних програм соціально-культурного розвитку;
- забезпечує підготовку кадрів.

Безпосереднє ж державне управління в зазначеній сфері здійснюють уповноважені центральні органи виконавчої влади (міністерства, відомства) та їх територіальні структурні підрозділи.

Міністерства (освіти і науки, культури і туризму, охорони здоров'я, соціального захисту населення) є спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади у визначеній сфері, діяльність яких спрямовується і координується КМУ. Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у соціально-культурній сфері.

Вищезазначені міністерства у процесі виконання покладених на них завдань взаємодіють з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, відповідними органами інших держав, а також об'єднаннями громадян, релігійними об'єднаннями, благодійними організаціями та окремими громадянами.

Міністерства очолюють міністри, яких призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра Верховна Рада України. **Міністр:** 1) керує Міністерством і несе персональну відповідальність перед Верховною Радою, Президентом України і КМУ за розроблення і реалізацію державної політики у визначених сферах; 2) спрямовує і координує як член КМУ здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання; 3) визначає в межах наданих йому повноважень політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства; 3) подає в установленому порядку на розгляд КМУ проекти законів України, актів Президента України, з питань, що належать до його повноважень; 4) подає Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо кандидатур на посади перших заступників та заступників міністра; 5) затверджує програми і плани роботи свого міністерства та звіт про їх виконання; 6) підписує нормативно-правові акти міністерства; 7) приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство; 8) погоджує проекти законів України, актів Президента України та КМУ з питань, що належать до компетенції міністерства; 9) вносить Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення, реорганізації, ліквідації у складі Міністерства урядових органів державного управління та подання про призначення на посади та звільнення з посад їх керівників; 10) за поданням керівників урядових органів державного управління, утворених у

складі Міністерства, затверджує граничну чисельність їх працівників, погоджує структуру, штатний розпис та кошторис видатків цих органів; 11) порушує в установленому порядку питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності перших заступників; 12) вносить у встановленому порядку подання щодо відзначення державними нагородами працівників міністерства; 13) приймає рішення щодо утворення, реорганізації, ліквідації територіальних органів міністерства, затверджує їх положення (статути), призначає на посади та звільняє з посад у встановленому законодавством порядку їх керівників; 14) призначає на посади та звільняє з посад працівників центрального апарату міністерства; 15) здійснює інші повноваження відповідно до законодавства. Через міністра спрямовується і координується КМУ діяльність інших органів виконавчої влади керівники, яких не входять до складу КМУ.

Міністр має першого заступника, і заступників, які належать до числа керівників міністерства. Першого заступника та заступників міністра призначає на посади за поданням Прем'єр-міністра України і припиняє їх повноваження на цих посадах Президент України. Міністр розподіляє обов'язки між своїми першим заступником та заступниками. Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності міністерства, його поточної роботи, а також забезпечення діяльності міністра організовується першим заступником міністра.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у міністерстві утворюється колегія у складі міністра (голова колегії), першого заступника та заступників міністра за посадою, а також керівників структурних підрозділів міністерства. У разі потреби до складу колегії міністерства можуть входити в установленому порядку інші особи. Члени колегії затверджуються та звільняються від обов'язків КМУ за поданням міністра. Рішення колегії проводяться в життя його наказами.

Для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій щодо головних напрямів розвитку сфери, обговорення найважливіших програм та інших питань у міністерстві можуть утворюватися наукова рада, інші консультативні та дорадчі органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що управління в соціально-культурній сфері - це різновид державного управління, сукупність функцій, що здійснюються органами державної влади з метою здійснення управління освітою, наукою, культурою, туризмом, охороною здоров'я та соціального захисту населення України, фізкультурою та спортом, спрямованих на забезпечення соціально-культурних прав і свобод громадян. Це складна та динамічна сфера державного управління, без якої неможливе існування цивілізованої європейської держави.

Роль держави в соціально-культурному розвитку країни досить вагома. Держава здійснює загальне керівництво питаннями соціально-культурного будівництва (створює належну матеріально-технічну базу, нормативну основу, організує підготовку кадрів, піклується про соціальний захист населення).

2. Адміністративно-правове регулювання у галузі освіти і науки.

Освіта – основа розвитку особистості, суспільства, нації та держави, запорука майбутнього України. Вона є визначальним чинником політичної, соціально-економічної, культурної та наукової життєдіяльності суспільства. Освіта відтворює і нарощує інтелектуальний, духовний та економічний потенціал суспільства.

За роки незалежності на основі Конституції України визначено пріоритети розвитку освіти, створено відповідну правову базу, до якої належать такі закони: “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про вищу освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю” тощо, Указом Президента України затверджено “Положення про Міністерство освіти науки”.

Мета державної політики щодо розвитку освіти полягає у створенні умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, виховання покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід’ємну складову європейської та світової спільноти.

Система освіти України складається із навчальних закладів, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та самоврядування в галузі освіти.

Структура освіти включає: а) дошкільну освіту; б) загальну середню освіту; в) позашкільну освіту; г) професійно-технічну освіту; д) вищу освіту; е) післядипломну освіту; ж) аспірантуру, докторантуру; з) самоосвіту.

В Україні встановлюються такі *освітні рівні*: 1) початкова загальна освіта, 2) базова середня освіта; 3) повна загальна середня освіта, 4) професійно-технічна освіта, 5) базова вища освіта, 6) повна вища освіта.

Встановлюються такі *освітньо-кваліфікаційні рівні*: а) кваліфікований робітник, б) молодший спеціаліст, в) бакалавр, г) спеціаліст, магістр.

Основними *принципами* освіти в Україні є: а) доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; б) рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту; в) гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей; г) органічний зв’язок із світовою та національною історією, культурою, традиціями; д) незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій; е) науковий, світський характер освіти; ж) інтеграція з наукою і виробництвом; з) взаємозв’язок з освітою інших країн; и) гнучкість і прогностичність системи освіти; к) єдність і наступність системи освіти; л) безперервність і різноманітність освіти; поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті.

В управлінні освітою держава повинна забезпечувати:

- виховання особистості, яка усвідомлює свою належність до Українського народу, сучасної європейської цивілізації;

- збереження та збагачення українських культурно-історичних традицій, виховання шанобливого ставлення до національних святинь, української мови, а також до історії та культури всіх корінних народів і національних меншин, які проживають в Україні;

- виховання людини демократичного світогляду, яка дотримується громадянських прав і свобод, з повагою ставиться до традицій, культури, віросповідання;

- формування у дітей та молоді сучасного світогляду, розвиток творчих здібностей і навичок самостійного наукового пізнання, самоосвіти;

- підготовку кваліфікованих кадрів, здатних до творчої праці, професійного розвитку;

- створення умов для розвитку обдарованих дітей та молоді;

- підтримку дітей та молоді з особливостями психічного і фізичного розвитку;

- стимулювання у молоді прагнення до здорового способу життя;

- розвиток дитячого та юнацького спорту, туризму;

- етичне, естетичне виховання.

Управління освітою має забезпечити: а) додержання законодавства в галузі освіти; б) створення рівних умов для громадян у здобутті освіти; в) дотримання державних вимог щодо змісту, рівня й обсягу освіти; г) стимулювання творчого пошуку педагогів і науковців; д) автономність у діяльності навчально-виховних закладів та наукових установ.

Сучасна система управління сферою освіти розвивається як державно-громадська. Вона має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг.

Поєднання освіти і науки є умовою модернізації системи освіти. Наука є органічною частиною освіти, базовим елементом і рушійною силою її розвитку. Наукова діяльність навчальних закладів має забезпечувати відповідність змісту освіти сучасним досягненням у галузі науки, техніки і культури.

До державних органів управління освітою та наукою в Україні належать: а) Міністерство освіти і науки України, б) міністерства і відомства України, яким підпорядковані навчальні заклади; в) Вища атестаційна комісія України; г) Міністерство освіти Автономної республіки Крим; д) місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Міністерство освіти і науки України (далі – МОН) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності.

МОН України очолює міністр, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Міністр має

своїх заступників, між якими розподіляє обов'язки, визначає ступінь відповідальності.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МОН України, та обговорення найважливіших напрямків його діяльності у Міністерстві утворюється колегія у складі міністра (голова колегії), заступників міністра, а також керівників структурних підрозділів МОН України. У складі МОН України КМУ можуть бути утворені урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції).

Для присвоєння вчених звань доцента і професора в МОН України утворюється Атестаційна колегія, яку очолює міністр.

Основними завданнями МОН України є:

- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності;
- створення умов для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти;
- забезпечення розвитку освітнього, наукового та науково-технічного потенціалу України;
- визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку у сфері освіти та інших споріднених сферах;
- сприяння функціонуванню національної системи науково-технічної інформації;
- забезпечення інтеграції вітчизняної освіти і науки у світову систему із збереженням і захистом національних інтересів.

Розвиток науки і техніки є визначальним фактором прогресу суспільства, підвищення добробуту його членів, їх духовного та інтелектуального зростання. Цим зумовлена необхідність пріоритетної державної підтримки розвитку науки як джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти.

Основним джерелом фінансування наукових праць є державний бюджет України, який приймається Верховною Радою України.

Правовою основою державного управління у сфері науки на рівні із законодавчими актами у сфері освіти є закони України: “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, “Про космічну діяльність”, “Про інноваційну діяльність”, “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”, численні Укази Президента України тощо.

Значні повноваження з управління зазначеною сферою здійснює КМУ через МОН України, до завдань міністерства в зазначеній сфері належать: 1) науково-технічне прогнозування; 2) розроблення чи методичне керівництво підготовкою регіональних, галузевих, міжгалузевих науково-технічних програм і їхня реєстрація; 3) створення умов для розвитку фундаментальних наукових досліджень; 4) забезпечення формування державної політики, міжнародних зв'язків у сфері науки; 5) соціальний захист науковців і захист інтелектуальної власності.

Організація ліцензійно-акредитаційних процесів є основою адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності та забезпечення державних стандартів у галузі освіти України, що охоплює понад 970 вищих навчальних закладів різних форм власності й понад 1080 професійно-технічних та вищих професійних училищ.

Ліцензування навчальних закладів — це система державного визнання спроможності навчального закладу здійснювати освітню діяльність за заявленими обсягами підготовки відповідно до державних вимог щодо кадрового, навчально-методичного та матеріально-технічного забезпечення. Термін дії ліцензії повинен відповідати терміну навчання заданим освітньо-кваліфікаційним рівнем.

Акредитація напрямів (спеціальностей) навчальних закладів - це підтвердження здатності вищих навчальних закладів (ВНЗ) здійснювати підготовку фахівців на рівні державних вимог з певного напрямку (спеціальності) - інститут державно-громадського визнання такого статусу. Термін дії сертифіката про акредитацію має бути 5 років, для національних вищих навчальних закладів - 10 років.

Акредитація навчального закладу в цілому, її необхідною умовою повинен бути певний відсоток акредитованих за відповідним рівнем спеціальностей (до 70 відсотків), при цьому повинні враховуватись спеціальності, акредитовані не раніше ніж три роки тому. Для ВНЗ різних рівнів акредитації вимоги повинні бути різні. При акредитації ВНЗ у цілому за IV рівнем мають враховуватись: загальна кількість студентів; наукова робота студентів: участь в конкурсах та олімпіадах, отримані призові місця, кількість публікацій у наукових виданнях та ін.; наукова робота професорсько-викладацького складу; міжнародні зв'язки навчального закладу; внесок у систему освіти: кількість власних видань з грифом Міністерства освіти і науки, участь у роботі науково-методичних комісій, розробці стандартів МОН та ін.; рівень, інформаційного забезпечення навчального процесу (доступ студентів і до Інтернет).

Всі ці дані повинні бути представлені в результатах самоаналізу навчального закладу, а також перевірені експертами комісії. Акредитація спеціальностей національних навчальних закладів має проводитись за результатами самоаналізу навчального закладу.

На виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про ліцензування освітніх послуг» від 29 серпня 2003 р. МОН видало наказ «Про затвердження ліцензійних умов надання освітніх послуг, порядку здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг, положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи та Типового положення про регіональну Експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів» від 24 грудня 2003 р.

Цим наказом затверджено такі документи:

- Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері дошкільної освіти;

- Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері загальної середньої освіти;
- Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері позашкільної освіти;
- Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері професійно технічної освіти;
- Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері вищої освіти;
- Порядок здійснення контролю за дотриманням Ліцензійних умов надання освітніх послуг;
- Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи;
- Типове положення про регіональну експертну раду з питань, ліцензування та атестації навчальних закладів.

Важливим адміністративно-правовим засобом державного впливу у сфері освіти є *встановлення державних стандартів освіти*.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. затверджений *Державний стандарт базової і повної середньої освіти*, який визначає вимоги до освіченості учнів і випускників основної та старшої школи, гарантії держави у її досягненні.

Державний стандарт охоплює Базовий навчальний план, загальну характеристику інваріантної й варіативної складових змісту базової та повної середньої освіти, державні вимоги до рівня загальноосвітньої підготовки учнів. Виконання вимог Державного стандарту є обов'язковим для всіх навчальних закладів, що надають загальну середню освіту.

Офіційне визнання відповідності навчальних видань, засобів навчання, навчального обладнання вимогам державних стандартів освіти, навчальним програмам, іншим нормативним документам освіти реалізується МОН через процедуру надання відповідного грифа. Порядок надання навчальній літературі, засобам навчання і навчальному обладнанню грифів та свідоцтв МОН затверджено наказом міністра від 23 грудня 2004 р.

МОН встановлює три типи грифів:

- «Затверджено Міністерством освіти і науки України»;
- «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України»;
- «Схвалено для використання в навчально-виховному процесі».

Підручникам і навчальним посібникам соціально-гуманітарного, економічного, природничо-математичного напрямів, що застосовуються у вищих навчальних закладах, МОН надаються грифи «Затверджено Міністерством освіти і науки України» або «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України» без проходження апробації.

Фаховій навчально-методичній літературі, що застосовується у вищих навчальних закладах, центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, надають гриф «Схвалено для використання в навчально-виховному процесі». Порядок надання

вищезазначеного грифа відповідні центральні органи виконавчої влади затверджують відповідно до цього Порядку.

Порядок скасування наданого грифа здійснюється за рішенням МОН на підставі висновку предметної комісії Науково-методичної ради або Бюро відповідного відділення. Усі спірні питання щодо надання грифа розглядають Бюро відповідних відділень Науково-методичної ради з питань освіти МОН, спеціально створені комісії або колегія МОН.

Важливим адміністративно-правовим засобом державного впливу у сфері освіти є присвоєння вчених звань професора і доцента. Порядок присвоєння вчених звань професора і доцента затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. Вчені звання присвоюються МОН. Для проведення атестації наукових і науково-педагогічних працівників у МОН утворюється атестаційна колегія, головою якої є міністр освіти і науки.

Державний контроль за дотриманням Ліцензійних умов надання освітніх послуг (далі — Ліцензійні умови) здійснюють МОН, органи управління освітою АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, Державна інспекція навчальних закладів (далі - органи контролю) у межах своїх повноважень шляхом проведення *планових і позапланових перевірок*.

Для проведення перевірки органи контролю видають наказ (розпорядження) про призначення голови та членів комісії або уповноваженої особи, який (яке) підписується керівником органу контролю (його заступником) і засвідчується печаткою.

За необхідності перевірки проводяться із залученням фахівців центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників навчальних закладів, громадських організацій, науково-дослідних установ тощо (за їх згодою).

Орган контролю за три робочі дні до початку проведення планової перевірки повідомляє навчальний заклад про проведення перевірки в письмовій формі. Термін проведення перевірки становить не більше трьох робочих днів, у разі потреби термін перевірки може бути продовжено до десяти календарних днів.

Комісії (уповноваженій особі) надається *право*: ознайомлення з необхідними для проведення перевірки документами; доступу на територію, у виробничі та інші приміщення навчального закладу для їх обстеження і з'ясування питань, безпосередньо пов'язаних з перевіркою; отримання копій (ксерокопій) необхідних документів; отримання від навчального закладу письмових пояснень з питань, що виникають під час перевірки. Голова та члени комісії (уповноважена особа) несуть відповідальність згідно з чинним законодавством за: необ'єктивне відображення в акті перевірки даних про діяльність навчального закладу; приховування фактів порушень чи зловживань, допущених навчальним закладом.

Навчальний заклад під час перевірки дотримання ним Ліцензійних умов надає всі необхідні для проведення перевірки документи та забезпечує умови для її проведення.

За результатами перевірок видаються такі документи: Акт перевірки дотримання навчальним закладом Ліцензійних умов та Розпорядження про усунення порушень Ліцензійних умов.

Якщо навчальний заклад не виконав Розпорядження про усунення порушень Ліцензійних умов, орган ліцензування складає акт про невиконання розпорядження про усунення порушень Ліцензійних умов, що є підставою для розгляду питання про *анулювання ліцензії*.

Орган ліцензування приймає рішення про анулювання ліцензії протягом десяти робочих днів з дати виникнення підстав для анулювання ліцензії, про що повідомляється навчальному закладу із зазначенням підстав анулювання не пізніше п'яти робочих днів з дати його прийняття.

Розгляд питань про анулювання ліцензії здійснюється з обов'язковим запрошенням представників навчального закладу. У разі повторної неявки представників навчального закладу розгляд питань про анулювання ліцензії здійснюється без їх участі. Рішення про анулювання ліцензій може бути оскаржено в судовому порядку.

У разі анулювання ліцензії за рішенням навчальний заклад може подати заяву про отримання нової ліцензії на надання освітніх послуг не раніше ніж через рік з дати прийняття органом ліцензування рішення про анулювання попередньої ліцензії.

Наказом міністра освіти і науки України від 24 грудня 2003 р. затверджено «Типове положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів».

Це типове положення визначає загальні завдання, основні організаційні та правові засади й умови діяльності *регіональної експертної ради з питань ліцензування та атестації навчальних закладів* (далі - РЕР).

РЕР є постійно діючим органом, який забезпечує дотримання вимог до ліцензування юридичних осіб - навчальних закладів та фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності, які надають освітні послуги відповідно до законодавства України у сфері дошкільної, загальної середньої, позашкільної, а також професійно-технічної освіти (за умови делегування МОН місцевим органам управління освітою своїх повноважень з формування експертних комісій для проведення ліцензійної експертизи послуг у сфері професійно-технічної освіти) та атестації навчальних закладів.

