МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Державний заклад
«Південноукраїнський національний педагогічний університет
імені К. Д. Ушинського»

Кафедра політичних наук і права

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ З ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС»

ОПП: Право.
Спеціальність: 081 Право.
Рівень вищої освіти: перший (бакалаврський)
Рік навчання: 2
Мова навчання: українська
Факультет: соціально-гуманітарний

Розробник:

Музиченко Г. В.
д. політ. н., проф.

Одеса - 2020

УДК : 342.9:341.983(042.4)
ББК 67

Рекомендовано до друку Вченою радою
Південноукраїнського національного педагогічного університету
імені К. Д. Ушинського (протокол № 6 від 30.01.2020 року)

Рецензенти:

Григорій Олександрович Усатий – кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Таха Ріяд Шамсан – доктор юридичних наук, викладач кафедри політичних наук і права Університету Ушинського.

Музиченко Г. В. Конспект лекцій з дисципліни «Адміністративне право та процес» [для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти галузі знань 08 «Право» спеціальності 081 «Право» денної та заочної форм навчання]. Одеса : Вид-во «Університет Ушинського». 2020. 366 с.

Конспект лекцій укладений відповідно до Освітньо-професійної програми «Право» для підготовки фахівців першого (бакалаврського) рівня вищої освіти галузі знань 08 «Право» спеціальності 081 «Право» і розкриває основні теоретичні положення загальної та спеціальної частини адміністративного й адміністративно-процесуального права, зокрема визначає специфіку адміністративно-правових відносин і норм, коло суб'єктів адміністративного права, а також специфіку адміністративно-правового регулювання основних галузей суспільних відносин. Друга частина курсу лекцій присвячена адміністративно-процесуальному праву, де містяться основні правила здійснення адміністративного провадження та розгляду справ про адміністративні правопорушення в українській системі адміністративного судочинства.

ЗМІСТ

Назва теми	Стр.
Вступ	4
Навчально-методичний план дисципліни «Адміністративне право і процес»	8
ЗМ 1. Загальне адміністративне право	
Тема 1. Адміністративне право як галузь права та навчальна дисципліна.	11
Тема 2. Адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини	17
Тема 3. Сутність та зміст публічної влади та публічного адміністрування. Публічні інтереси, права та майно	28
Тема 4. Суб'єкти адміністративного права	34
Тема 5. Організація публічної адміністрації	42
Тема 6. Інструменти публічної адміністрації.	51
Тема 7. Позасудові способи забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації	68
Тема 8. Адміністративні процедури	76
Тема 9. Адміністративні послуги	89
ЗМ 2. Особливе адміністративне право	
Тема 10. Адміністративно-господарське право	101
Тема11. Муніципальне право	111
Тема 12. Право публічної служби	119
Тема 13. Поліцейське право	132
Тема 14. Міграційне право	141
Тема 15. Адміністративно-деліктне право	147
Тема 16. Освітнє право	155
Тема 17. Наукове право	161
Тема 18. Право соціального забезпечення	164
Тема 19. Фінансове право	171
Тема 20. Будівельне право	180
Тема 21. Інформаційне право	184
Тема 22. Телекомунікаційне право	192
Тема 23. Спортивне право	199
Тема 24. Транспортне право	206
ЗМ 3. Загальне та спеціальне адміністративно-процесуальне право України	
Тема 25. Поняття, особливості та структура адміністративного процесу.	220
Тема 26. Адміністративно-процесуальні норми і відносини.	230
Тема 27. Загальні засади провадження у справах про адміністративні правопорушення	239
Тема 28. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення	250
Тема 29. Правова основа діяльності та компетенція адміністративних судів в Україні	263
Тема 30. Поняття та стадії адміністративного судочинства	282
ЗМ 4. Особлива частина адміністративно-процесуального права	
Тема 31. Провадження по зверненням громадян	303
Тема 32. Дисциплінарне провадження	318
Тема 33. Виконавче провадження	333
Тема 34. Реєстраційно-дозвільні провадження. Особливості провадження у паспортно-реєстраційних справах.	348
Література	**366**

ВСТУП

Курс лекцій з навчальної дисципліни «Адміністративне право та процес» складений у чіткій відповідності з розробленою робочою програмою для Освітньо-професійної програми «Право» з підготовки фахівців першого (бакалаврського) рівня вищої освіти галузі знань 08 «Право» спеціальності 081 «Право».