РЕР у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами МОН, зазначеним правовим положенням, а також інструктивно-методичними документами *Державної акредитаційної комісії* (далі - ДАК).

РЕР створюється при Міністерстві освіти АРК, органах управління освітою обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. РЕР очолює голова, який за посадою І керівником або заступником керівника органу управління освітою відповідно Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

До складу РЕР входять: голова, заступники голови, які водночас головами секцій, відповідальний секретар та інші члени ради, які і представниками місцевих органів управління освітою, інших органів виконавчої влади, навчально-методичних центрів, навчальних закладів, підприємств, установ, організацій тощо.

Основними завданнями РЕР є: розгляд питань і прийняття рішень, щодо ліцензування навчальних закладів і фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності, які надають освітні послуги у сфері дошкільної, загальної середньої й позашкільної освіти; розгляд питань і прийняття рішень щодо атестації навчальних закладів, які надають освітні послуги у сфері дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти; розгляд результатів ліцензійної й атестаційної експертизи та прийняття рішень з питань ліцензування та атестації навчальних закладів, які надають послуги у сфері професійно-технічної освіти; попередній розгляд питань про анулювання ліцензій за поданням органів ліцензування; подання МОН пропозицій щодо внесення змін до актів законодавства з питань ліцензування та атестації навчальних закладів; участь в інформуванні громадськості про результати ліцензування та атестації освітніх послуг.

РЕР відповідно до покладених на неї завдань: розглядає висновки експертних комісій за результатами ліцензійної або атестаційної експертизи разом із доданими до них документами та приймає рішення про можливість надання ліцензій, свідоцтв про атестацію; розглядає подання органів ліцензування про анулювання ліцензій; готує в межах своєї компетенції пропозиції до нормативно-правових актів з питань ліцензування та атестації навчальних закладів; подає до органів ліцензування пропозиції щодо видачі ліцензій та свідоцтв про атестацію, анулювання ліцензій.

РЕР має *право*: залучати фахівців органів управління освітою, вищих, професійно-технічних навчальних закладів, закладів післядипломної освіти, інших навчально-виховних закладів, підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками) до розгляду питань, що належать до їх компетенції, а також до проведення консультацій та експертизи під час ліцензування та атестації; надавати органам ліцензування пропозиції щодо необхідності доопрацювання матеріалів з ліцензування та атестації, проведення повторної або додаткової експертизи; запрошувати на засідання РЕР керівників навчальних закладів та їх підрозділів, працівників органів влади, підприємств, установ, організацій за згодою їх керівників.

Результати засідань РЕР оформлюються рішеннями. Витяги з рішень РЕР щодо атестації та ліцензування надання освітніх послуг у сфері професійно-технічної освіти з доданими до них матеріалами передаються до ДАК для прийняття відповідних рішень. Рішення РЕР приймається відкритим голосуванням і вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість присутніх на засіданні членів РЕР. Рішення та висновки РЕР мають рекомендаційний характер.

Значні повноваження з науково-технічного розвитку в Україні здійснює Національна академія наук України, до завдань якої входять: 1) участь у формуванні державної політики у сфері наукової і науково-технічної

діяльності, досягнення світового рівня фундаментальних і прикладних досліджень; 2) підготовка наукових оцінок і прогнозувань усіх сфер державного виробництва і суспільного життя; 3) підготовка наукових кадрів; 4) сприяння інтеграції вітчизняного інтелектуального потенціалу у світовий науковий простір.

У системі наукових закладів науки чільне місце посідають галузеві і відомчі академії наук: Академія правових наук, Академія педагогічних наук, Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук тощо.

Вища атестаційна комісія (ВАК) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, підвідомчим КМУ. Вона організує і проводить атестацію наукових і науково-педагогічних кадрів, керує роботою з присудження наукових ступенів (кандидат наук, доктор наук), які присуджуються спеціалізованими вченими радами вищих закладів освіти, наукових установ. ВАК України створює спеціалізовані ради по захисту дисертацій, затверджує їх персональний склад і перелік спеціальностей, за якими цим радам надається право проведення захисту дисертацій, провадить їх періодичну атестацію; розробляє й затверджує вимоги до дисертацій і осіб, які претендують на здобуття наукового ступеня та вченого звання старшого наукового співробітника; затверджує рішення спеціалізованих вчених рад про присудження наукового ступеня доктора наук; приймає рішення про видачу диплома кандидата наук на основі рішення спеціалізованої вченої ради про присудження вченого ступеня; приймає рішення про видачу атестата старшого наукового співробітника на основі рішення вченої ради про присвоєння вченого звання наукового співробітника.

ВАК України уповноважений скасовувати рішення спеціалізованих рад і вчених рад про присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання; позбавляти їх права прийому до захисту дисертації; позбавляти наукових і науково-педагогічних співробітників наукових ступенів і вченого звання старшого наукового співробітника. З питань атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації ВАК України видає інформаційний бюлетень. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. затверджено Порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань.

Основними завданнями ВАК є: 1) участь у формуванні й реалізації разом з іншими центральними органами виконавчої влади та науковими організаціями державної політики щодо перспектив розвитку науки; 2) керівництво роботою з атестації наукових кадрів вищої кваліфікації; 3) державний контроль за діяльністю спеціалізованих вчених рад та якістю атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації.

Учені звання “старший науковий співробітник”, “доцент”, “професор” присвоюються на основі рішень вчених рад вищих закладів освіти, наукових установ.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що освіта і наука є важливими сферами соціально-культурного будівництва держави, без яких неможливе її існування, побудова правової, соціальної держави, цивілізованого суспільства.

3. Адміністративно-правове регулювання культурою та туризмом

Культурна сфера пов'язана з життям і відносинами людей у суспільстві, забезпеченням зв'язку історії його розвитку з теперішнім і майбутнім, культурною спадщиною нації. Процеси державотворення в Україні вимагають підвищення якості й ефективності управлінської діяльності в цій сфері, бо саме культура є основним чинником, що визначає духовне кредо нації, є показником її самобутності, саме через культурну сферу утверджуються духовні та моральні ідеали, втілюються гуманістичні ідеї, загальновизнані людські цінності, зберігаються і примножуються культурні надбання. Потреба суспільства у забезпеченні та охороні його культурних цінностей полягає в самій основі існування держави, яка для свого повноцінного функціонування зацікавлена у збереженні національної культури, що являє собою сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів матеріальної і духовної культури. Це матеріальні та духовні цінності, створені людством протягом його історії для задоволення духовних потреб.

Одне з перших визначень поняття «культурної політики» прозвучало на «круглому столі» ЮНЕСКО у 1967 р. в Монако., під політикою в сфері культури було вирішено розуміти «комплекс операціональних принципів, адміністративних і фінансових видів діяльності та процедур, які забезпечують основу дій держави к сфері культури». У цьому контексті реалізація політики у сфері культури являє собою всю суму свідомих і обміркованих дій (або відсутність дій) у суспільстві, спрямованих на досягнення певних культурних цілей, шляхом оптимального використання усіх фізичних і духовних ресурсів, які має суспільство у даний час.

Як зазначається в Концепції державної політики в галузі культури на 2005-2007 рр., сучасний стан розвитку української культури і духовності характеризується розмиванням і поступовою маргіналізацією культурних і духовних цінностей у суспільному житті, руйнуванням цілісної мережі закладів, підприємств, організацій та установ культури і цілісного інформаційно-культурного простору, неефективним використанням наявних культурних і творчих ресурсів.

Протягом останнього десятиліття культура в Україні не лише втратила відповідне місце серед пріоритетів державної політики, а й опинилася на периферії державних інтересів. Як наслідок, утворився й дедалі збільшується розрив між так званою офіційною культурою, що фінансується з бюджету, і незалежною та орієнтованою на сучасні потреби культурної діяльності; стала хронічною проблема неадекватного фінансового забезпечення галузі культури; суттєво погіршилася економічна структура видатків місцевих бюджетів на галузь культури.

Основні цілі, пріоритетні завдання та принципи державної політики України у галузі культури визначені в Концепції державної політики в галузі культури на 2005-2007 роки, затвердженої Законом України від 3 березня 2005 р.

Основними принципами культурної політики в Україні є:

- визнання культури як одного з головних чинників самобутності української нації та національних меншин, які проживають на території України;
- утвердження гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті, орієнтація як на національні, так і на загальнолюдські цінності, визнання їх пріоритетності над політичними та класовими інтересами;
- збереження і примноження культурних надбань;
- розвиток культурних зв'язків з українцями, що проживають за кордоном, як основи збереження цілісності української культури;
- гарантування свободи творчої діяльності, невтручання у творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об'єднань;
- рівність прав і можливостей громадян незалежно від соціального стану та національної належності у створенні, використанні та поширенні культурних цінностей;
- доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина;
- забезпечення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня та естетичного виховання громадян;
- заохочення благодійної діяльності у сфері культури підприємств, організацій, громадських об'єднань, релігійних організацій, окремих громадян;
- усебічне міжнародне культурне співробітництво;
- визнання пріоритету міжнародно-правових актів у сфері культури;
- поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури.

На багатоманітність культурної галузі України вказують Основи законодавства України про культуру, прийняті 14 лютого 1992 р., у яких визначені економічні, соціальні, правові та інші галузі культурної сфери. Зокрема: 1) виявлення, вивчення, охорона, реставрація і використання пам'яток історії й культури; 2) художня література, кінематографія, сценічне, пластичне, музичне мистецтво, архітектура, фотомистецтво, дизайн; 3) художні народні промисли і ремесла, народна культура, фольклор, звичаї, обряди; 4) самодіяльна художня творчість; 5) музейна справа і колекціонування; 6) книговидавництво і бібліотечна справа; 7) архівна справа; 8) телебачення, радіо та інші аудіовізуальні засоби; 9) естетичне виховання, художня освіта; 10) педагогічна діяльність у цій галузі; 11) наукові культурні дослідження.

В конституції України закріплено основні цілі, принципи й пріоритети політики держави у сфері культури. Так, відповідно до ст. 11 Конституції держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а згідно зі ст. 54 Конституції гарантує громадянам свободу літературної, художньої творчості, забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами.

Загальні принципи функціонування галузі культури в державі регулюються Законом України від 14 лютого 1992 р. «Основи законодавства України про культуру».

Аналіз законодавчої бази у сфері культури дозволяє виділити три групи нормативних актів, що тим чи іншим чином регулюють суспільні відносини у сфері культурного життя.

До першої групи слід віднести нормативно-правові акти, що регулюють загальні питання функціонування культурної сфери в Україні. До цієї групи належать, перш за все, Основи законодавства України про культуру, які визначають правові, економічні, соціальні засади розвитку культури в Україні, Закон України: від 3 березня 2005 р. «Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005-2007 роки».

До другої групи можна віднести нормативно-правові акти, які регулюють окремі ділянки сфери культури, зокрема: бібліотечну справу, клубну та музейну справу, діяльність театральних, архівних установ, кінематографію та ін. Це Закони України від 18 березня 2004 р. «Про охорону археологічної спадщини», від 31 травня 2005 р. «Про театри і театральну справу», від 8 червня 2000 р. «Про охорону культурної спадщини», від 7 жовтня 1997 р. «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»; від 23 вересня 1997 р. «Про національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» (в редакції Закону від 3 березня 2005 р), від 27 січня 1995 р. «Про бібліотеки та бібліотечну справу» (в редакції Закону від 16 березня 2000 р.), «Про охорону і використання пам'яток історії та культури»; від 24 грудня 1993 р. «Про національний архівний фонд та архівні установи» (в редакції Закону від 13 грудня 2001 р.), від 29 червня 1995 р. «Про музеї та музейну справу», від 13 січня 1998 р. «Про кінематографію»

До третьої групи належать нормативно-правові акти, до сфери регулювання яких належать окремі аспекти культурної діяльності, що виникають в процесі здійснення суспільних відносин. До таких законів слід віднести Земельний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Господарський кодекс України, Закони України: від 23 грудня 1993 р. «Про авторське право і суміжні права», від 21 січня 1994 р. «Про державну таємницю», від 3 липня 1996 р. «Про рекламу» та ін.

Окремою сферою суспільних відносин в галузі культури є діяльність, пов'язана із створенням, виготовленням і розповсюдженням видавничої продукції, що регулюється Законами України: від 5 липня 1997 р. «Про видавничу справу», від 6 березня 2003 р. «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні», від 2 жовтня 1992 р. «Про інформацію», а також Указом Президента України від 23 липня 1998 р. «Про деякі питання державної підтримки книговидавничої справи», «Положенням про книжкову серію „Президентська бібліотека: духовні першоджерела в Україні“, затвердженим Указом Президента від 25 травня 1999 р., Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо державної підтримки національного книговидання і розповсюдження» від 9 листопада 2000 р., Постановою КМУ «Про утворення Державної

акціонерної компанії „Українське видавничо-поліграфічне об'єднання" від 31 жовтня 1998 р. №1720 та ін.

Важливе значення у сфері управління культурою має інформація, адже сьогодні саме інформація та її засоби (радіо, телебачення, преса) виступають основним засобом в освоєнні здобутків української культури. Загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації встановлюються Законами України: від 2 жовтня 1992 р. «Про інформацію», від 16 листопада 1992 р. «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні», від 21 грудня 1993 р. «Про телебачення і радіомовлення» та ін.

Одним із пріоритетних завдань розвитку будь-якої держави є збереження пам'яток культурної спадщини. Конституція України створює правовий фундамент для розвитку спеціального законодавства у цій сфері. В Основному Законі закладено засадничі положення, які визначають, що культурна спадщина охороняється законом, держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну цінностей народу, що перебувають за її межами (ст. 54); кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки (ст. 66).

Суспільні відносини у сфері охорони культурної спадщини регулюються Законами України: від 16 червня 1992 р. „Про природно-заповідний фонд України", від 21 вересня 1999 р. „Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей", Постановою КМУ від 23 квітня 1999 р. №700 „Про програму відтворення видатних пам'яток історії та культури України", наказами Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства та Міністерства культури і туризму України.

Базовим нормативним актом, що регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини є Закон України від 8 червня 2000 р. „Про охорону культурної спадщини", який визначає культурну спадщину як сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини, під якими розуміють місце, споруду (витвір), комплекс (ансамбль), їхні частини, пов'язані з ними території чи водні об'єкти, інші природні, природно-антропологічні або створені людиною об'єкти незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу цінність антропологічного, археологічного, етнографічного, історичного, мистецького, наукового чи художнього погляду і зберегли свою автентичність. Слід зазначити, що норми про охорону об'єктів культурної спадщини містяться також у деяких нормативно-правових актах окремих галузей законодавства України: кримінального (ст. 298 Кримінального кодексу України), адміністративного (ст. 92 КпАП), земельного (ст. 54 Земельного кодексу України).

Систему регулюючих суб'єктів, діяльність яких пов'язана зі сферою культури складають:

- i. Верховна Рада України
- ii. Кабінет Міністрів України
- iii. Президент України

- iv. Міністерство культури і туризму України
- v. Державний комітет телебачення і радіомовлення України
- vi. Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення

Верховна Рада України – визначає пріоритетні напрями та встановлює правові, економічні та соціальні гарантії реалізації державної політики у сфері культури

Кабінет Міністрів України – відповідно до ст.116 Конституції України покладено функції проведення політики у сфері культури; розроблення та здійснення загальнодержавних програм в даній сфері

Президент України – основні повноваження у сфері культури окреслюються в ст. 106 Конституції України і стосуються забезпечення додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина в цій сфері, здійснення кадрових призначень, присвоєння почесних звань, нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними.

Міністерство культури і туризму (далі МКТУ) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері культури і мистецтв, діє на основі Положення, затвердженого Указом Президента України від 20квітня 2005 р.

МКТУ є правонаступником колишніх Міністерства культури і мистецтв України та Державної туристичної адміністрації України. Кабінет Міністрів України Постановою від 12 липня 2005 р. «Про утворення Державної служби туризму і курортів» утворив у складі МКТУ *Державну службу туризму і курортів* як урядовий орган державного управління.

Основними завданнями МКТУє:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері культури і мистецтв, державної політики з питань охорони культурної спадщини, національної музейної політики;
- підготовка пропозицій щодо основних напрямів державної мовної політики та участь у її реалізації;
- здійснення відповідно до законодавства державного управління і контролю у сфері охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, музейної та бібліотечної справи, кінематографії;
- забезпечення реалізації прав громадян на свободу літературної і художньої творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, забезпечення доступності всіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина;
- створення умов для задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами України, розвитку міжнародного культурного співробітництва;
- координація діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері культури, державної політики з питань

охорони культурної спадщини, національної музейної політики, державної політики щодо бібліотечної справи;

– захист відповідно до законодавства прав і законних інтересів вітчизняних творчих працівників і творчих спілок, а також закладів, підприємств та організацій, що діють у сфері культури;

– створення умов для розвитку соціальної та ринкової інфраструктури у сфері культури, організація її матеріально-технічного забезпечення.

Організаційна структура Мінкультури складається з: управлінь (аналізу та прогнозування регіональної культурної політики; міжнародного співробітництва і протоколу; фінансування, обліку та звітності та ін.); Департаменту експертизи, аналізу та реформування кінематографії, Департаменту фінансової політики та звітності, Державної служби з питань національної культурної спадщини, Державної служби туризму і курортів, а також відділів: образотворчого, декоративного, народного мистецтва та музейної справи; відділ заповідників і охорони культурної спадщини та ін.

Рішення Мінкультури, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, закладами культури, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і громадянами.

На місцевому рівні функції державного управління у сфері культури здійснюють управління культури обласної, Севастопольської міської державної адміністрації, Головне управління культури та мистецтв Київської міської державної адміністрації, відділ культури районної, районної в містах Києві та Севастополі державної адміністрації.

Управління культури обласної, Севастопольської міської держадміністрації, Головне управління культури та мистецтв Київської міськдержадміністрації (далі - управління) є структурним підрозділом відповідно обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації і підзвітне та підконтрольне голові відповідної держадміністрації та Мінкультури.