Адміністративне право України є однією з профілюючих юридичних дисциплін при підготовці фахівців для правничих професій. Воно передбачає вивчення складного комплексу теоретичних положень, правових інститутів, державних та інших структур, широкого діапазону суспільних відносин, що складаються у сфері функціонування органів публічної влади й публічного адміністрування, застосування адміністративної, дисциплінарної відповідальності та інших заходів адміністративного примусу; організацію управлінської діяльності держави із забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави, керівництво окремими галузями економіки та соціально-культурною сферою.

Адміністративне право як складова частина національного права тісно стикається з конституційним, цивільним, кримінальним, фінансовим, екологічним, трудовим, іншими галузями права та дисциплінами, що вивчаються в Університеті Ушинського, і має тісний зв'язок з практичною діяльністю правників. Адміністративно-правове законодавство порівняно із законодавством інших галузей права є найбільш мобільним і нестабільним, особливо в сучасний, перехідний період, в умовах становлення правової держави та здійснення правової реформи в Україні.

У цьому курсі формулюються такі поняття, як: публічна влада, публічний інтерес, публічне майно, публічне адміністрування, система органів виконавчої влади, адміністративна відповідальність та адміністративний процес, адміністративний примус, адміністративне судочинство, адміністративне провадження, оскарження тощо, без знання яких неможлива діяльність правника. Без засвоєння цих категорій буде ускладнене вивчення інших правничих дисциплін.

Програма навчальної дисципліни складається з 2 модулів, кожний з яких має по два змістових модулі, що відображають структуру адміністративного та адміністративно-процесуального права:

Модуль 1. Адміністративне право

Змістовний модуль 1. Загальне адміністративне право.

Змістовний модуль 2. Особливе адміністративне право.

Модуль 2. Адміністративний процес

Змістовний модуль 3. Загальне та спеціальне адміністративно-процесуальне право України.

Змістовний модуль 4. Особлива частина адміністративно-процесуального права України.

Мета навчальної дисципліни: засвоєння основних теоретико-правових положень, що стосуються сутності та принципів публічної влади та адміністрування; механізму адміністративно-правового регулювання; суб'єктів адміністративного права; форм та методів публічного управління; поняття властивостей та принципів адміністративної відповідальності; суті, загально-правових ознак та елементів юридичного складу адміністративного правопорушення; системи та характеристики адміністративних стягнень та специфіки їх накладення; аналізу юридичних складів окремих адміністративних проступків та особливостей провадження в справах про адміністративні правопорушення уповноваженими на те органами; забезпечення законності в публічному управлінні; адміністративно-правових основ міжгалузевого управління; управління економікою та соціально-культурним будівництвом. У процесі вивчення курсу також передбачається всебічний аналіз чинного законодавства про адміністративні правопорушення та практики застосування, дослідження окремих проблем та шляхів удосконалення такого законодавства, підвищення рівня професійної майстерності здобувачів вищої освіти щодо вмілого і ефективного застосування його на практиці.

У результаті вивчення навчальної дисципліни здобувач повинен:

знати:

– поняття адміністративного права, сутність та принципи публічного управління та адміністрування; механізм адміністративно-правового регулювання;

– коло суб'єктів адміністративного права;

– систему, суб'єктів, форми і методи публічного управління та адміністрування;

– основні теоретико-правові положення інституту адміністративної відповідальності;

– систему і структуру чинного законодавства України про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство, зокрема Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кодексу України про адміністративне судочинство;

– основні теоретико-правові положення інституту адміністративної відповідальності;

законодавче регулювання адміністративної відповідальності в Україні;

– характеристику юридичних складів окремих адміністративних правопорушень; правила накладення адміністративних стягнень;

– порядок здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення та заходів його забезпечення.

уміти:

– ідентифікувати проблеми в сфері адміністративного права та процесу та обґрунтовувати методи їх вирішення;

– практикувати використання сучасних інформаційно-комінікативних технологій в процесі здійснення адміністративного впровадження;

– аргументувати власну точку зору в дискусії на основі етичних міркувань, соціально відповідально;

– виявляти здатність до саморозвитку, навчання впродовж всього життя та ефективного само менеджменту;

– проводити дослідницьку діяльність щодо удосконалення чинних норм та положень адміністративного права в Україні;

– тлумачити законодавчі акти, що стосуються діяльності органів публічної влади та адміністрування;

– правильно застосовувати норми, що стосуються публічної служби;

– застосовувати Кодекси та інше законодавство України про адміністративні правопорушення в конкретних правових ситуаціях, тлумачити положення окремих його статей;

– правильно застосовувати заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення;

– складати відповідні адміністративно-процесуальні документи, зокрема, протокол про адміністративне правопорушення та постанову про накладення адміністративного стягнення та інше.

Унаслідок вивчення навчальної дисципліни здобувачі мають опанувати такі компетентності:

Інтегральна компетентність: Здатність розв’язувати складні спеціалізовані задачі та практичні проблеми у галузі професійної правничої діяльності або у процесі навчання, що передбачає застосування правових доктрин, принципів і правових інститутів і характеризується комплексністю та невизначеністю умов.

Загальні компетентності:

ЗК1. Здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу.

ЗК2. Здатність застосовувати знання у практичних ситуаціях.

ЗК3. Знання та розуміння предметної області та розуміння професійної діяльності.

ЗК4. Здатність спілкуватися державною мовою як усно, так і письмово.

ЗК6. Навички використання інформаційних і комунікаційних технологій.

ЗК7. Здатність вчитися і оволодівати сучасними знаннями.

ЗК8. Здатність бути критичним і самокритичним.

ЗК9. Здатність працювати в команді.

ЗК10. Здатність діяти на основі етичних міркувань (мотивів).

ЗК11. Здатність реалізувати свої права і обов’язки як члена суспільства, усвідомлювати цінності громадянського (вільного демократичного) суспільства та необхідність його сталого розвитку, верховенства права, прав і свобод людини і громадянина в Україні.

ЗК12. Здатність усвідомлювати рівні можливості та гендерні проблеми.

Спеціальні компетентності:

СК3. Повага до честі і гідності людини як найвищої соціальної цінності, розуміння їх правової природи.

СК4. Знання і розуміння міжнародних стандартів прав людини, положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також практики Європейського суду з прав людини.

СК5. Здатність застосовувати знання засад і змісту інститутів міжнародного публічного права, а також міжнародного приватного права.

СК7. Здатність застосовувати знання завдань, принципів і доктрин національного права, а також змісту правових інститутів, щонайменше з таких галузей права, як: конституційне право, адміністративне право і адміністративне процесуальне право, цивільне і цивільне процесуальне право, кримінальне і кримінальне процесуальне право.

СК8. Знання і розуміння особливостей реалізації та застосування норм матеріального і процесуального права.

СК9. Знання і розуміння основ правового регулювання обігу публічних грошових коштів.

СК10. Знання і розуміння соціальної природи трудових відносин та їх правового регулювання.

СК11. Здатність визначати належні та прийнятні для юридичного аналізу факти.

СК12. Здатність аналізувати правові проблеми, формувати та обґрунтовувати правові позиції.

СК13. Здатність до критичного та системного аналізу правових явищ і застосування набутих знань у професійній діяльності.

СК14. Здатність до консультування з правових питань, зокрема, можливих способів захисту прав та інтересів клієнтів, відповідно до вимог професійної етики, належного дотримання норм щодо нерозголошення персональних даних та конфіденційної інформації.