Основними завданнями управлінь є: забезпечення на відповідній території реалізації державної політики у сфері культури, з питань охорони культурної спадщини, а також національної музейної політики; здійснення відповідно до законодавства державного управління і контролю у сфері музейної та бібліотечної справи, кінематографії; забезпечення реалізації прав громадян на свободу літературної і художньої творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, забезпечення доступності всіх видів культурних послуг і культурної діяльності для кожного громадянина; розроблення та здійснення заходів щодо забезпечення умов для відродження і розвитку культури української нації, культурної самобутності корінних народів національних меншин; сприяння захисту прав і законних інтересів вітчизняних творчих працівників та їх спілок, а також закладів, підприємств і організацій культурно-мистецької сфери, що діють на відповідній території; створення умов для розвитку соціальної та ринкової інфраструктури у сфері культури, організація її матеріально-технічного забезпечення.

Управління мають *право*: залучати фахівців інших структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції; отримувати в установленому порядку від інших структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій всіх форм власності документи та інші матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції.

Більша частина інфраструктури культурної спадщини перебуває у власності місцевих рад, тому з прийняттям Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» роль регіонів у соціально-культурній сфері значно зросла.

Так, відповідно до ст. 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
- розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом.

Водночас частину своїх повноважень у сфері культури районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Згідно ст. 44 вищезазначеного закону до таких повноважень відносяться:

- підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;

– організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення; забезпечення відповідно до законодавства розвитку культури; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері культури;

– підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом.

Центральним органом виконавчої влади у сфері інформації в Україні є **Державний комітет телебачення і радіомовлення України** (далі – Держкомтелерадіо), який діє відповідно до Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України, затвердженого Указом Президента України від 27 серпня 2003 р. № 920.

Держкомтелерадіо України вносить пропозиції щодо формування державної політики в інформаційній сфері, забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Основним завданнями Держкомтелерадіо є: аналіз і прогнозування тенденцій розвитку інформаційного простору України, ринку друкованої, теле- і радіопродукції; координація діяльності державних засобів масової інформації, у тому числі Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України, державної телерадіокомпанії «Крим», обласних телерадіокомпаній, Київської та Севастопольської регіональних державних телерадіокомпаній, видавництв з метою забезпечення поширення офіційної інформації щодо найважливіших політичних, економічних, а також інших питань та суспільних процесів у державі; розроблення та реалізація заходів, спрямованих на підтримку і розвиток видавничої справи, вітчизняних засобів масової інформації, інших виробників інформаційної продукції.

Держкомтелерадіо у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. Нормативно-правові акти Держкомтелерадіо підлягають реєстрації у встановленому законодавством порядку. Рішення Держкомтелерадіо, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форми власності та громадянами.

На місцевому рівні державного управління діють управління у справах преси та інформації обласної, Севастопольської міської держадміністрації і управління преси та інформації Київської міськдержадміністрації. Вони є

структурними підрозділами відповідно обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що утворюються головою відповідної держадміністрації, підзвітні й підконтрольні голові держадміністрації та Держкомтелерадіо.

Спеціальний наглядовий та регулюючий державний орган у сфері телерадіомовлення є **Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення** (далі Національна рада), правовий статус якої визначається законом України від 23 вересня 1997 р. «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення».

Національна рада – це постійно діючий позавідомчий державний контролюючий орган, підзвітний в своїй діяльності Верховній Раді і Президенту України та відповідальний за розвиток і якісний стан телебачення і радіомовлення України. Національну раду очолює Голова, який обирається таємним голосуванням членами Національної ради за спільним поданням Верховної Ради і Президента України. Половину складу Національної ради призначає Верховна Рада України, а другу, штатну Президент України. До компетенції Національної ради належить: контроль за додержанням законодавства у галузі телебачення і радіомовлення України; участь в реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення та концепції розвитку телерадіоінформаційного простору України; забезпечення прав громадян і захист інтересів національних телерадіовиробників. Крім того, Національна рада здійснює наглядові та контрольні функції за додержанням чинного законодавства в галузі телебачення і радіомовлення суб'єктами правовідносин України; на конкурсній основі видає телерадіоорганізаціям ліцензії на мовлення, кабельне мовлення, ретрансляцію, час мовлення. Національна рада не може делегувати свої повноваження.

В частині регуляторних функцій національна рада здійснює такі повноваження, передбачені законодавством України у сфері радіомовлення: ліцензування телерадіомовлення; участь у розробці та погодження проекту Національної таблиці розподілу смуг радіочастот України і Плану використання радіочастотного ресурсу України у частині смуг радіочастот, виділених для потреб телерадіомовлення; розробку умов використання та визначення користувачів радіочастотного ресурсу, виділеного для потреб телерадіомовлення; забезпечення і сприяння конкуренції у діяльності телерадіоорганізацій усіх форм власності відповідно до вимог законодавства, створення умов щодо недопущення усунення, обмеження чи спотворення конкуренції в телерадіоінформаційному просторі; ведення Державного реєстру телерадіоорганізацій України.

Згідно із законом *функціями і повноваженнями* Національної ради щодо організації та перспектив розвитку телерадіомовлення є: участь у розробці й реалізації державної політики у сфері телерадіомовлення; здійснення аналізу стану телерадіомовлення в Україні; прийняття рішень про створення та розвиток каналів мовлення, мереж мовлення, телемереж, які передбачають використання радіочастотного ресурсу; визначення порядку технічної розробки багатоканальних телемереж, які передбачають

використання радіочастотного ресурсу, та порядку проведення конкурсів на технічну розробку, обслуговування та експлуатацію таких телемереж; замовлення розробки висновків щодо електромагнітної сумісності радіоелектронних засобів мовлення; сприяння включенню телерадіоорганізацій України до світового інформаційного простору і здійсненню їхньої діяльності відповідно до міжнародних стандартів; узагальнення практики застосування законодавства у сфері телерадіомовлення, участь у розробці пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері; здійснення співробітництва з питань телебачення і радіомовлення з міжнародними організаціями, з органами державної влади та неурядовими організаціями інших країн; визначення порядку документування, формування, обліку та зберігання телерадіоорганізаціями копій (записів) програм і передач, що виходять в ефір, формування тимчасового архіву та архівного фонду телерадіоорганізацій відповідно до законодавства України; створення та утримання державного архіву телебачення і радіомовлення України у порядку, встановленому законом.

Національна рада щорічно готує звіт про свою діяльність, оприлюднює його до 1 лютого наступного за звітним року та невідкладно надсилає звіт до Верховної Ради України і Президента України. Звіт про діяльність Національної ради на засіданні Верховної Ради України представляє голова Національної ради.

Ліцензія Національної ради на телерадіомовлення є єдиним і достатнім документом дозвільного характеру, що надає право ліцензіату вести телерадіомовлення. Порядок ліцензування телерадіомовлення визначається Законом України «Про телебачення і радіомовлення».

У сфері розвитку культури важливу роль відіграють *громадські об'єднання*. Право громадян на утворення об'єднань у сфері культури закріплено у ст. 7 Основ законодавства України про культуру, відповідно до якої громадяни мають право за своєю ініціативою утворювати творчі спілки, національно-культурні товариства, фонди, асоціації, міжнародні об'єднання, діяльність яких регулюється законодавством України та статутами (положеннями). Так, правові, соціальні, економічні та організаційні засади діяльності творчих спілок у галузі культури та мистецтв визначено в Законі України від 7 жовтня 1997 р. «Про професійних творчих працівників та творчі спілки». В Україні створені і діють Національна спілка письменників України, Національна спілка композиторів України, Всеукраїнська музична спілка, Спілка кінематографістів України, Спілка театральних діячів України, Спілка майстрів народного мистецтва України та ін. Творчі спілки можуть залучатися державою до підготовки законопроектів, розроблення загальнодержавних програм національно-культурного розвитку, інших соціально важливих культурологічних та соціально-політичних заходів. Так, 5 лютого 2003 р. Комітет Верховної Ради України з питань культури та духовності ухвалив рішення про створення при ньому постійного консультативно-дорадчого органу – *Громадської Ради з питань культури та духовності*, до складу якої увійшли

представники різноманітних творчих об'єднань, асоціацій, спілок, організацій і закладів культури.

У царині охорони культурної спадщини в Україні важливу роль відіграє *Українське товариство охорони пам'яток історії та культури*, яке було створене з метою виявлення, вивчення, збереження пам'яток, здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про охорону й використання історико-культурної спадщини, проведення культурно-просвітницької роботи. З метою виявлення, вивчення та збереження національних культурних цінностей в Україні було створено *Український фонд культури*, який є добровільною, благодійною, неурядовою громадською організацією. Особливе місце серед громадських об'єднань займає загальноукраїнська організація «*Український мистецький форум*», головною метою якої є об'єднання окремих громадян та колективів, які діють у галузі культури та мистецтва, з метою задоволення їх культурних, інформаційних, соціальних, інших потреб, а також захист їх економічних, правових та інших інтересів. Форум представляє інтереси своїх членів серед державних органів влади, підприємств, установ, організацій та громадян щодо питань розвитку культури та мистецтва в Україні, а також сприяє розвитку міжрегіональних ініціатив щодо співпраці між його членами.

Не менш важливою сферою державного управління є туризм. Розвиток туристичної галузі є надзвичайно актуальним для України. Унікальний комплекс історичних, культурних і природних пам'яток, значні рекреаційні можливості, які має Україна, приваблюють дедалі більше туристів. Забезпечити належну віддачу від цього потужного потенціалу, використати його в інтересах активного відпочинку та оздоровлення людей можна лише за умови чіткої організації туризму, створення і зміцнення матеріально-технічної бази, залучення до неї досвідчених і кваліфікованих кадрів.

Туризм в Україні може і повинен стати сферою реалізації ринкових механізмів, джерелом поповнення державного та місцевих бюджетів, засобом загальнодоступного і повноцінного відпочинку й оздоровлення, а також ознайомлення з історико-культурною спадщиною та сьогоденням нашого народу і держави.

Організаційними формами туризму є міжнародний і внутрішній туризм. До міжнародного туризму належать: в'їзний туризм – подорожі в межах України осіб, які постійно не проживають на її території, та виїзний туризм-подорожі громадян України та осіб, які постійно проживають на території України, до іншої країни.

Внутрішнім туризмом є подорожі в межах території України громадян України та осіб, які постійно проживають на її території. Залежно від категорій осіб, цілей туристичних подорожей, об'єктів туризму існують такі **види туризму**: 1) дитячий; 2) молодіжний; 3) сімейний; 4) для осіб похилого віку; 5) для інвалідів; 6) лікувально-оздоровчий; 7) спортивний; 8) релігійний; 9) екологічний (зелений); 10) сільський; 11) підводний; 12) гірський.

Пріоритетним видом туризму для України залишається в'їзний (іноземний) туризм як важливий чинник поповнення валютними надходженнями державного бюджету та створення додаткових робочих місць.

Важливим фактором, яким держава повинна забезпечити туриста, є безпека туризму – сукупність факторів, що характеризують соціальний, економічний, правовий та інший стан забезпечення прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб та держави в галузі туризму.

Правовою основою державного управління у сфері туризму є Закон України «Про туризм», Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 рр, Укази Президента України «Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року», «Про підтримку розвитку туризму в Україні», «Про Міністерство культури і туризму».

Політику держави у сфері культури і туризму, правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, систему соціального захисту працівників культури визначає Верховна Рада України.

Однією з особливостей державного управління в зазначених сферах є те, що єдиним центральним органом виконавчої влади, який здійснює загальне керівництво обома галузями, є МКТУ, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

4. Адміністративно-правове регулювання у галузі спорту

Фізична культура і спорт відіграють важливу роль у формуванні, зміцненні, збереженні здоров'я громадян, підвищенні працездатності та збільшенні тривалості активного життя, утвердженні міжнародного спортивного авторитету держави. В Україні склалася критична ситуація у сфері фізичної культури і спорту, за офіційними даними лише 13% населення залучено до занять фізичною культурою і спортом. Недооцінка соціально-економічної, оздоровчої і виховної ролі фізичної культури і спорту, відсутність чітко скоординованих програм взаємодій різних державних структур і громадських організацій, які беруть участь у фізкультурно-спортивному русі, негативно позначається на здоров'ї населення, соціально-економічному розвитку держави. За інтегральним показником здоров'я населення – середньою очікуваною тривалістю життя людини Україна займає одне з останніх місць в Європі.

На сьогодні законодавчу базу, що визначає правові відносини у галузі фізичної культури і спорту становлять: Конституція України, Закон України від 24 грудня 1993 року „Про фізичну культуру і спорт”, Закон України від 14 вересня 2000 року „Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні”, Закон України від 16 червня 1992 року „Про об'єднання громадян”, Закон України від 05 квітня 2001 року «Про антидопінговий контроль у спорті»; Закон України від 03 серпня 2006 року «Про ратифікацію Міжнародної конвенції про боротьбу з допінгом у спорті»; Національні програми розвитку спорту і фізичної культури, Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту, затверджена Указом Президента

України від 28 вересня 2004 року за № 1148 та низка підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих окремими міністерствами, Кабінетом Міністрів України, Президентом України, Верховною Радою України тощо. Аналізуючи систему національного законодавства в галузі спорту слід констатувати, що на даний момент вона є досить громіздкою, розгалуженою та недостатньо ефективною.

На рівні національного законодавства термін „спорт” визначено у Законі України „Про фізичну культуру і спорт”. Відповідно до ст. 1 вказаного Закону спорт є „органічною частиною фізичної культури, особливою сферою виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності”. Завданням спорту, відповідно до Закону, є постійне підвищення рівня здоров'я, фізичного та духовного розвитку населення, сприяння економічному і соціальному прогресу суспільства, а також утвердження міжнародного авторитету України у світовому співтоваристві. В Національній доктрині розвитку фізичної культури і спорту у розділі I зазначається, що „спорт сприяє досягненню фізичної та духовної досконалості людини, виявленню резервних можливостей організму, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави”.

Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту, затверджена Указом Президента України від 28 вересня 2004 року № 1148 на період до 2016 року закріплює систему концептуальних ідей і поглядів на роль, організаційну структуру та завдання фізичної культури і спорту в Україні. Даним документом визначається, що *метою* розвитку фізичної культури і спорту в Україні є: створення умов для забезпечення оптимальної рухової активності кожної людини впродовж усього життя, досягнення нею достатнього рівня фізичної та функціональної підготовленості, сприяння соціальному, біологічному та психічному благополуччю, поліпшенню стану здоров'я, профілактиці захворювань і фізичній реабілітації; залучення до дитячо-юнацького та резервного спорту обдарованих осіб, створення умов для максимальної реалізації їхніх здібностей у спорті вищих досягнень, задоволення видовищних запитів населення, формування у громадян почуття гордості за свою країну, підвищення авторитету держави у світовому спортивному русі.

Державна програма розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки, затверджена Постановою Кабінету міністрів України від 15 листопада 2006 р. № 1594 формулює мету державного регулювання у галузі спорту як створення умов для розвитку фізичної культури і спорту, зокрема удосконалення відповідного організаційного та нормативно-правового механізму.

Закон України від 24 грудня 1993 року «Про фізичну культуру і спорт» в ст. 2 окреслює завдання фізичної культури і спорту в Україні: постійне підвищення рівня здоров'я, фізичного та духовного розвитку населення,

сприяння економічному і соціальному прогресу суспільства, а також утвердження міжнародного авторитету України у світовому співтоваристві.

Державна програма розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки, затверджена Постановою Кабінету міністрів України від 15 листопада 2006 р. № 1594 основні завдання розвитку спортивної сфери вбачає в наступному: проведення фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи в усіх навчальних закладах, за місцем проживання, роботи і у місцях масового відпочинку громадян, а також фізкультурно-оздоровчої та реабілітаційної роботи серед інвалідів; забезпечення розвитку олімпійських, паралімпійських, дефлімпійських та неолімпійських видів спорту шляхом підтримки дитячого, дитячо-юнацького, резервного спорту, спорту вищих досягнень, спорту інвалідів і спорту ветеранів; підвищення рівня нормативно-правового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового, науково-методичного, медичного, інформаційного забезпечення; участь у міжнародній діяльності.

Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту, затверджена Указом Президента України від 28 вересня 2004 року № 1148 на період до 2016 року державну політику у сфері фізичної культури і спорту спрямовує на вирішення таких завдань: формування у населення сталих традицій та мотивацій щодо фізичного виховання і масового спорту як важливого чинника забезпечення здорового способу життя; удосконалення форм залучення різних груп населення до регулярних та повноцінних занять фізичною культурою і спортом; удосконалення на науково обґрунтованих засадах системи дитячо-юнацького спорту; підвищення якості відбору обдарованих осіб до системи резервного спорту, створення умов для розвитку індивідуальних здібностей спортсменів на етапах багаторічної підготовки; удосконалення системи формування та підготовки національних збірних команд, передусім з олімпійських видів спорту; переорієнтування системи керівництва сферою фізичної культури і спорту на забезпечення поєднання зусиль організацій фізкультурно-спортивної спрямованості; сприяння поширенню клубної системи у сфері фізичної культури і спорту; будівництво за підтримки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування сучасних спортивних споруд, належне їх обладнання та використання; удосконалення економічних засад у сфері фізичної культури і спорту, запровадження ефективних моделей її кадрового, фінансового, матеріально-технічного, наукового, медичного та інформаційного забезпечення.

Систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі спорту доцільно поділити на наступні класифікаційні групи за такими критеріями:

1. За територіальною поширеністю повноважень: загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство України у справах сім'ї, молоді і спорту) та місцеві (республіканський комітет АРК, управління обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відділи районних державних адміністрацій) суб'єкти адміністративно-правового регулювання у галузі спорту;

2. За обсягом та змістом повноважень: суб'єкти галузевої компетенції (Міністерство України у справах сім'ї, молоді і спорту) та вузькоспеціалізовані (Міністерство фінансів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство економіки України, Міністерство внутрішніх справ);

3. За наявністю або відсутністю владних повноважень: державні органи та організації (Міністерство України у справах сім'ї, молоді і спорту, республіканський комітет АРК, управління обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відділи районних державних адміністрацій) та громадські організації (Національний олімпійський комітет України; Національний комітет спорту інвалідів, Спортивний комітет, добровільні спортивні товариства «Україна», «Колос», «Динамо», «ЦСК», «Гарт»; національні спортивні федерації, фізкультурно-спортивні товариства).

Верховна Рада України визначає державну молодіжну політику і здійснює законодавче регулювання у сфері фізичної культури та спорту і забезпечує (в межах своїх повноважень) контроль за реалізацією державної програми функціонування і розвитку цієї сфери. Комітет Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму формує загальні засади державної політики у сфері фізичної культури, спорту та спортивної діяльності.