СК15. Здатність до самостійної підготовки проектів актів правозастосування.

СК16. Здатність до логічного, критичного і системного аналізу документів, розуміння їх правового характеру і значення.

Особливістю цього конспекту лекцій є те, що в ньому містяться всі тексти лекцій, передбачені програмою дисципліни. Зокрема, це стосується змістовного модулю 2 «Особливе адміністративне право», лекції в якому переважно передбачені для самостійного вивчення здобувачами вищої освіти.

Кожна лекція супроводжується питаннями для перевірки засвоєних знань і списком рекомендованої літератури, який зокрема містить покликання на чинні нормативно-правові акти України та сучасні наукові розвідки щодо окремих питань теми.

1. НАВЧАЛЬНО-ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС»

5.1. Структура навчальної дисципліни

Назви змістових модулів і тем	Кількість годин									
	Денна форма					Заочна форма				
	усього	л.	п.	с.р.	інд	усього	л.	п.	с.р.	інд
1	2	3	4	5	6	2	3	4	5	6
Модуль 1. Адміністративне право										
Змістовний модуль 1. Загальне адміністративне право										
Тема 1. Адміністративне право як галузь права та навчальна дисципліна.	4	1	1		2	4				4
Тема 2. Адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини	4	1	1		2	4	1			3
Тема 3. Сутність та зміст публічної влади та публічного адміністрування. Публічні інтереси, права та майно	6	2	2		2	6				6
Тема 4. Суб'єкти адміністративного права	6	2	2		2	6	1	1		4
Тема 5. Організація публічної адміністрації	6	2	2		2	6	1			5
Тема 6. Інструменти публічної адміністрації.	4	1	1		2	4				4
Тема 7. Позасудові способи забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації	4	1	1		2	4	1			3
Тема 8. Адміністративні процедури	6	2	2		2	6	1			5
Тема 9. Адміністративні послуги	6	2	2		2	6	1	1		4
Разом за змістовим модулем 1	46	14	14		18	46	6	2		38
Змістовий модуль 2. Особливе адміністративне право										
Тема 10. Адміністративно-господарське право	4	2	1		1	4				4
Тема11. Муніципальне право	3		1		2	3				3
Тема 12. Право публічної служби	4	2	1		1	4	1			3

Тема 13. Поліцейське право	4	2	1		1	4				4
Тема 14. Міграційне право	3		1		2	3				3
Тема 15. Адміністративно-деліктне право	4	2	1		1	4	1	2		1
Тема 16. Освітнє право	3	1	1		1	3				3
Тема 17. Наукове право	3	1	1		1	3				3
Тема 18. Право соціального забезпечення	3		1		2	3				3
Тема 19. Фінансове право	3		1		2	3				3
Тема 20. Будівельне право	4				4	4				4
Тема 21. Інформаційне право	3		1		2	3				3
Тема 22. Телекомунікаційне право	3		1		2	3				3
Тема 23. Спортивне право	2				2	2				2
Тема 24. Транспортне право	2				2	2				2
Разом за змістовим модулем 2	48	10	12		26	48	2	2		**44**
Разом за модулем 1	**94**	**24**	**26**		**44**	**94**	8	4		**82**
Модуль 2. Адміністративний процес										
Змістовний модуль 3. Загальне та спеціальне адміністративно-процесуальне право України										
Тема 25. Поняття, особливості та структура адміністративного процесу.	5	2	1		2	5				5
Тема 26. Адміністративно-процесуальні норми і відносини.	5	2	1		2	5				5
Тема 27. Загальні засади провадження у справах про адміністративні правопорушення	5	2	1		2	5	1	1		3
Тема 28. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення	5	2	1		2	5				5
Тема 29. Правова основа діяльності та компетенція адміністративних судів в Україні	5	2	2		1	5	1	1		3
Тема 30. Поняття та стадії адміністративного судочинства	5	2	2		1	5				5
Разом за змістовим модулем 3	**30**	**12**	**8**		**10**	**30**	**2**	**2**		**26**
Змістовий модуль 4. Особлива частина адміністративно-процесуального права										
Тема 31. Провадження по зверненням громадян	8	2	2		4	8	1			7
Тема 32. Дисциплінарне провадження	8	2	2		4	8	1			7