Президент України визначає загальні напрями розвитку даної сфери. З метою підвищення ефективності державної політики у сфері фізичної культури і спорту Указом Президента України від 28 вересня 2004 року № 1148 «Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту» були окреслені загальні питання розвитку фізичної культури та спорту в Україні; Указом Президента України від 03 лютого 2006 року № 107/2006 «Про Національну раду з питань фізичної культури і спорту» була створена Національна рада з питань фізичної культури і спорту як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, основними завданнями якої є: аналіз стану реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту; вивчення досвіду з питань розвитку фізичної культури і спорту; участь у підготовці проектів законів, інших нормативно-правових актів, державної програми з питань розвитку фізичної культури і спорту в Україні; підготовка та внесення на розгляд Президентові України пропозицій щодо: сприяння координації заходів, здійснюваних центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування у сфері фізичної культури і спорту, а також заходів наукових та громадських організацій пов'язаних із залученням громадян до занять фізичною культурою та розвитком спорту вищих досягнень; забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, створення умов для заняття населення фізичною культурою, активізації роботи з формування здорового способу життя. З метою підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту, залучення громадян до занять фізичною культурою, формування здорового способу життя, підвищення авторитету держави у світовому спортивному русі та на підтримку пропозицій Національної ради з питань фізичної культури і спорту Президентом України

затверджено Указ Президента України від 08 листопада 2001 року № 1059 «Про розвиток та підтримку паралімпійського руху в Україні»; Указ від 02 серпня 2006 року № 667 «Про національний план дій щодо реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту» тощо.

З метою стимулювання творчої праці діячів науки, освіти, культури, фізичної культури та спорту України, засвідчення їх видатних особистих досягнень Президент України згідно з Указом від 14 лютого 1996 року № 128/96 «Про державні стипендії видатним діячам науки, освіти і культури» (чинність Указу поширена на видатних діячів фізичної культури і спорту згідно з Указом Президента України від 22 липня 1997 року № 668/97) засновано призначення державних стипендій видатним діячам фізичної культури та спорту. За вагомий особистий внесок у розвиток і популяризацію фізичної культури і спорту в Україні, досягнення високих спортивних результатів, високу професійну майстерність Президент України відзначає державними нагородами України, присвоює Почесне звання «Заслужений працівник фізичної культури і спорту» з нагоди Дня фізичної культури і спорту.

Кабінет Міністрів України згідно зі ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їх діяльність; як суб'єкт державного регулювання в галузі спорту визначає напрями розвитку фізичної культури та спорту, спрямовує діяльність підпорядкованих йому органів виконавчої влади; розробляє на строк своїх повноважень програму діяльності, яка спрямована на відродження відповідної галузі, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань розвитку фізичної культури і спорту в Україні. Необхідно зазначити, що на сучасному етапі формування української держави Постановою Кабінету Міністрів України № 14 від 16 січня 2008 року затверджена «Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків», в якій зазначено, що у сфері фізичної культури і спорту Уряд бере на себе наступні зобов'язання: виконати Державну програму розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки; забезпечити доступність всіх верств населення до занять масовим спортом шляхом розвитку інфраструктури і організації фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи за місцем навчання, роботи, проживання та відпочинку громадян; удосконалити систему дитячо-юнацького та резервного спорту, забезпечити належний рівень її матеріально-технічного забезпечення; підвищити ефективність добору та централізованої підготовки спортсменів національних збірних команд відповідно до міжнародних стандартів, сформувати мережу національних, регіональних та інших центрів олімпійської підготовки, сприяти розвитку олімпійського руху; створювати належні умови для фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів, розвитку паралімпійського та дефлімпійського руху; забезпечити розвиток мережі спортивних шкіл і клубів; надавати всебічну допомогу всеукраїнським громадським організаціям фізкультурно-спортивного спрямування; розробити та забезпечити неухильне дотримання нормативів забезпеченості населення спортивними спорудами;

розробити типові проекти спортивних комплексів, фітнес-центрів, плавальних басейнів, льодових та інших спортивних майданчиків; організувати виробництво модульних спортивних споруд для занять масовим спортом; запровадити механізм надання на конкурсних засадах за рахунок коштів державного бюджету грантів для проведення науково-дослідних робіт з актуальних питань розвитку фізичної культури і спорту; збільшити обсяг видатків з бюджетів усіх рівнів та позабюджетного фінансування у сфері фізичної культури і спорту; розробити проект нової редакції Закону України "Про фізичну культуру і спорт"; забезпечити підготовку та участь спортсменів України в Олімпійських, Паралімпійських і Дефлімпійських іграх, Всесвітніх універсиадах, чемпіонатах світу та Європи; забезпечити підготовку та проведення в Україні на належному рівні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу шляхом створення необхідних правових, соціальних, економічних та організаційних умов, зокрема за рахунок залучення інвестицій у будівництво об'єктів спортивної, транспортної та соціальної інфраструктури, підготовки фахівців з питань організації та проведення міжнародних спортивних заходів, формування у суспільстві духу національної єдності та позитивного ставлення до чемпіонату як до події національного значення.

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» державна програма розвитку фізичної культури і спорту в Україні затверджується Кабінетом Міністрів України. Постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2006 року № 1594 «Про затвердження Державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки» документ констатує критичну ситуацію у сфері фізичної культури і спорту та передбачає вимоги щодо організації підтримки та зміцнення здоров'я різних категорій громадян, вимоги до навчальних програм щодо фізичного виховання, систему програмно-оціночних нормативів і вимог щодо фізичного розвитку і підготовленості різних вікових груп населення, основні напрями розвитку масового самодіяльного спорту та спорту вищих досягнень, а також основні засади організаційного, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення.

Як суб'єкт адміністративно-правового регулювання у галузі фізичної культури і спорту Кабінет Міністрів України виконує наступні функції: надає інформацію Верховній раді України щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з розвитку фізичної культури і спорту; визначає перелік закладів фізичної культури і спорту, яким надається статус бази олімпійської та паралімпійської підготовки, затверджує Меморандуми взаєморозуміння зі співробітництва у сфері фізичної культури і спорту; призначає стипендії Кабінету Міністрів України видатним спортсменам, тренерам та діячам фізичної культури і спорту; затверджує порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку фізичної культури і спорту серед працівників і військовослужбовців правоохоронних органів на певний бюджетний рік тощо.

Міністерство України у справах сім'ї, молоді і спорту (далі — Мінсім'ямолодьспорт) є центральним органом виконавчої влади із

забезпечення реалізації державної політики з питань сім'ї, дітей, молоді, фізичної культури та спорту. Відповідно до Указу Президента України «Про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту» від 18 серпня 2005 р. Міністерство України у справах молоді та спорту перейменовано у Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту.

Основними завданнями Мінсім'ямолодьспорт є: участь у формуванні державної політики з питань фізичної культури і спорту та забезпечення її реалізації; розроблення концепцій, комплексних і цільових програм розвитку фізичної культури і спорту, прогнозування та забезпечення комплексного вирішення цих питань; здійснення державного нагляду та контролю у сфері фізичної культури і спорту, розвитку аматорського та професійного спорту; організація проведення фестивалів, конкурсів, спортивних змагань і навчально-тренувальних зборів, здійснення заходів щодо виходу фізкультурно-оздоровчих і спортивних організацій України на міжнародну арену, підготовка та раціональне використання фізкультурних кадрів, пропаганди фізичної культури і спорту, олімпійського та параолімпійського руху; координація діяльності центральних органів виконавчої влади, органів АРК, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємств, установ і організацій та кооперування коштів, спрямованих на реалізацію фізкультурно-спортивних програм і заходів; розроблення заходів щодо збільшення виробництва спортивних товарів та обладнання, зміцнення матеріально-технічної бази спортивних навчальних та інших закладів; здійснення міжнародного співробітництва у сфері фізичної культури та спорту.

Відповідно до покладених завдань Мінсім'ямолодьспорт здійснює в галузі спорту такі основні *функції*: визначає пріоритети та стратегічні напрями роботи у дорученій сфері; сприяє діяльності молодіжних, дитячих та інших громадських організацій, залучає їх у встановленому порядку до виконання державних програм і заходів щодо дітей та молоді, надає державну підтримку таким організаціям; бере участь у підготовці міжнародних договорів України з питань, що належать до його компетенції, укладає відповідно до законодавства міжнародні договори міжвідомчого характеру, забезпечує виконання зобов'язань України за цими договорами.

Згідно із Державною програмою розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки основними завданнями забезпечення розвитку фізичної культури і спорту Мінсім'ямолодьспорт є нормативно-правове забезпечення, а саме: розроблення нормативно-правових актів з питань: удосконалення механізму залучення спонсорських коштів та інвестицій у розвиток фізичної культури і спорту; удосконалення порядку ліцензування фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності; визначення порядку акредитації дитячо-юнацьких спортивних шкіл; визначення порядку ведення реєстру визнаних в Україні видів спорту; ведення реєстру спортивних рекордів з визнаних в Україні видів спорту; визначення порядку складення єдиних календарних планів спортивних заходів усіх рівнів; удосконалення порядку проведення в Україні фізкультурно-спортивних заходів; удосконалення порядку виплати винагород спортсменам - переможцям і призерам Олімпійських,

Паралімпійських, Дефлімпійських ігор, Всесвітніх ігор з неолімпійських видів спорту, Всесвітніх Універсіад, інших офіційних міжнародних змагань та їх тренерів; удосконалення системи виплати державних та інших стипендій для спортсменів, тренерів та видатних діячів сфери фізичної культури і спорту.

Характеризуючи суб'єктів адміністративно-правового регулювання у галузі спорту слід звернути увагу **на місцеві органи виконавчої влади**. На місцевому рівні державне управління у розглядуваній сфері в АРК, областях, містах та районах України здійснюють відповідний республіканський комітет АРК, а також відповідні управління обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відділи районних державних адміністрацій, які співпрацюють з органами місцевого самоврядування та громадськими молодіжними організаціями.

Згідно з Постановою Кабінету міністрів України від 01 лютого 2006 року № 78 «Про затвердження типових положень про управління у справах сім'ї, молоді та спорту обласної, Севастопольської міської державної адміністрації, про відділ у справах сім'ї, молоді та спорту районної, районної у м. Севастополі державної адміністрації» із наступними змінами і доповненнями затверджує особливості створення та основні завдання Управління у справах сім'ї, молоді та спорту обласної, Севастопольської міської державної адміністрації (далі Управління) та Відділу у справах сім'ї, молоді та спорту районної, районної у м. Севастополі державної адміністрації.

Основними завданнями Управління є: забезпечення реалізації на відповідній території державної політики з питань фізичної культури та спорту; виконання програм і здійснення заходів, спрямованих на забезпечення розвитку фізичної культури та спорту, координація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань реалізації державної політики стосовно фізичної культури та спорту; сприяння розвитку видів спорту, визнаних в Україні; сприяння громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості, молодіжним, дитячим та іншим громадським організаціям у проведенні ними роботи з питань фізичної культури та спорту; організація і проведення фізкультурно-спортивних заходів серед широких верств населення, залучення їх до занять фізичною культурою та спортом, забезпечення пропаганди здорового способу життя; сприяння розвитку олімпійського, паралімпійського та дефлімпійського руху; сприяння міжнародному співробітництву з питань фізичної культури та спорту.

У відповідності з Постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2006 року № 1594 «Про затвердження державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки» обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям було доручено розробити та затвердити у двомісячний строк регіональні програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки. Таким чином з'явився ряд регіональних Програм розвитку даної сфери, що задекларували основні пріоритетні питання щодо державного регулювання у галузі фізичної культури та спорту певного регіону, а саме: Рівненською обласною державною адміністрацією з метою створення умов для реалізації в області державної політики у сфері зміцнення

здоров'я населення засобами фізичного виховання, фізичної культури і спорту схвалена від 27 лютого 2007 року обласна програма розвитку масового спорту за місцем проживання та у місцях масового відпочинку населення на 2007 - 2011 роки; Сумською обласною радою від 23 лютого 2007 року затверджена Обласна програма розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки; 03 квітня 2007 року Харківська обласна рада затвердила Комплексну програму розвитку фізичної культури і спорту в Харківській області на 2007 - 2011 роки; Програму розвитку фізичної культури і спорту в Донецькій області на 2007-2011 роки та Програму підготовки спортсменів Донецької області до участі у літніх Олімпійських, Паралімпійських і Дефлімпійських іграх, Всесвітніх Універсиадах, чемпіонатах світу та Європи на 2006-2012 роки затвердили у Донецькій обласній раді та ін.

Відділ у справах сім'ї, молоді та спорту районної, районної у м. Севастополі державної адміністрації виконує основні завдання щодо забезпечення реалізації на відповідній території державної політики з фізичної культури та спорту; виконання програм і здійснення заходів, спрямованих на забезпечення розвитку фізичної культури та спорту, сприяння розвитку видів спорту, визнаних в Україні; сприяння молодіжним і дитячим громадським організаціям, федераціям з видів спорту та іншим громадським організаціям у проведенні ними роботи з питань фізичної культури та спорту; організація і проведення фізкультурно-спортивних заходів серед широких верств населення, залучення їх до занять фізичною культурою та спортом, забезпечення пропаганди здорового способу життя.

Згідно із Державною програмою розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки управління та відділи місцевих державних адміністрацій спільно з органами місцевого самоврядування: здійснюють в межах своєї компетенції заходи щодо створення належних умов для забезпечення фізичного виховання і масового спорту в дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах, у тому числі відповідні умови для дітей-інвалідів; розробляють та запроваджують у навчальних закладах систему контролю за станом фізичного розвитку та здоров'я вихованців, що навчаються у цих закладах; сприяють створенню та функціонуванню спортивних клубів; готують пропозиції щодо реформування системи фізичної культури та масового спорту; сприяють розвитку із залученням інвесторів мережі сучасних центрів та клубів фізкультурно-спортивної спрямованості різних організаційно-правових форм тощо.

Характеризуючи систему органів виконавчої влади України, не можна оминати значення **місцевого самоврядування в галузі спорту**. Хоча місцеве самоврядування не належить до системи державних органів влади, будучи самостійним видом публічної влади, воно у певних визначених законодавством межах здійснює функції органів виконавчої влади. Закон України від 25 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему й повноваження органів місцевого самоврядування в галузі фізичної культури та спорту. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження: управління закладами

фізкультури й спорту, оздоровчими закладами, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Вони розв'язують питання організації медичного обслуговування й харчування в закладах фізичної культури та спорту, створюють умови для занять фізичною культурою й спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку; відповідно до законодавства реєструють статuti (положення) фізкультурно-оздоровчих закладів, незалежно від форм власності.

Згідно із Постановою Кабінету міністрів України від 01 лютого 2006 року № 78 «Про затвердження типових положень про управління у справах сім'ї, молоді та спорту обласної, Севастопольської міської державної адміністрації, про відділ у справах сім'ї, молоді та спорту районної, районної у м. Севастополі державної адміністрації» та Державною програмою розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки виконавчі комітети місцевих рад за участю структурних підрозділів міністерств і управлінь на місцях розробляють регіональні програми розвитку фізичної культури та спорту, сприяють утворенню та функціонуванню в усіх містах України центрів фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» і розширенню мережі фізкультурно-спортивних клубів за місцем проживання з урахуванням потреб і фінансових можливостей регіонів. Рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради від 27 січня 1997 р., наприклад, затверджено харківську програму «Фізичне виховання - здоров'я нації», у якій визначено пріоритети в діяльності структурних підрозділів міської та районних рад щодо забезпечення здоров'я дітей, молоді, робітників, підлітків і службовців, а також інших працівників, створення дійового механізму залучення коштів з різних джерел для поліпшення матеріально-технічної бази галузі; Рішенням виконавчого комітету Запорізької міської ради від 30 жовтня 2006 року № 387 «Про удосконалення стилю форм і методів роботи управління з питань фізичної культури, спорту та туризму Запорізької міської ради» було вирішено розробити програму розвитку фізичної культури та спорту у місті Запоріжжі на період до 2011 року».

Органи місцевого самоврядування сприяють розвитку самодіяльного масового спорту (основу його становлять різноманітні фізкультурно-спортивні секції), заохочують і стимулюють діяльність підприємств, установ, організацій і громадян у цій сфері. Місцеві ради запроваджують систему пільг і заохочень для підприємств, які спрямовують частину свого прибутку на розвиток фізичної культури і спорту, будівництво об'єктів фізкультури та спорту, організацію відпочинку.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» фізкультурно-спортивний рух в Україні спирається на різнобічну діяльність **громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості** (добровільні спортивні товариства, спортивні федерації, клуби тощо), які реалізують завдання визначені у ст. 2 Закону України «Про фізичну культуру і спорт», на всіх рівнях і напрямках фізкультурно-спортивної діяльності у взаємодії з державними органами, профспілками, іншими об'єднаннями

громадян, суб'єктами підприємництва, відповідними міжнародними організаціями.

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» держава сприяє розвитку суспільної активності і залучає громадські організації до управління в галузі фізичної культури і спорту. Органи виконавчої влади, відповідні органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції можуть делегувати громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості окремі повноваження щодо розвитку видів спорту (підготовки спортсменів до участі в змаганнях, організації спортивних заходів тощо), здійснюють контроль за реалізацією таких повноважень. Так, наприклад, за даними прес-служби Львівської міської ради 24 грудня 2007 року за підсумками конкурсу програм і заходів з питань дітей, молоді, сім'ї, а також у галузі фізичної культури та спорту близько 100 громадських організацій Львова подали в управління молоді, сім'ї та спорту Львівської міської ради програми заходів на наступний рік. Серед них: 27 молодіжних громадських організацій та 65 спортивних.

Самоврядування у сфері фізичної культури і спорту здійснюється спортивними федераціями, національними спортивними федераціями, Національним олімпійським комітетом України (НОК), фізкультурно-спортивними товариствами.

Спортивна федерація (асоціація, спілка, об'єднання) - громадська організація фізкультурно-спортивної спрямованості, що створюється для розвитку відповідного виду спорту (версії), може мати місцевий або всеукраїнський статус. Кабінет Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади з питань спорту визначає перелік видів спорту (версії), відповідно до специфіки яких спортивна федерація має право набувати всеукраїнського статусу незалежно від наявності місцевих осередків у більшості областей України, в АРК, у містах Києві та Севастополі.

Спортивній федерації надається статус національної спортивної федерації відповідно до Закону України «Про фізичну культуру і спорт». Статус національної спортивної федерації надається тільки одній спортивній федерації з відповідного виду спорту (версії) за таких умов: її реєстрації як всеукраїнської громадської організації; відповідності її статутних документів статутним та регламентним вимогам відповідної міжнародної спортивної організації; проведення нею спортивних змагань та фізкультурних заходів; наявності в її структурі висококваліфікованих спортсменів, тренерів, суддів та фахівців; наявності в її структурі легалізованих у встановленому порядку місцевих осередків (федерацій, асоціацій, спілок, об'єднань тощо) та їх взаємодії з місцевим органом виконавчої влади з фізичної культури і спорту щодо розвитку відповідного виду спорту (версії) згідно з укладеним двостороннім договором.

У громадському секторі сфери фізичної культури і спорту створюються умови, які б сприяли входженню спортивних клубів до структурних осередків всеукраїнських федерацій з видів спорту. У перспективі потрібно вдосконалювати механізми взаємодії федерацій та органів виконавчої влади з

фізичної культури і спорту. Всеукраїнські спортивні федерації мають активізувати співпрацю з відповідними міжнародними організаціями.

Фізкультурно-спортивне товариство - громадська організація фізкультурно-спортивної спрямованості, що створюється громадянами України з метою сприяння розвитку фізичної культури та спорту. Держава в особі центрального органу виконавчої влади з фізичної культури і спорту може делегувати всеукраїнському фізкультурно-спортивному товариству повноваження щодо виконання державних завдань, програм з розвитку фізичної культури і спорту, організації і проведення відповідних спортивних заходів, згідно з укладеною двосторонньою угодою.

В Україні зараз функціонують добровільні спортивні товариства: «Україна», «Гарт», «Колос», ЦСКА, «Динамо», які в своїй діяльності керуються законами України «Про фізичну культуру і спорт», «Про об'єднання громадян», іншими нормативно-правовими актами та своїми статутами (положеннями).

Товариство «Україна» займається фізкультурно-оздоровчою роботою у виробничій і соціально-побутових сферах, проводить масові спортивні змагання, а також бере участь у міжнародних спортивних змаганнях, майже з усіх видів, які входять до програми Олімпійських ігор.

Добровільне спортивне товариство «Гарт» проводить свою роботу серед учнівської та студентської молоді, поєднує професійні, начального-виховні й вищі навчальні заклади, організовує масові спортивні змагання, поєднуючи спорт з інтелектуальним, духовним та естетичним вихованням.

Спортивне товариство «Колос» охоплює сільське населення. Пріоритетним напрямом його роботи є реформування організаційних основ фізкультурно-спортивного руху, що передбачає створення в сільській місцевості територіальних фізкультурно-спортивних клубів, забезпечення їх адміністративної та господарської самостійності, впровадження ефективних форм, методів і засобів фізкультурно-спортивної діяльності й видів спорту з урахуванням регіональних особливостей, традицій і економічних чинників.

Відомчі спортивні товариства «Динамо» та ЦСК здійснюють масову фізкультурно-спортивну роботу серед робітників органів внутрішніх справ, військовослужбовців, особового складу правоохоронних органів, військових формувань і членів їх сімей. Ці товариства створюють регіональні центри, клуби й оборонно-спортивні табори з фізичної підготовки молоді до служби в Збройних Силах України; розробляють і впроваджують програмно-методичне й нормативно-організаційне забезпечення фізичної підготовки військовослужбовців, особового складу правоохоронних органів та інших військових формувань з урахуванням специфіки їх службової діяльності.

Олімпійський рух в Україні — це громадський рух, який базується на добровільному об'єднанні громадян і організацій з метою пропаганди ідей олімпізму, здорового способу життя, розвитку фізичної культури та спорту, що координується Національним олімпійським комітетом України.

Суб'єктами олімпійського руху України є: національні спортивні федерації (з олімпійських видів спорту або неолімпійських видів спорту та такі, що визнані Національним олімпійським комітетом України); державні установи

та громадські організації фізкультурно-спортивного спрямування, що сприяють розвитку олімпізму в Україні; відповідні органи з фізичної культури і спорту у складі Ради міністрів АРК, місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування; фізкультурно-спортивні товариства; осередки Національного олімпійського комітету України; атлети та інші акредитовані особи на Олімпійських іграх; представники Олімпійської академії України; окремі громадяни, що сприяють розвитку спорту та олімпізму, та інші.

Національний олімпійський комітет України (далі — НОК) — незалежна, неурядова, всеукраїнська громадська організація, яка є основним координатором Олімпійського руху на Україні, розвиває та захищає його згідно з Олімпійською хартією.

НОК України в своїй діяльності керується законодавством України, Олімпійською хартією і власним Статутом, який був затверджений Асамблеєю засновників НОК України 22 грудня 1990 р. Нова редакція Статуту НОК України затверджена X позачерговою Генеральною асамблеєю НОК України 22 квітня 1999 р. Органами управління НОК України є: Генеральна асамблея, Виконавчий комітет і Президент НОК.

Генеральна асамблея — це вищий орган управління НОК України, який складається з членів НОК України і проводить свої засідання не рідше одного разу на рік. До виняткової компетенції Генеральної асамблеї належить вирішення таких питань: затвердження статуту НОК, а також змін і доповнень до нього; визначення основних напрямів діяльності та розвитку НОК; розгляд з питань розвитку олімпійського руху на Україні; прийняття основоположних та обов'язкових для всіх членів рішень з питань діяльності НОК; прийняття і виключення членів НОК; інші повноваження, визначені статутом.

Виконавчий комітет здійснює керівництво поточною діяльністю НОК у період між Генеральними асамблеями. Обирається Виконавчий комітет строком на чотири роки з членів НОК Генеральною асамблеєю.

Президент НОК очолює Виконком, представляє НОК в Україні і за кордоном, репрезентує олімпійський рух України та захищає його інтереси в Міжнародному олімпійському комітеті (МОК) та інших організаціях, виконує інші функції, передбачені Статутом.

Членство в НОК України є добровільним і може бути індивідуальним, колективним, почесним. Індивідуальними членами НОК можуть бути громадяни України, які досягли віку 18 років, визнають статут НОК України і Олімпійську хартію, сприяють та підтримують організаційно або фінансове його діяльність. Колективними членами НОК можуть бути колективи підприємств, установ, організацій, які визнають Статут НОК України та Олімпійську хартію, сприяють та підтримують організаційно або фінансове його діяльність. Почесними членами НОК України можуть особи, які зробили істотний внесок у діяльність НОК України.

НОК України складається з: членів НОК, які проживають в Україні; представників національних федерацій України з олімпійських видів спорту (по два від кожної); атлетів-учасників Олімпійських ігор; представників (по одному) осередків НОК України в АРК, областях, містах Києві та Севастополі;

представників (по одному) спортивних товариств і організацій; організацій управління фізичною культурою та спортом Міністерства оборони України та Міністерства освіти і науки України.

Генеральна асамблея за представленням Виконавчого комітету може обирати до свого складу представників національних федерацій України з видів спорту, що не входять до олімпійської програми, спортивних багатопрофільних об'єднань, а також окремих громадян України, які можуть сприяти діяльності НОК України в розвитку спорту та олімпізму.

5. Адміністративно-правове регулювання охороною здоров'я населення

Охорона здоров'я людини відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні життєдіяльності сучасного суспільства. Кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я. Держава визнає право кожного громадянина на охорону здоров'я та забезпечує його захист і гарантує його: 1) створенням розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я; 2) організацією і проведенням системи державних і громадських заходів щодо охорони здоров'я; 3) наданням усім громадянам гарантованого рівня медико-санітарної допомоги; 4) здійсненням державного і можливою громадського контролю та нагляду в галузі охорони здоров'я; 5) організацією державної системи збирання, обробки й аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації; 6) встановленням відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у галузі охорони здоров'я.

Значення охорони здоров'я як окремої людини, так і населення загалом у сучасних умовах набуває особливої ваги з таких причин:

- *політичної*: забезпечення рівного доступу всіх громадян до медичної допомоги є одним із показників рівня людського розвитку; діяльність у сфері охорони здоров'я населення є основою соціальної політики сучасних держав; всесвітні організації, орієнтовані на захист здоров'я людини та її права на охорону здоров'я (ВООЗ, ЮНІСЕФ, МДФ та ін.), виробляють обов'язкову для цивілізованого світу стратегію охорони здоров'я;

- *соціально-демографічної*: стан охорони здоров'я в суспільстві впливає на його старіння, демографічні зсуви, соціальну стратифікацію тощо;

- *індустріально-технологічної*: ступінь індустріалізації та інформатизації суспільства сприяє розвитку охорони здоров'я та її технологізації, що водночас висуває певні вимоги до стану здоров'я людини в сучасному суспільстві;

- *економічної*: здійснення заходів з охорони здоров'я населення сприяє відтворенню продуктивних сил, чисельності працездатного населення, зрештою, збереження генофонду нації - завдання національної безпеки і досягнення економічної конкурентоспроможності держави;

- *юридичної*: право на медичну допомогу та право на охорону здоров'я належить кожній людині як її природні права. Вони закріплені відповідними нормами законодавства, зокрема, ст. 49 Конституції України, а також низкою

міжнародно-правових актів, згоду на чинність яких надала Верховна Рада України.

Таким чином, охорона здоров'я як окремої людини, так і населення загалом у суспільстві - це соціальна діяльність, зміст якої полягає у здійсненні комплексу організаційних, правових, фінансових і суто медичних заходів, спрямованих на зміцнення здоров'я та лікування захворювань людей, яке можна розглядати як визначальний чинник рівня людського розвитку суспільства та його прогресу, соціальної політики держави та її національної безпеки.

Державна політика у сфері охорони здоров'я є одним із найвпливовіших інструментів, що здатні реально змінити стан здоров'я населення. А цей стан, за визначенням сучасних українських політиків, науковців і міжнародних експертів, є просто катастрофічний. В Україні за останні роки померло майже на 4 млн. осіб більше, ніж народилося. Вперше впродовж тривалого часу в 1991 р. кількість народжених була меншою від кількості померлих. Перед народом України реально постала проблема депопуляції - неповного відтворення населення і скорочення його чисельності. За даними Статистичного щорічника України за 2005 рік нині в Україні проживає вже не 52 млн. людей, як це було в 1992 — 1994 рр., а лише 47,3 млн. осіб, тобто на 4,7 млн. менше. Згідно з останніми даними, середня тривалість життя чоловіків дорівнює 55, а жінок - 60 років. За цими показниками Україна перебуває у дванадцятій десятці із 198 країн - на рівні Марокко, Тунісу, Киргизстану, Таджикистану. Депопуляція в державі набула стійкого характеру і супроводжується погіршенням якісних характеристик здоров'я населення. Не зменшується материнська смертність, особливо серед сільських жінок. Репродуктивне здоров'я населення перебуває в стані кризи. Перспективні розрахунки на 1996-2026 рр. (тобто приблизно на одне покоління) засвідчили, що, найімовірніше, за збереження депопуляційної тенденції, населення України до 2026 р. зменшиться до 32 млн. Майже 1,8 млн. жителів України нині перебувають на диспансерному обліку через різні психопатологічні відхилення, спричинені, як вважають учені, економічними, екологічними, соціально-політичними та іншими чинниками. Отже, у цих умовах державна влада, її найвищі органи зобов'язані спрямовувати всі зусилля та ресурси на охорону та зміцнення здоров'я людей, на створення ефективної державної політики в цій галузі, формування сучасної системи охорони здоров'я, що є одним із головних гарантів реалізації цієї політики.

Чинне законодавство України, зокрема ст.3 Основ законодавства України про охорону здоров'я зазначає, що під **охороною здоров'я** необхідно розуміти систему заходів, спрямованих на забезпечення збереження та розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

Політика держави у сфері охорони здоров'я базується на ряді принципів, що отримали своє закріплення в Основах законодавства України про охорону здоров'я:

1) визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних факторів виживання та розвитку народу України;

2) дотримання прав і свобод людини і громадянина у галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;

3) загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у галузі охорони здоров'я;

4) відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість; орієнтація на сучасні стандарти здоров'я і медичну допомогу, поєднання вітчизняних традицій та досягнень зі світовим досвідом у галузі охорони здоров'я;

5) децентралізація державного управління, розвиток самоуправління і самостійності працівників охорони здоров'я на правовій та договірній підставах та ін.

Забезпечення здорових і безпечних умов життя здійснюється державою за допомогою: 1) підтримання необхідного для здоров'я життєвого рівня населення, включаючи їжу, одяг, житло, медичний огляд, соціальне обслуговування; 2) охорони навколишнього природного середовища; 3) забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя територій і населених пунктів; 4) збереження генофонду народу.

Громадяни України зобов'язані: а) піклуватися про своє здоров'я та здоров'я дітей; б) не шкодити здоров'ю інших громадян; в) у передбачених законодавством випадках проходити профілактичні медичні огляди і робити щеплення; г) надавати невідкладну допомогу іншим громадянам, які перебувають у загрозливому для життя та здоров'я стані.

До **видів лікувально-профілактичної допомоги** належать: 1) первинна лікувально-профілактична допомога (консультація лікаря, діагностика; лікування захворювань, травм та отруєнь), яка надається переважно лікарями загальної практики; 2) спеціалізована (вторинна) лікувально-профілактична допомога, що здійснюється лікарями з відповідною спеціалізацією або кваліфікацією; 3) високоспеціалізована (третинна), надається лікарем або групою лікарів для лікування хвороб, що потребують спеціальних методів діагностики та лікування.

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні заклади. Крім того, об'єктами управління є поліклініки, диспансери, лікарні, родильні будинки, аптеки, консультації, санітарно-епідеміологічні станції, спеціалізовані санаторії, національні агентства, комісії, державні департаменти і служби, які діють при Міністерстві охорони здоров'я України (далі – МОЗ) та інших центральних органах виконавчої влади.

Систему українського законодавства про охорону здоров'я становлять:

Конституція України, зокрема ст. 28 надає людині право захисту від примусового залучення до медичних, наукових чи інших дослідів, які можуть завдати шкоду здоров'ю або бути такими, що становлять загрозу для життя; ст. 49, яка встановлює право кожної людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, ст. 50 встановлює право на безпечне для життя і здоров'я довкілля тощо.

Загальне законодавство про охорону здоров'я, що ґрунтується на встановленні правового регулювання найважливіших питань охорони здоров'я, медичної та фармацевтичної діяльності: Закон України від 19 листопада 1992 р. «Про основи законодавства України про охорону здоров'я» - зведений, консолідований законодавчий акт, який комплексно охоплює найважливіші відносини галузі охорони здоров'я, виконує роль базового системоутворюючого законодавчого акта, на якому ґрунтується законодавство про охорону здоров'я; Закон України від 12 грудня 1991 р. «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення», Закон України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», Закон України від 23 червня 1995 р. «Про донорство крові та її компонентів», Закон України від 16 липня 1999 р. «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини», Закон України від 22 лютого 2000 р. «Про психіатричну допомогу», Закон України від 6 квітня 2000 р. «Про захист населення від інфекційних хвороб».

Серед актів законодавства, розроблених і прийнятих на підставі відповідних норм Основ законодавства України про охорону здоров'я, слід також назвати Закони України «Про лікарські засоби», «Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз», «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів», «Про охорону дитинства», «Про курорти», та ін.

Система суб'єктів державного регулювання у сфері охорони здоров'я:

- Верховна рада України
- Президент України
- Кабінет Міністрів України
- Міністерство охорони здоров'я України

Основи державної політики у сфері охорони здоров'я визначає **Верховна Рада України** - шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів та обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, фіскальних, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я. Верховна Рада України традиційно щорічно проводить парламентські слухання щодо стану охорони здоров'я в Україні з метою винесення відповідних резолюцій щодо покращення стану галузі, так, наприклад, 14 листопада 2000 р. у Верховній Раді відбулися

парламентські слухання на тему «Про стан фінансування системи охорони здоров'я та невідкладні заходи щодо його поліпшення», 19 травня 2003 р. - «Епідемія туберкульозу в Україні та шляхи її подолання», 1 грудня 2003 р. – «Соціально-економічні проблеми ВІЛ/СНІДу, наркоманії та алкоголізму в Україні та шляхи її розв'язання», 17 березня 2004 р. - «Онкологічні захворювання в Україні. Проблеми та шляхи подолання», 14 березня 2006 р. «Проблеми боротьби з епідемією туберкульозу в Україні».

Діяльність парламенту багатогранна, один із її напрямів – це робота народних депутатів у комітетах. Серед 28 утворених у липні 2006 р. комітетів Верховної Ради України був створений Комітет з питань охорони здоров'я, що є робочим органом Верховної ради України, який формує відповідні проекти засад державної політики в галузі охорони здоров'я, розглядає концепції реформування системи охорони здоров'я.

Президент України у своїй щорічній доповіді Верховній Раді України доводить до відома народним депутатам України стан реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я. Президент України виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів державної виконавчої влади, проводить у життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України.

Багатогранна діяльність Президента здійснюється через прийняття ним відповідних правових актів у сфері охорони здоров'я. Так, зокрема, указами Президента України від 8 серпня 2000 р. № 963/2000 вжиті додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню, від № 203/2001 26 березня 2001 р. затверджено національну програму «Репродуктивне здоров'я», від №1455/2003 17 грудня 2003р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення права громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу» та ін.

Здійснюючи загальне керівництво державою, Президент України разом з тим здійснює і загальне керівництво у сфері охорони здоров'я через такі повноваження:

1. Несе особисту відповідальність за реалізацію державної політики в цілому, та, зокрема у сфері охорони здоров'я, основу якої формує

2. Відповідно до ст. 14 Основ виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів виконавчої влади, проводить у життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією. Так, зокрема, Указами Президента України «Про заходи щодо поліпшення умов функціонування закладів охорони здоров'я у сільській місцевості» № 95/99 від 21 січня 1999 р., від 11 травня 2000 р. «Про невідкладні заходи щодо боротьби з туберкульозом», №1455/2003 від 17 грудня 2003р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення права громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу», № 91/2003 від 7 лютого 2003 р. «Про заходи щодо поліпшення забезпечення населення лікарськими засобами і

виробами медичного призначення, а також підвищення ефективності державного управління у цій сфері».

Реалізуючи ці повноваження, Президент України Указом № 1694/2005 від 6 грудня 2005 р. «Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення» доручив Кабінету Міністрів України розробити та подати в установленому порядку проект Плану дій з реформування системи охорони здоров'я населення, в якому передбачити, зокрема, заходи щодо підвищення якості та доступності медичного обслуговування населення, впровадження обґрунтованих державних гарантій надання населенню безоплатної медичної допомоги, ефективної та прозорої моделі фінансування галузі та інші заходи.

3. Від імені України укладає міжнародні договори, зокрема й ті, які стосуються питань міжнародної співпраці в галузі охорони здоров'я. Це повноваження передбачене п. 3 ст. 106 Конституції України. Для того, щоб такий договір набрав законної сили, він повинен бути ратифікований Верховною Радою України відповідно до п. 32 ст. 85 Конституції України.

4. Здійснюючи свої правотворчі повноваження, указами врегульовує певні питання організації охорони здоров'я громадян. Указом № 1455/2003 від 17 грудня 2003 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення права громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу», яким Міністерству охорони здоров'я України було доручено, зокрема розробити до 1 липня 2004 року механізм надання малозабезпеченим верствам населення соціальних дотацій для часткової компенсації витрат на придбання лікарських засобів і виробів медичного призначення.

Окремими указами Президента України утворено провідні національні медичні заклади. Так, Указом від 7 квітня 1997 р. № 295/97 утворено Національний центр серця, а Указом від 3 листопада 1995 р. № 1018/95 - Міжнародний дитячий медичний центр «Євпаторія».

Ще одним напрямком діяльності Президента України є організація державного регулювання шляхом затвердження програм охорони здоров'я населення. Так, зокрема, Указами Президента України затверджені наступні документи: від 1 вересня 1998 р. № 963 - Цільова комплексна програма «Фізичне виховання - здоров'я нації»; від 4 лютого 1999 р. № 117 - Програма профілактики і лікування артеріальної гіпертензії в Україні; від 4 лютого 1999 р. № 118 - Цільова комплексна програма генетичного моніторингу в Україні на 1999 - 2003 роки; від 21 травня 1999 р. № 545 - Комплексна програму «Цукровий діабет», від 26 березня 2001 р. № 203 - Національну програму «Репродуктивне здоров'я 2001 -2005» тощо.

Компетенція **Кабінету Міністрів України** у сфері охорони здоров'я реалізується в розробці та здійсненні комплексних цільових загальнодержавних програм, створенні економічних, правових та організаційних механізмів, що стимулюють ефективну діяльність у галузі охорони здоров'я, у забезпеченні розвитку

мережі закладів охорони здоров'я, укладанні міжурядових угод і координації міжнародного співробітництва з питань охорони здоров'я.

Надзвичайно важливе значення для розвитку національної системи охорони здоров'я мають такі нормативно-правові акти, як Міжгалузєва комплексна програма «Здоров'я нації» на 2002 - 2011 рр., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002р. № 14, Програма подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002р. № 955, Програма боротьби з виробництвом та розповсюдженням фальсифікованих лікарських засобів на 2003 – 2008 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. тощо.

Міністерство охорони здоров'я України (далі МОЗ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОЗ України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю за якістю та реалізацією лікарських засобів і виробів медичного призначення. Воно виконує координувальну роль, бо поряд з ним управлінням охороною здоров'я займаються й інші міністерства та відомства, які у своїх структурах мають підпорядковані їм медичні частини, підприємства, установи.

Правовий статус МОЗ визначається Положенням про Міністерство охорони здоров'я України, затверджене Постановою Кабінету міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1542.

Основними завданнями МОЗ України є: 1) забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення; 2) створення, виробництво, контроль за якістю та реалізацією лікарських засобів і виробів медичного призначення; 3) розроблення, координація та контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості; 4) організація надання державними та комунальними закладами охорони здоров'я безоплатної медичної допомоги населенню; 5) організація надання медичної допомоги в невідкладних та екстремальних ситуаціях; 6) здійснення в межах своєї компетенції заходів, пов'язаних з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи; 7) розроблення заходів щодо профілактики та зниження захворюваності, інвалідності та смертності населення; 8) організація разом з Національною академією наук України, Академією медичних наук України наукових досліджень з пріоритетних напрямів розвитку медичної науки.

Виконання основних принципів державної політики у сфері організації та розвитку виробництва лікарських засобів та забезпечення цією продукцією населення, закладів охорони здоров'я і тваринництва покладено також на МОЗ.

Державні функції у галузі охорони здоров'я здійснюють також інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму віданні установи

охорони здоров'я. До таких органів, зокрема, належать: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Міністерство транспорту та зв'язку України. Ці органи визначають порядок управління відомчими установами охорони здоров'я, їх систему та структуру.

Рада міністрів АРК і місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я у межах своїх повноважень. Так, місцеві державні адміністрації здійснюють загальне керівництво закладами охорони здоров'я, які перебувають у сфері їх управління, їх матеріально-фінансовим забезпеченням, організують роботу медичних закладів щодо надання медичної допомоги населенню, здійснюють заходи щодо попередження інфекційних захворювань, епідемій, епізоотій та їх ліквідації тощо.

Державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи та громадяни зобов'язані забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності, не завдавати шкоди здоров'ю населення і окремих осіб, у межах своєї компетенції надавати допомогу хворим, інвалідам та потерпілим від нещасних випадків, сприяти працівникам органів і закладів охорони здоров'я в їх діяльності, а також виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством про охорону здоров'я.

На підпорядковані МОЗ установи та організації покладені також експертні функції: а) експертизи тимчасової непрацездатності громадян; б) лікарсько-трудової експертизи; в) військово-лікарської експертизи; г) судово-медичної і судово-психіатричної експертизи; д) патолого-анатомічний розтин трупів.

Основними завданнями державної політики та управління в області охорони здоров'я є створення сприятливих умов розвитку цієї галузі, зупинити її руйнування, розпад, створити умови для реального доступу населення до якісних медичних послуг, перевести галузь на якісно новий рівень.

Держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює **контроль і нагляд** за дотриманням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності в галузі охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій.

У визначенні змісту та шляхів виконання загальнодержавних та місцевих програм охорони здоров'я, здійсненні відповідних конкретних заходів, вирішенні кадрових, наукових та інших проблем організації державної діяльності в цій галузі можуть брати участь фахові громадські організації працівників охорони здоров'я та інші об'єднання громадян, у тому числі міжнародні.

МОЗ у межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Зокрема, МОЗ виконує такі *функції*: розроблення, координація та контроль за виконанням

державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості; контроль і нагляд за дотриманням санітарного законодавства, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення; контроль за усуненням причин і умов виникнення та поширення інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань, отруєнь та радіаційних уражень людей.

Важливість здійснення контролю за якістю ліків викликана життєво небезпечними наслідками фальсифікації лікарських засобів та виробів медичного призначення. За даними Кабінету Міністрів України, фальсифікату ліків в Україні за різними оцінками є від 15 до 25%, тому Кабінетом Міністрів України у складі МОЗ на базі Державного департаменту з контролю за якістю, безпекою та виробництвом лікарських засобів і виробів медичного призначення утворено **Державну службу лікарських засобів і виробів медичного призначення** (далі - Державна служба) як урядовий орган державного управління. Правовий статус Державної служби регламентується Положенням про Державну службу лікарських засобів і виробів медичного призначення, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 2 червня 2003 р. № 789.

Основними завданнями Державної служби є: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері виробництва, контролю за якістю та реалізацією лікарських засобів і виробів медичного призначення; забезпечення державного регулювання та контролю виробництва, ввезення в Україну, вивезення з України, реалізації лікарських засобів і виробів медичного призначення, в тому числі вирішення питань їх державної реєстрації та державного контролю за якістю; здійснення державного контролю за дотриманням законодавства щодо забезпечення населення і закладів охорони здоров'я якісними, високоефективними, безпечними та доступними лікарськими засобами і виробами медичного призначення, а також законодавства щодо їх обігу, зберігання, застосування, утилізації та знищення.

Відповідно до покладених на неї завдань Державна служба здійснює управління та державний контроль за якістю, безпекою та реалізацією лікарських засобів, у тому числі діючих речовин (субстанцій), допоміжних речовин, лікарської рослинної сировини, лікувальної косметики, імунобіологічних препаратів, біоматеріалів, медичної техніки та інших виробів медичного призначення (далі - продукція), а також створенням і виробництвом продукції, проводить ліцензування виробництва, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, пересилання, ввезення, вивезення, відпуску, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також державний контроль за додержанням умов виробництва продукції, вирішує питання її державної реєстрації, розробляє з урахуванням відповідних рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я та затверджує порядок контролю за обігом і зберіганням, оцінки якості та безпеки продукції, установлює загальні вимоги до матеріально-технічної бази

для виробництва продукції, забезпечення виробничого контролю за її якістю, організовує проведення експертизи та погоджує нормативно-технічну та аналітично-нормативну документацію з виробництва продукції тощо, розробляє та подає в установленому порядку на затвердження МОЗ переліки продукції, що підлягає державній реєстрації, пропозиції стосовно державної реєстрації та перереєстрації продукції, в межах своїх повноважень організовує та забезпечує їх проведення, у встановленому порядку приймає рішення про повну або тимчасову заборону застосування продукції, проводить відповідно до законодавства роботу із сертифікації та атестації оптової торгівлі і виробництва продукції, у тому числі тієї, що імпортується, та систем якості, розробляє і погоджує переліки продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації з визначенням термінів її використання, забезпечує у межах своїх повноважень реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, здійснення контролю за її збереженням, здійснює за дорученням МОЗ міжнародне співробітництво у сфері контролю за якістю та безпекою продукції і в межах своїх повноважень координує виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами у цій сфері та ін.

Для виконання зазначених завдань Державна служба лікарських засобів і виробів медичного призначення має право: одержувати в установленому порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань; проводити перевірки та інспектування з питань, що належать до її повноважень; приймати в установленому порядку рішення про вилучення з обігу продукції, що не відповідає вимогам, визначеним нормативно-правовими актами, а також щодо зупинення, припинення, поновлення дії чи анулювання (скасування) дозволів, сертифікатів тощо.

Крім Державної служби лікарських засобів і виробів медичного призначення в Україні функціонує державна структура, яка не має аналогів у СНД. Створивши такий орган, як **Державна інспекція з контролю якості лікарських засобів**, Україна зробила надзвичайно серйозний і виважений крок. В кожній області функціонує територіальний підрозділ, працівники якого є штатними співробітниками Міністерства охорони здоров'я України. Організація роботи цього органу побудована відповідно до існуючих вимог Європейського Союзу - структура є відносно незалежною і відомче підпорядкованою лише Міністерству охорони здоров'я України.

Одним із ключових досягнень Державної інспекції за перший рік своєї роботи стала розробка та прийняття Програми боротьби з виробництвом та розповсюдженням фальсифікованих лікарських засобів на 2003 - 2008 роки, яка була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1075.

Порядок створення, діяльності та повноваження Державної інспекції з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я (далі за текстом - Державна інспекція) регулюються Положенням про Державну інспекцію з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я України затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. № 179, відповідно до якого вона є спеціальним органом державного контролю якості лікарських засобів.

Як визначено вищезазначеним положенням, основним завданням Державної інспекції є здійснення державного контролю за виконанням суб'єктами господарської діяльності незалежно від форм власності вимог законодавства України щодо забезпечення якості лікарських засобів.

Відповідно до покладеного на неї завдання Державна інспекція координує і контролює роботу безпосередньо підпорядкованих їй державних інспекцій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, атестує та акредитує лабораторії з аналізу якості лікарських засобів, здійснює контроль за їх роботою, перевіряє діяльність акредитованих лабораторій з аналізу якості лікарських засобів незалежно від форм власності, здійснює державний контроль за роботою суб'єктів господарської діяльності незалежно від форм власності з питань забезпечення якості лікарських засобів у процесі їх доклінічного вивчення і клінічного випробування, виробництва, зберігання, транспортування, реалізації та медичного застосування, якості лікарських засобів, які виробляються, реалізуються та застосовуються в Україні, здійснює контроль за ввезенням на митну територію України лікарських засобів, проводить оцінку ефективності організації систем контролю якості лікарських засобів у процесі їх виробництва.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про лікарські засоби» законні вимоги посадових осіб Державної інспекції, які здійснюють державний контроль якості лікарських засобів, є обов'язковим для виконання суб'єктами господарської діяльності.

Для реалізації державної політики у сфері забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, безпеки для здоров'я і життя людини середовища життєдіяльності, узагальнення практики застосування законодавства у сфері забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, визначення першочергових заходів щодо профілактики інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень людей, запобігання шкідливому впливу на стан їх здоров'я і життя факторів середовища життєдіяльності, забезпечення санітарно-епідеміологічного нормування тощо створена **Державна санітарно-епідеміологічна служба** (далі - Держсанепідслужба), яка є урядовим органом державного управління, діє у складі МОЗ і йому підпорядковується, правовий статус якої регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999р.

Відповідно до Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні такий нагляд здійснюють установи і організації державної санітарно-епідеміологічної служби системи Міністерства охорони здоров'я

України: Головне санітарно-епідеміологічне управління Міністерства охорони здоров'я України; управління з медичних проблем аварії на Чорнобильській АЕС Міністерства охорони здоров'я України; центральна санітарно-епідеміологічна станція Міністерства охорони здоров'я України; Кримська республіканська санітарно-епідеміологічна станція; обласні, міські, районні, районні в містах санітарно-епідеміологічні станції, дезінфекційні станції; центральні санітарно-епідеміологічні станції на залізничному, повітряному, водному транспорті, санітарно-епідеміологічні станції на залізницях, а також станції басейнів і портів; відповідні установи, організації, з'єднання, частини і підрозділи державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Державного комітету з охорони кордону України, Служби безпеки України.

Держсанепідемслужбу очолює головний державний санітарний лікар України, який призначається на посаду та звільняється з посади в установленому порядку. Головний державний санітарний лікар України підзвітний з питань державного санітарно-епідеміологічного нагляду безпосередньо Кабінетові Міністрів України.

Постійно діючим колегіальним дорадчим органом при МОЗ, утвореним для розгляду і вирішення найважливіших питань забезпечення санітарного і епідеміологічного благополуччя населення та діяльності санітарно-епідеміологічної служби України є колегія державної санітарно-епідеміологічної служби України. Склад колегії затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням головного державного санітарного лікаря України.

Нормативно-правові акти, видані головним державним санітарним лікарем України в межах його компетенції, є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності, посадовими особами та громадянами.

Відповідно до Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні метою *державного санітарно-епідеміологічного нагляду* є запобігання, виявлення та припинення порушень санітарного законодавства.

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється головними державними санітарними лікарями, їх заступниками, іншими посадовими особами, а також установами і закладами державної санітарно-епідеміологічної служби у порядку запобіжного та поточного нагляду.

Запобіжний нагляд здійснюється шляхом державного санітарно-епідеміологічного нормування; державної санітарно-епідеміологічної експертизи; видачі передбачених законодавством висновків та доз волевіль; погодження; визначення необхідності профілактичних щеплень та інших заходів профілактики у разі загрози виникнення епідемій, масових отруєнь та радіаційних уражень; проведення перевірки стану будівництва та видачі висновків на відповідність вимогам санітарних норм об'єктів і споруд, що вводяться в експлуатацію та ін.

Поточний нагляд включає: контроль за дотриманням юридичними і фізичними особами передбачених санітарним законодавством, санітарними та протиепідеміологічними (профілактичними) заходами, приписами, постановами, висновками, дозволами та реєстраційними свідоцтвами, умовами державної реєстрації вимог безпеки для здоров'я і життя людини; контроль за організацією і проведенням органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами санітарних і протиепідеміологічних (профілактичних) заходів; вивчення, аналіз і оцінку санітарної та епідеміологічної ситуації, прогнозування показників здоров'я населення залежно від стану середовища його життєдіяльності, визначення факторів довкілля, що шкідливо впливають на стан здоров'я і життя людини; видачу обов'язкових для виконання приписів, постанов та висновків щодо усунення або обмеження шкідливого впливу на стан здоров'я і життя людини факторів середовища життєдіяльності, причин та умов виникнення і поширення інфекційних хвороб; ведення державного обліку інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень.

Відповідно до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду є найважливішим напрямом діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби. Його мета - контроль за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства, попередження, виявлення та усунення шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людей та застосування у необхідних випадках заходів правового характеру щодо порушників.

Для виконання покладених на них завдань органи санітарно-епідеміологічного нагляду мають право застосовувати адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративного стягнення.

Спеціально уповноваженим компетентним органом у сфері контролю за обігом в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів є **Комітет з контролю за наркотиками** (далі за текстом - Комітет). Він є урядовим органом державного управління, що діє у складі Міністерства охорони здоров'я України та йому підпорядковується. Правовий статус Комітету визначається Положенням про Комітет з контролю за наркотиками, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2003 р. № 1446.

Відповідно до цього положення, основними завданнями Комітету є: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; забезпечення державного регулювання у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; здійснення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; взаємодія в установленому законодавством порядку з Міжнародним комітетом з

контролю за наркотиками ООН (далі - МККН), Комісією з наркотичних засобів ООН.

Відповідно до покладених на нього завдань Комітет здійснює управління у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, вживає відповідно до законодавства заходи щодо запобігання надходженню цих засобів і речовин у незаконний обіг, готує у випадках, передбачених законодавством, висновки щодо належності засобів і речовин до аналогів наркотичних засобів і психотропних речовин, проводить моніторинг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, наркотичних (психотропних) лікарських засобів, систем і способів у сфері контролю за їх обігом, розробляє та періодично переглядає перелік дозволених для застосування в Україні наркотичних (психотропних) лікарських засобів, що підлягають контролю, та подає його на затвердження міністерства, здійснює контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та за додержанням ними законодавства у цій сфері, здійснює контроль за звітністю суб'єктів господарювання за результатами їх діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, забезпечує здійснення контролю за новими лікарськими засобами, які можуть бути небезпечними стосовно патологічного звикання та можливості захворювання на наркоманію та здійснює інші заходи, передбачені положенням.

Громадський контроль відіграє важливу функцію у сфері формування і реалізації державної політики і державного регулювання охорони здоров'я населення. Від рівня його впливу на відносини, що складаються у сфері охорони здоров'я та на діяльність органів та закладів охорони здоров'я, які надають населенню медико-санітарну допомогу, можна визначити рівень соціально-політичного розвитку і демократичності тієї чи іншої країни. Світова практика показала, що громадський контроль є невід'ємним атрибутом громадянського суспільства, а його відсутність чи мінімальне застосування вказують на нерозвиненість основних інститутів демократії, відстороненість основної частини населення від процесів формування і реалізації державної політики.

Своє право контролю над органами, що здійснюють державне управління і регулювання у сфері охорони здоров'я громадяни реалізують як особисто, так і через найрізноманітніші громадські об'єднання (громадські організації типу асоціації хворих на певні захворювання (цукровий діабет, церебральний параліч, ВІЛ-інфікованих тощо, громадські фонди боротьби із ВІЛ/СНІДом, наркоманією та туберкульозом, громадські комітети захисту прав людини у сфері охорони здоров'я, громадська ініціатива за здорову націю «Пульс України» та ін.).

Однією з них є Товариство Червоного Хреста України, яке є всеукраїнською добровільною громадською гуманітарною організацією. Правовою основою його діяльності є Закон України від 28 листопада 2002 року «Про Товариство Червоного Хреста України». Як зазначають норми ст. 12 цього закону, товариство має право представляти і захищати законні права та інтереси

свої, а також своїх членів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, органах судової влади.

Норми Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» надають право профспілкам медичних працівників здійснювати контроль за виконанням колективних договорів у закладах охорони здоров'я. Профспілки, їх об'єднання здійснюють представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також іншими об'єднаннями громадян.

Таким чином, профспілки також здійснюють громадський контроль (профспілка медичних працівників об'єднує на добровільних засадах переважну більшість працівників лікувально-профілактичних, аптечних закладів, науково-дослідних інститутів, працівників підприємств медичної промисловості). Він реалізується через діяльність різноманітних профспілкових контрольних комісій за використанням громадських фондів споживання, за дотриманням техніки безпеки, побутової санітарії в діяльності закладів охорони здоров'я. Органи профспілок здійснюють контроль за дотриманням адміністраціями та власниками закладів охорони здоров'я чи їх уповноваженими законодавства про працю, законодавчих та інших нормативних актів з питань соціального захисту та розмірів соціальних виплат. З цією метою профспілки беруть участь у розробці і перегляді правил, положень та інших нормативних актів з охорони праці і побутової санітарії, здійснюють контроль за створенням безпечних та здорових умов праці для працівників сфери охорони здоров'я; здійснюють контроль за дотриманням суб'єктами господарської діяльності трудового, пенсійного та житлового законодавства тощо.

5. Адміністративно-правове регулювання в сфері соціального захисту населення

Одним із принципів правової держави є те, що у центрі її соціальної дійсності перебуває людина. Держава гарантує соціальні права і свободи, які забезпечують людині гідний рівень життя та її соціальну захищеність. За своєю сутністю ці права і свободи є, з одного боку, вимогами до держави, а з іншого - її обов'язками щодо підтримання життя особи та її соціальної захищеності. Соціальні питання, при їх невирішеності, є одним з небезпечних джерел, пов'язаних з національною безпекою, самою суттю існування в майбутньому державних інститутів.

Під **соціальним захистом** необхідно розуміти комплекс заходів, які здійснюють державні органи в різних сферах діяльності, спрямований на забезпечення доступу кожного члена суспільства до соціальних благ, усунення соціальної нерівності та підтримку найбільш незахищених членів суспільного життя.

Соціальний захист має на **меті** поліпшення морального та матеріального забезпечення соціально вразливих верств населення, подолання бідності та

зниження міри розшарування суспільства. Він включає такі **напрями**: 1) соціальне страхування; 2) соціальну допомогу; 3) державне пенсійне забезпечення; 4) недержавне пенсійне забезпечення.

Сутність державного управління зазначеною сферою полягає в тому, що держава: а) держава дбає про соціальний захист своїх громадян; б) забороняє використання примусової праці; в) створює робочі місця; г) забезпечує підготовку кадрів; д) забезпечує нормальні умови праці; вільний вибір місця роботи, професії; е) матеріально підтримує своїх громадян; ж) гарантує захист від незаконного звільнення; з) забезпечує право на своєчасне одержання винагороди.

Одним із важливих напрямів державної політики у сфері соціального захисту населення є становлення державних стандартів і державних соціальних гарантій, які встановлюються законами та іншими нормативно-правовими актами. До них належать встановлення: а) мінімальних розмірів оплати праці; б) доходів громадян; в) пенсійного забезпечення; г) визначення видів і розміру соціальних допомог; д) визначення розмірів соціальних виплат, що забезпечують рівень життя, не нижчий за прожитковий мінімум.

Правовою основою державного управління в зазначеній сфері є закони України “Про пенсійне забезпечення”, “Про зайнятість населення”, “Про охорону праці”, “Про збір на обов’язкове пенсійне страхування”, “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”, “Про реабілітацію інвалідів в Україні”, “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”.

Спеціальним органом, який уповноважений від імені держави впроваджувати в життя соціальну політику, є Міністерство праці та соціальної політики України (далі - Мінпраці).

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудова відносин, трудової міграції.

Основними завданнями Мінпраці є: 1) участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення, у тому числі ветеранів війни, праці, військової служби та громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; у сфері соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, умов праці; у сфері пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудова відносин, трудової міграції; 2) керівництво діяльністю державної служби зайнятості; 3) проведення заходів, пов'язаних з ефективним функціонуванням ринку праці, сприяння раціональній, продуктивній і вільно обраній зайнятості, підвищенню якості і конкурентоспроможності робочої

сили; 4) розроблення і здійснення заходів для посилення мотивації до праці, вдосконалення її оплати, організації та нормування; 5) забезпечення через систему підпорядкованих йому органів реалізації права громадян на соціальний захист шляхом своєчасного та адресного надання соціальної підтримки, в тому числі державної допомоги малозабезпеченим громадянам, у разі втрати роботи, працездатності, досягнення пенсійного віку тощо; 6) забезпечення розвитку соціально-трудових відносин та захисту прав працюючих громадян шляхом здійснення державного нагляду за додержанням роботодавцями вимог законодавства про працю; 7) розроблення заходів, спрямованих на реалізацію політики грошових доходів населення; 8) забезпечення здійснення Пенсійним фондом України заходів у сфері пенсійного забезпечення та соціального страхування.

Через міністра Мінпраці спрямовується і координується КМУ діяльність Пенсійного фонду України.

У складі Мінпраці України Кабінетом Міністрів України можуть бути утворені урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції).

Пенсійний фонд України (далі – Фонд) є центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління фінансами пенсійного забезпечення, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Мінпраці.

Керівництво діяльністю Фонду здійснюється правлінням, чисельність і персональний склад якого затверджується КМУ. Засідання правління Фонду скликаються в міру потреби, але не рідше ніж один раз на квартал. Правління є правомочним приймати рішення за наявності на засіданні не менше ніж двох третин його членів. Рішення приймаються більшістю голосів присутніх на засіданні членів правління.

Основними завданнями Фонду є: 1) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері пенсійного забезпечення та соціального страхування; 2) забезпечення збирання та акумулювання коштів, призначених для пенсійного забезпечення, повного своєчасного фінансування витрат на виплату пенсій та інших соціальних виплат, що здійснюються з коштів Фонду; 3) ефективне використання коштів Фонду, здійснення в межах своєї компетенції контрольних функцій, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів Фонду.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що до **особливостей державного управління соціальним захистом населення** можна зарахувати таке: 1) воно здійснюється стосовно організаційно невіддільних об'єктів управління і не торкається їх самостійності; 2) надвідомча координація в зазначеній сфері має не загальний характер, а обмежена конкретними функціями, пов'язаними з питаннями соціального захисту; 3) основними завданнями управління в зазначеній сфері є підвищення матеріального добробуту та пристойного життя людей, забезпечення зайнятості населення, гарантування його права на працю, соціальний захист.

Ключові терміни:

Соціально-культурна сфера, освіта, рівень освіти, структура освіти, система освіти, наукова діяльність, туризм, спорт, молодь, охорона здоров'я, соціальний захист, культурна політика, атестація, акредитація, ліцензування, патентування.

Питання для самоконтролю:

2. Правові основи державної політики у галузі культури в Україні.
3. Організаційна структура та повноваження Міністерства освіти і науки України.
4. Вища атестаційна комісія України: структура та повноваження.
5. Система, структура освіти. Освітньо-кваліфікаційні рівні. Принципи освіти.
6. Адміністративно-правове регулювання у галузі туризму в Україні.
7. Особливості адміністративно-правового регулювання у галузі охорони здоров'я населення в Україні.
8. Структура і повноваження Міністерства охорони здоров'я України.
9. Соціальний захист як об'єкт адміністративно-правового регулювання.
10. Основні завдання Міністерства праці та соціальної політики України.
11. Адміністративно-правове регулювання у галузі фізкультури та спорту в Україні.

Тести-тренінги:

1. До системи органів виконавчої влади в соціально-культурній сфері не відносяться:

- А) Міністерство культури та туризму України;
- Б) Міністерство освіти і науки України;
- В) Міністерство соціального забезпечення України;
- Г) Міністерство охорони здоров'я України.

2. До якого поняття відноситься наступне визначення: “це різновид державного управління, сукупність функцій, що здійснюються органами державної влади з метою здійснення управління освітою, наукою, культурою, туризмом, охороною здоров'я та соціального захисту населення України, фізкультурою та спортом”

- А) управління в адміністративно-політичній сфері;
- Б) управління в соціально-культурній сфері;
- В) управління в сфері освіти;
- Г) соціальне управління.

3. До якого поняття відноситься наступне визначення: “ це основа розвитку особистості, суспільства, нації та держави, запорука майбутнього України, відтворює і нарощує інтелектуальний, духовний та економічний потенціал суспільства”

- А) освітні рівні;
- Б) базова освіта;
- В) наука;
- Г) освіта.

4. Структура освіти включає в себе:

- А) дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту;
- Б) вищу освіту; післядипломну освіту;
- В) аспірантуру, докторантуру; самоосвіту;
- Г) усе перераховане в п.п А-В.

5. В Україні встановлюються наступні освітні рівні:

- А) початкова загальна освіта, професійно-технічна освіта,
- Б) базова середня освіта; повна загальна середня освіта,
- В) базова вища освіта, повна вища освіта.
- Г) усі перераховані в п.п.А-В.

6. До освітньо-кваліфікаційних рівнів не відносяться:

- А) кваліфікований робітник;
- Б) аспірант;
- В) бакалавр;
- Г) спеціаліст, магістр.

7. До основних (з числа перерахованих) принципів освіти в Україні не відносяться:

- А) доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;
- Б) рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту;
- В) гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей;
- Г) законність та дисципліна в державному управлінні.

8. Вчені звання “старший науковий співробітник”, “доцент”, “професор” присвоюються на основі рішень:

- А) Міністерства освіти та науки України;
- Б) Вищої атестаційної комісії України;
- В) колегії ВАК України;
- Г) вчених рад вищих закладів освіти.

9. До якого поняття відноситься наступне визначення: “ це комплекс заходів, які здійснюють державні органи в різних сферах діяльності, які забезпечують доступ кожного члена суспільства до соціальних благ, що направлені на усунення соціальної нерівності та підтримці найбільш незахищених членів суспільного життя”

- А) соціальний захист;
- Б) соціальні блага;
- В) громадянське суспільство;
- Г) суспільний захист.

10. Соціальний захист включає в себе наступні напрямки:

- А) соціальне страхування; соціальну допомогу;
- Б) державне пенсійне забезпечення; недержавне пенсійне забезпечення;
- В) визначення розмірів соціальних виплат;
- Г) усе перераховане в п.п.А-Б.

Завдання на перерахування:

- основні функції адміністративно-правового регулювання у соціально-культурній сфері;
- система органів виконавчої влади України в соціально-культурній сфері;
- основні завдання Секретаріату Президента України у соціально-культурній сфері;
- повноваження Міністерства освіти і науки України;
- повноваження Міністерства культури та туризму України;
- повноваження Міністерства охорони здоров'я України;
- структура освіти;
- система освіти;
- принципи освіти в Україні;
- освітньо-кваліфікаційні рівні;
- повноваження Вищої атестаційної комісії України;
- завдання Національної академії наук України;
- принципи культурної політики в Україні;
- види туризму за законодавством України;
- види лікувально-профілактичної допомоги;
- зміст соціального захисту населення;
- основні завдання Пенсійного фонду України.

Завдання на порівняння:

- вища і професійно-технічна освіта, як елементи структури освіти;
- ліцензування і акредитація навчального закладу;
- основні завдання Пенсійного фонду України та Фонду соціального страхування України;

- державний контроль та нагляд у сфері охорони здоров'я;
- запобіжний та поточний нагляд Державної санітарно-епідеміологічної служби України;
- роль і місце місцевих органів виконавчої влади і органів громадського самоврядування у сфері освіти в Україні;
- грифи Міністерства освіти і науки України.

Продовжить думку:

1. Культурні права громадян – це ...
2. До системи органів виконавчої влади в соціально-культурній сфері входить ...
3. Президент України є ... соціально-культурних прав громадян.
4. Освіта – це ...
5. Доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою це ... освіти.
6. В структуру освіти в Україні входить ...
7. Організаційними формами туризму є ...
8. Охорона здоров'я – це ...
9. Сутність адміністративно-правового регулювання у сфері соціального захисту полягає ...
10. Спеціальним органом, який уповноважений від імені держави впроваджувати в життя соціальну політику є ...

Задачі

Завдання 1.

Депутати міської ради прийняли на сесії рішення про звільнення з посади директора музичної школи за неналежне виконання професійних обов'язків.

Оцініть правомірність рішення міської ради. Обґрунтуйте відповідь, посилаючись на норми чинного законодавства.

Завдання 2.

Громадянин Б., який має вищу медичну освіту (за фахом лікувальна справа) звернувся до управління охорони здоров'я місцевої державної адміністрації з проханням видати ліцензію на право виготовлення та реалізацію лікарських засобів. Управління охорони здоров'я відмовило у виданні ліцензії.

Оцініть правомірність відмови управління охорони здоров'я у видачі ліцензії. Розкрийте порядок та умови отримання ліцензії на право виготовлення та реалізацію лікарських засобів.

Рекомендована навчальна література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т. 1. Загальна частина/ Ред.колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юрид. думка, 2004. – 584с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т. 2. Особлива частина/ Ред.колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624с.
3. Адміністративне право України: Навчальний посібник/ За заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К.: Істина, 2007. – 216с.
4. Адміністративне право України: Навч. посіб./ Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.К. Шкарупа. – К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2005. – 368с.
5. Адміністративне право України: Підручник/ Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544с.
6. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: Навчальний посібник/ За заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К.: Істина, 2007. – 152с.
7. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник/ За заг.ред.доц. А.Т. Комзюка. – Харків: Ун-т внутр.справ, 2001. – 112с.
8. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): Навчальний посібник / За заг.ред. д-ра юрид. наук., проф. І.П. Голосніченка. – К.: КІВС, 2003. – 112с.
9. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. - Одеса: "Юридична література".-2003. – 896с.
10. Административное право Украины: Учебник/ Под общ.ред. С.В. Кивалова. – Х.: «Одиссей», 2004. – 880с.
11. Адміністративне право України в схемах: Загальна частина: Навчальний посібник/ Ю.П. Бияк, В.В. Зуй, В.М. Гаращук та ін. – Х.: «Одиссей», 2005. – 128с.
12. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496с.
13. Адміністративне процесуальне (судове) право України: Підручник/ За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2007. – 312с.

14. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина: Навчальний посібник/ І.О. Іерусалімова, І.О. Іерусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко. – К.: Знання, 2007. – 223.
15. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336с.
16. Бевзенко В.М. Адміністративні суди України: Навчальний посібник. – К.: Алерта; КНТ, 2006. – 271с.
17. Беленчук І.А. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Видавництво А.С.К., 2004. – 176с.
18. Васильев А.С. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. – Харьков: «Одиссей», 2001. – 288с.
19. Ващенко С.В., Долгополова М.М. Основи адміністративного права (загальні поняття, категорії, схеми). Навчальний посібник. – Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2005. – 106с.
20. Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. – Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2001, – 142с.
- Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Провадження по виконанню постанов про накладання адміністративних стягнень: Навчальний посібник / За заг. ред. Петкова В.П. – Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2000, – 72с.
21. Ведерніков Ю.А. Шкарупа В.К. Адміністративне право України: Навчальний посібник. - К.: Центр навчальної літератури, 2005. - 336с.
22. Гладун З.С. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – Тернопіль, Карт-бланш, 2004. – 579с.
23. Грянка Г.В., Матвійчук В.К., Нікітін Ю.В. Адміністративне право України: практикум. – К.: «Азимут-Україна», 2004. – 144с.
24. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навчальний посібник/ За заг. ред. д.ю.н., проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256с.
25. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України. Навчальний посібник. – К., 2004. – 300с.
26. Державне управління: теорія і практика/ За заг. ред. д.ю.н., проф. Авер'янова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432с.
27. Додін Е.В. Административная деликтология: Курс лекцій. – Одеса: АО „БАХВА”, 1997. – 116с.
28. Додін Є.В. Адміністративна відповідальність у судовому порядку: Навчально-методичний посібник. – Одеса: Юридична література, 2007. – 68с.
29. Забарний Г.Г. Калюжний Р.А. Шкарупа В.К. Адміністративне право України: Навч.пос. – К.: Вид. Паливода А.В., 2003. – 212с.
30. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. -3-є вид., перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2006. – 488с.
31. Коломоець Т.О. Адміністративне прво України: Тести для самоконтролю знань студентів. – Запоріжжя, 2005. – 100с.

32. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544с.
33. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навчальний посібник. – К.: Прецедент, 2007. – 531с.
34. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – Одеса: Юридична література, 2001. – 304с.
35. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2007. – 156с.
36. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник/ За заг. ред. О.В.Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416с.
37. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах: Навчальний посібник). – К.: Атіка, 2008, – 272с.
38. Мосьондз С.О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах: Навчальний посібник. – К.: Прецедент, 2006, – 176с.
39. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность. Учебное пособие. – Харьков: «Одиссей», 2004. – 272с.
40. Основи адміністративного судочинства в Україні/ Навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік/ за заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. – К.: Конус-Ю, 2006. – 256с.
41. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права/ За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 576с.
42. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. – Чернівці: Рута, 2003. – 367с.
43. Перепелюк В.Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики. – К: Конус-Ю, 2007. – 272с.
44. Подлінець С.Д. Адміністративна деліктологія: Навчально-методичний посібник і навчальна програма. – Одеса: Юридична література, 1999. – 59с.
45. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2007. – 624с.
46. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: Навчальний посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. – Львів: ЗЦКЦ, 2007. – 308с.

Рекомендована наукова література

2. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М.: «Статут», 2000. – 251с.
3. Адміністративні процедури та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід та пропозиції для України /Автор-упорядник В. Тимошук. – К.: Факт, 2003.-496с.
4. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – К.: Наукова думка, 2004. – 299с.
5. Антологія української юридичної думки. В 6т./ Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право/

Упорядники: Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б. Усенко; Відп. редактори Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов. – К.: Видавничий Дім “Юридична книга”, 2003. – 600с.

6. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: організаційно-правовий статус: Монографія. – Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006.с-с172с.

7. Афанасьєв К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія/ МВС України, Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України; [Наук. ред. канд. юрид. наук., проф. Ю.П.Битяк]. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – 320с.

8. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х.: Право, 2005. – 304с.

9. Бордін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: Монографія. – К.: Алерта, 2007. – 184с.

10. Виконавча влада і адміністративне право/ За заг.ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. – 668с.

11. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні/ Художн. – оформ. О.А. Агеєв. – Харків: Фоліо, 2002. – 176с.

12. Герберт А. Саймон Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. з англ. Р. Ткачук. – К.: АртЕк, 2001. – 392 с.

13. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: Монографія. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 335с.

14. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) // Авторі-упорядники: І. Коліушко, В. Тимощук. – К., 2006. – 32с.

15. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

16. Державне управління і політика: Монографія / Цветков В.В., Селіванов В.М., Скрипнюк О.В. – К.: Видавництво „Абрис”, 2006, – 312с.

17. Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльоєр Б.П. Становлення нового адміністративного права України. Науково-популярний нарис/ За заг. ред. В.М. Кампо. – К.: Видавничий Дім „Юридична книга”, 2000. – 60с.

18. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – К.: Головное издательство Издательского объединения «Вища школа», 1979. – 230с.

19. Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимощук В.П., Куйбіда Р.О., Голосніченко І.П. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). – К.: Факт, 2001. – 72с.

20. Коломоець Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: Монографія. – Запоріжжя: „Поліграф”, 2004. – 404 с.

21. Коломоець Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення: Монографія. – Запоріжжя: „ВЕРЖЕ”, 2000. – 241с.

22. Коломоець Т.О., Сквирський І.О. Виправні роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України: Монографія. – К.: Істина, 2008. – 184с.

23. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528с.
24. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії: Монографія. – Київ-Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2002. 372с.
25. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія/ За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац.ун-ту внутр.справ, 2002. – 336с.
26. Константиї О.В. Джерела адміністративного права України: Монографія. – К.: Українське агентство інформації та друку „Рада”, 2005. – 120с.
27. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – К.: Атіка, 2005. – 352с.
28. Курінний Є.В. Предмет і об’єкт адміністративного права України: Монографія. – Д.: Юридична академія МВС України; Ліра ЛТД, 2004. – 340с.
29. Курило В.І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: Монографія. – К.: Магістр-XXI сторіччя, 2007. – 312с.
30. Лук’янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220с.
31. Лук’янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія. – Суми: ВДТ „Університетська книга”, 2006. – 367с.
32. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003.- 208с.
33. Пиріжкова Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні: організаційний аспект: Монографія/ За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2008. – 205с.
34. Приймаченко Д.В. Митна політика держави та її реалізація митними органами: Монографія. – Дніпропетровськ, АМСУ, 2006. – 332с.
35. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2003-2004 роки)/ За заг. ред. І.Б.Коліушка, Н.В.Александрової. – К.: Вид. Лікей, 2005. – 448с.
36. Селиванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин: Наукове видання. – К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2000. – 68с.
37. Тихомиров Ю.А. Теорія компетенції. – М.: Норма, 2001. – 320 с.
38. Француз А.Й. Складні адміністративні системи: організаційно-правові засади управління. – Рівне, 2001. – 173 с.
39. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) / Одеська національна юридична академія. – О.: Юридична література, 2004. – 328с.

40.Хорощак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 172с.

41.Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: Монографія. – Запоріжжя: ТОВ «ВПО «Запоріжжя», 2006. – 144с.

42.Чабан В.П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України. Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2002. – 144с.

43.Ярмак Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: Монографія. – Одеса: Юридична література, 2006. – 336с.

Рекомендована нормативна література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст.141.

2. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар/ За ред. С.В.Ківалова, О.І.Харитонової/ Ківалов С.В., Харитонова О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. – Х.: ТОВ „Одіссей”, 2005. – 552с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К.: Атіка, 2002. – 189с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар/ Р.О.Калюжний, А.Т.Комзюк, О.О.Погрібний та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781с.

5. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий. Издание четвертое. – Харьков: ООО “Одиссей”, 2003. – 880с.

6. Концепція реформи адміністративного права, підготовлена робочою групою Кабінету Міністрів України. – К.: „Верховенство права”, 1998. – 87с.

7. Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810 // Офіційний вісник України. – 1998. - № 21. – 11 червня. – Ст.32.

8. Концепція реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні// www.pravo.org.ua

9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998р.

10.Про громадянство: Закон України від 10 січня 2001 року

11.Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992

12.Про політичні партії : Закон України від 05 квітня 2001 року

13.Про правовий статус іноземців: Закон України від 04 лютого 1994 року

14.Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року

15.Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року

16.Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05 жовтня 1995 року

17.Про місцеве самоврядування Закон України від 21 травня 1997 року

18. Про місцеві державні адміністрації Закон України від 09 квітня 1999 р.

19. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року.

20. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-ХІІ // Відомості Верховної Ради (ВВР). - 1992. - N 9. - Ст.108

21. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 4. - Ст. 20.

22. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 1 грудня 1998 р. // www.rada.gov.ua

23. Про Національний Банк України: Закон України від 20 травня 1999 року N 679-ХІV // Відомості Верховної Ради (ВВР). - 1999. - N 29. - Ст.238.

24. Про Представника Президента України: Закон України від 5 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 23. - Ст.335.

25. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради. - 1991. - № 53. - Ст.793

26. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради. - 1998. - № 35. - ст. 237.

27. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради. - 1992. - N 27. - Ст. 382.

28. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-ХІV // Голос України. - 1999. - 2 лютого. - С. 2.

29. Загальне положення "Про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України": Указ Президента України від 12 березня 1996 року № 179/96 // Урядовий кур'єр від 28.03.1996

30. Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Указ Президента України від 26.07.2005 № 1135/2005 // Офіційний вісник України. - 2005. № 30. - С. 48..

31. Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 2005 року № 1784/2005 // Офіційний вісник України. - 2005. - № 51. - С. 32

32. Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 26 травня 2003 року // Офіційний вісник України. - 2003 - № 22. - С.6.

33. Про затвердження Загального положення про галузеве міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України та Загального положення про функціональне міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 20 березня 1995 року № 241.

34. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року, №810/98 // Урядовий кур'єр. - 1998. - № 141-142.

35.Про Апарат Прем'єр-міністра України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2006 р. № 1451 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 42. - С. 43.

36.Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента від 13 березня 1999 року № 250/99

37.Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573/99 // Голос України. – 1999. – 18 грудня. – С. 3.

38.Про зміну кількісного складу керівництва у системі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10 березня 2005 року № 455/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. - № 11. - С. 11.

39.Про колегію міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Указ Президента України від 31.12.2005 № 1902/2005 // Офіційний вісник України. - 2006. - №1. - С. 94.

40.Про Положення про дипломатичного радника центрального органу виконавчої влади: Указ Президента України від 31.12.2005 № 1901/2005 // Офіційний вісник України. - 2006. - № 1. - С. 92.

41.Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 року "Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади": Указ Президента України від 10 березня 2005 року № 455/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. - № 16. -С. 13.

42.Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573/99

43.Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 травня 2001 року // Офіційний вісник України. - № 22. – 2001. – С. 30.

44.Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій: Розпорядження Президента України від 18 трав. 2000 р. № 821 // Офіційний вісник України. - 2000. - № 20.

45.Про затвердження Тимчасового положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України та Тимчасового положення про Службу Прем'єр-міністра України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 року №761 // Офіційний вісник України. - № 19. – 2000. - С. 52.

46.Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 // Офіційний вісник України. - № 50. –1999. - С. 77.

47.Про примірні переліки управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2000 р. № 733 // Офіційний вісник України. - № 18. – 2000. - С. 43.

48.Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 року № 179 // Офіційний вісник України. – 2005. - № 11. - С. 17.

49. У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч.ч.1, 2, 3, 4 ст.118, ч.3 ст.133, ч.ч.1, 2, 3 ст.140, ч.2 ст.141 Конституції України, ст.23, п.3 ч.1 ст.30 Закону України "Про державну службу", ст.12, 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", ст.10, 13, 16, п.2 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ", ст.8, 10 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", ст.18 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві): Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 1-45/2003 // Голос України N 5 від 13.01.2004.

50. Про затвердження Інструкції про організацію розгляду звернень та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України: Наказ Міністра оборони України від 03.12.2005 № 722.

Рекомендована публіцистична література

1. Авер'янов В.Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України. – 2004. - № 10. – С. 25 – 30.

2. Авер'янов В.Б. Зміна домінант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права// Правова держава/Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. - 2005. - Вип. 16. - С. 317 - 325.

3. Авер'янов В.Б. Нова доктрина адміністративного права: концептуальні позиції// Право України. – 2006. - № 5. – С. 11 - 17.

4. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права в новій адміністративно-правовій доктрині// Часопис Київського університету права. - 2006. - № 1. - С. 3 - 8.

5. Авер'янов В. Нове ставлення до прав людини-мета реформування українського адміністративного права//Юридична Україна. - 2005. - № 5. - С. 31 - 35.

6. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії// Право України. - 2003. -№5. - С.117-120.

7. Авер'янов В.Б. Закон про Кабінет Міністрів України: результати доктринального тлумачення // Право України. – 2006. – № 6. – С. 3-8.

8. Авер'янов В.Б. Інститут державних секретарів міністерств як новела у реформуванні виконавчої влади в Україні. // Вісник Академії правових наук України. – 2002. - № 2. – С. 59 - 71.

9. Андрійко О.Ф. Розвиток адміністративного права в Україні// Часопис Київського університету права. – 2002. - № 1. – С. 54 – 58.

10. Андрійко О.Ф. Стан, зміст і перспективи розвитку адміністративного права України//Часопис Київського університету права. - 2005. - № 4. - С. 126 - 131.

11. Армаш Н.О. Кадрове забезпечення керівного складу органів виконавчої влади // Правова держава: Щорічник наукових праць. – 2007. Вип.18. – С. 291 - 298.
12. Баб'як А. Строки за проектом Кодексу України про адміністративні проступки // Право України. – 2004. - № 1. – С. 98 – 102.
13. Битяк Ю.П. Проблеми нормативно-правового регулювання оцінки діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування// Вісник Академії правових наук України. - 2005. - № 4. - С.106 - 123.
14. Битяк Ю. Проблеми визначення системи законодавства про державну службу// Право України. - 2006. - № 5. - С. 22 – 26.
15. Голосніченко І.П. Перспективні положення кодифікації норм правового інституту адміністративної відповідальності // Право України. – 2006. – № 8. – С. 60 – 63.
16. Голосніченко Д. Делеговані повноваження та форми їх передачі в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування // Право України. – 2007. – № 6. – С. 75 - 78.
17. Гончарук С.Т. Феномен повторності в адміністративно-деліктному законодавстві// Право України. – 2008. - № 3. – С. 76 – 80.
18. Гуржій Т. Адміністративно-деліктний аспект в галузі дорожнього руху// Прокуратура. Людина. Держава. - 2005. - № 5. - С. 52 - 53.
19. Гуржій Т. Інтро-об'єктна діалектика адміністративно-деліктного концепту вини // Право України. – 2006. - № 1. – С. 23 – 25.
20. Гуржій Т.О. Вихідні засади формування галузевої парадигми адміністративно-процесуального права// Право України. – 2007. - № 3. – С. 16 – 21.
21. Гуржій Т. Метод регулювання у адміністративно-процесуальному праві // Право України. – 2007. – № 5. – С. 36 - 39.
22. Дерезь В. Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування//Юридичний вісник України/ Засновник: СП "Юрінком Інтер". - 2005. - 28 травня. - 3 травня. - (№21). - С. 12.
23. Доненко В.В. Новий етап в розвитку законодавства про адміністративну відповідальність // Держава і право. Юрид. і політ. науки: Зб. наук. пр. - 2003. – Спец. вип. – С. 303–306.
24. Жук Н.С. Джерела адміністративного права: понятійна і правова характеристика// Актуальні проблеми держави і права /ОНЮА. - 2003. - Вип. 21. - С. 155 - 159.
25. Завальна Ж.Адміністративний та цивільний договори: порівняльна характеристика// Право України. – 2007. - № 3. – С.135 – 138.
26. Калюжний Р., Крупчак О. Взаємодія приватного та публічного в цивільному та адміністративному праві України // Юридична Україна. – 2006. – № 10. – С. 31 – 39.
27. Коліушко І.Б. Проблеми правового забезпечення адміністративної реформи // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Вип. 13. – К., 2002. – С. 241 – 248.

28.Коліушко І. Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права// Право України. - 2001. - № 5.

29.Коломоєць Т.О., Сінельнік Р.В. Генеза дослідження адміністративно-правового статусу захисника у провадженні в справах про адміністративні правопорушення у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині// Право України. – 2008. - № 3. – С. 12 – 18.

30.Коломоєць Т.О., Кузьменко Л.В. Адміністративно-примусова політика України: основний зміст та шляхи подальшої реалізації // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 7 (139). С. 58 - 61.

31.Коломоєць Т.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: реальна вимога часу (аналіз деяких пріоритетів) // Митна справа. – 2006. – № 5 (47). – С. 58 - 63.

32.Колпаков В. Адміністративно-деліктна законотворчість: поняття і функції // Право України. - 2002. - № 6. - С. 25 – 32.

33.Колпаков В.К. Адміністративна деліктоздатність іноземців: проблеми регулювання відповідальності// Право України. – 2004. - № 1. – С. 81 – 86.

34.Колпаков В. Адміністративний проступок: критерії, визначення// Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. - № 5 (47). – С. 51 – 52.

35.Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі// Право України. - 2002. - № 4. - С. 17 – 21.

36.Колпаков В. Структура адміністративно-деліктного процесу// Юридична Україна. – 2005. - № 4. – С. 23 – 30.

37.Кузьменко О.В. Детермінізм структури адміністративно-деліктного процесу// Держава і право. Юрид. і політ. науки: Зб.наук.пр. – 2003. – Вип. 21. – С. 201 - 205.

38.Кузьменко О.В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг // Право України. – 2007. – № 6. – С. 15-17.

39.Кузьменко О. Міркування про природу адміністративного процесу// Право України. – 2007. - № 3. – С. 12–15.

40.Курінний Є. Державне управління: оновлений погляд на визначення категорії// Підприємництво, господарство і право. - 2003. - № 12. - С. 82 - 85.

41.Лагода О. Адміністративна процедура, її значення та місце в адміністративно-процесуальній діяльності// Право України. – 2006. - № 4. – С. 16 - 18.

42.Лук'янець Д.М. Напрями реформування адміністративно-деліктного законодавства// Правова держава: Щорічник наук. пр. – 2001. – Вип. 12. – С. 318 – 333.

43.Лук'янець Д.М. Нормативні конструкції як основа кодифікації в адміністративному праві// Правова держава: Щорічник наук. пр. – 2003. – Вип. 14. – С. 263 – 266.

44.Лук'янець Д. Парадокси деліктного регулювання// Підприємництво, господарство і право. – 2006. - № 1. – С. 77 – 79.

45.Лук'янець Д. Типологізація юридичної відповідальності// Юридична Україна. – 2004. - № 3. – С. 4 - 10.

46. Лук'янець Д. Юридичні особи як суб'єкти адміністративної відповідальності// Підприємництво, господарство і право. – 2000. - № 4. – С. 52 – 56.
47. Макаренко Г. Держслужба: акцент на вдосконаленні законодавства// законодавства// Юридичний вісник України. - 11-17 березня. -2006. - № 10. - С. 5.
48. Максимов И.В. Система административных наказаний: понятие и признаки// Государство и право. – 2005. - № 4. – С. 18 – 27.
49. Мельник Н., Хавронюк Н. Сфера дозволеного сужається// Зеркало недели. – 2004. – 25 сентября. - № 38 (513). – С. 6.
50. Пасенюк О. Становлення адміністративної юстиції в Україні та адміністративне право// Право України. - 2005. - № 7. - С. 8 - 11.
51. Пахомов І. Проблеми розвитку інститутів адміністративного права України та шляхи їх вирішення// Право України. – 2007. - № 10. – С. 3 – 4.
52. Педько Ю. Шлях до правозахисної моделі судочинства// Юридичний вісник України. - 2005. - № 31. – С. 6.
53. Подоляка А. Теоретико-правові засади адміністративної юстиції України// Право України. – 2008. - № 8. – С. 18 – 23.
54. Полешко А.С. Сучасний стан і перспективи реформування українського адміністративного права (з IV Національної науково-теоретичної конференції)// Право України. – 2005. - № 7. – С. 15 – 24.
55. Семінар з проблем реформування основних адміністративно-правових інститутів// Право України. – 2004. - № 1. – С. 158 – 159.
56. Скрипнюк О. Правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина в процесі реалізації державного управління // Право України. – 2007. – № 4. – С. 3 - 8.
57. Хорошак Н. Нове в адміністративному праві// Право України. – 2004. - № 8. – С. 130.
58. Тимошук В. Адміністративне право в контексті європейського вибору України (з міжнародної конференції)// Право України. – 2004. - № 3. – С. 25 – 28.
59. Харитонова О.І. Адміністративне право як прояв публічного права// Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Том 1. – Одеса: Юридична література, 2002. – С. 228 - 235.
60. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти // Право України, 2003.- № 8. - С. 9 - 14.
61. Шишкін В.І. Завдання адміністративного судочинства// Право України. - 2005. - № 11. - С. 11 - 14.
62. Юлдашев О. Проблеми реформування адміністративного права // Право України. – 2007. – № 5. – С. 28 - 31.
63. Юлдашев О. Методологічні засади нормотворчої діяльності органів державного управління в сфері економіки // Право України. – 2007. – № 2. – С. 98 - 102.

Навчальне видання

Адміністративне право України

Посібник

(Українською мовою)

ISBN