Тема 33. Виконавче провадження	10	4	2		4	10				10
Тема 34. Реєстраційно-дозвільні провадження. Особливості провадження у паспортно-реєстраційних справах.	10	4	2		4	10				10
ІДНЗ	20			20		20			20	
Разом за змістовим модулем 4	56	12	8	20	16	56	2		20	34
Разом за модулем 2	**86**	**24**	**16**	**20**	**26**	**86**	**4**	**2**	**20**	**60**
Усього годин	**180**	**48**	**42**	**20**	**70**	**180**	**12**	**6**	**20**	**142**

2. ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС»

Тема 1. **АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА ТА НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА.**

1. Адміністративне право як галузь права, галузь правової науки та навчальна дисципліна.
2. Предмет і метод, функції та принципи адміністративного права.
3. Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права.
4. Історія розвитку адміністративного права.

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

Адміністративне право ***як галузь права*** є однією з провідних галузей права України і належить до фундаментальних. *Це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами публічної влади та адміністрування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі публічного адміністрування в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського 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 и *формує цілісну, теоретичну, абстраговану модель адміністративно-правового регулювання відповідних суспільних відносин.*

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*** - складова частина юридичної науки. *Це система поглядів, ідей, уявлень про адміністративне законодавство, публічне адміністрування, реформування й тенденції розвитку адміністративного права, його принципи, про адміністративне право зарубіжних країн.*

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 діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

- реформування системи органів виконавчої влади з метою оптимізувати її відповідно до потреб суспільного життя;

- розроблення нових понять і принципів, спрямованих на вдосконалення публічного адміністрування тощо.

2. Предмет і метод, функції та принципи адміністративного права

Предметом адміністративного права є суспільні відносини, що формуються:

- у процесі публічного адміністрування економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної галузей, а також під час реалізації повноважень органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та деякими іншими недержавними інституціями - делегованих органами виконавчої влади повноважень;

- у процесі діяльностіпублічної влади та адміністрування, 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 усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з публічною службою (державною службою або службою в органах місцевого самоврядування тощо);

- реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

- а також під час застосування заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності, 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 у галузі.*

Для адміністративного права притаманні 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 фіскальною службою та платниками податків, між інспектором ДАІ та учасниками дорожнього руху);

- **метод рекомендацій** - рекомендації одного суб'єкта відносин, які набувають правової сили за умови прийняття їх іншим;

- **метод узгодження** (координації) - регулює відносини між суб'єктами, які не знаходяться у підпорядкуванні;

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

Суть адміністративного права як галузі публічного права може бути визначено і через **функції,** які воно здійснює. *Під функціями адміністративного права варто розуміти основні напрями адміністративно-*

правового впливу на відносини, що виникають у сфері публічного адміністрування та здійснення адміністративно-сервісної діяльності суб'єктами публічної адміністрації, а також у сфері охорони громадського порядку з метою їхнього упорядкування. Традиційно виділяють наступні функції адміністративного права:

1) ***управлінська*** (регулювання управлінської діяльності);
2) ***правореалізаційна*** (реалізація прав і свобод громадян);
3) ***правозахисна*** (захист порушених прав і свобод громадян).

Велике значення в системі адміністративного права мають **принципи адміністративного права** як *основоположні наукові ідеї, об'єктивно обумовлені та стабільні підстави, відповідно до яких сформована вся система адміністративного права.*

Принципи поділяються на ***загальні*** (верховенство права, законність, гуманізм, демократизм, рівність суб'єктів, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, справедливість у взаємовідносинах між особою і державою тощо) й ***спеціальні*** (спеціальне регулювання компетенції та взаємодії органів адміністрування (посадових осіб) між собою; взаємозв'язок матеріальних і процесуальних норм тощо).

3. Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права

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

1) Адміністративне право і теорія держави та права

Теорія держави та права визначає основоположні засади, базис, фундамент для регулювання, а адміністративне право базується на загальнотеоретичних засадах, що можуть бути застосовані до його сфери регулюючого впливу. Загальнотеоретичне підґрунтя мають положення щодо природи та змісту суспільних відносин, які становлять предмет адміністративного права, щодо структури норм адміністративного права, щодо системи джерел адміністративного права, щодо системи адміністративно-правової галузі тощо.

2) Адміністративне право і галузі публічного права

2.1. Адміністративне та конституційне право. Конституційні норми є основоположними, базовими для адміністративного права, в сфері якого вони знаходять свою конкретизацію, практичне втілення.

2.2. *Адміністративне та фінансове право.* Тут спостерігається схожість у методах правового регулювання й розбіжність у предметах правового регулювання. Фінансове право регулює відносини щодо розподілу фінансів, а адміністративне право - організаційно-процедурні питання роботи фінансових органів.

2.3. *Адміністративне та кримінальне право* мають схожий метод правового регулювання - імперативний метод. Однак для адміністративного права імперативний метод дістає вияв переважно у формі владних приписів (зобов'язань у сфері публічного адміністрування), а для кримінального права притаманним способом правового регулювання є встановлення заборон.

3) Адміністративне право і галузі приватного права

3.1. Адміністративне та цивільне право. Галузі різняться за характером інтересу, що є основою тих або інших правовідносин. Якщо переважає публічний інтерес, правовідносини належать до публічного права, якщо приватний - до приватного права.

3.2. Адміністративне та сімейне право. Певна частина сімейних відносин регулюється нормами адміністративного права: державна реєстрація актів цивільного стану, передача дітей на усиновлення, контроль за умовами, в яких вони проживають і виховуються, функціонування державних органів опіки і піклування.

4) **Адміністративне право і галузі суміжного змісту (з адміністративно-правовою складовою)**

Співвідношення полягає в тому, що значна частина відносин, які регулюються нормами галузей суміжного змісту (земельне право, аграрне право, екологічне право, митне право, податкове право, банківське право тощо), регулюється й нормами адміністративного права і притаманними йому методами. При цьому домінуючим є «обслуговування» відповідних галузей процесуальною та процедурною частинами адміністративного права. Зазначені галузі та деякі інші останнім часом у вітчизняній правовій доктрині прийнято розглядати як предметні галузі із «адміністративно-правовою складовою», яка стосується, перш за все, діяльності суб'єктів публічної адміністрації, публічного адміністрування. Реальна «частка» відповідної складової може бути різною, однак саме вона спрямована на визначення моделей відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації.

4.1. *Адміністративне та екологічне право.* Екологічному праву притаманний адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин щодо охорони та використання природних ресурсів, а також забезпечення екологічної безпеки.

4.2. Адміністративне та митне право. Нормами адміністративного права визначається статус суб'єктів публічного адміністрування в митній сфері, регулюються відносини щодо застосування заходів примусу при здійсненні митного контролю, зокрема заходи адміністративної відповідальності.

4.3. Адміністративне та трудове право. Методи правового регулювання адміністративно-правових та трудових відносин є тотожними, а розбіжності спостерігаються у предметах правового регулювання. Трудове право регулює трудові відносини учасників, адміністративне право регулює аспекти публічного адміністрування трудової діяльності, тобто організацію, координацію, адміністрування трудового процесу.

4. Історія розвитку адміністративного права

У загальній історії становлення адміністративного права виділяють такі основні етапи:

1. **Виникнення науки камералістики** (від нім. - управління скарбницею та майном), яке припадає *на початок XVIII ст*., основний її розвиток відбувся 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 слід зазначити, що саме камералістика забезпечувала передусім раціональне управління державним майном. Саме ця управлінська обставина 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 тощо), що стався *у середині XVIII* ст. «Нова» камералістика, орієнтуючись водночас на розуміння поліції як управління містом, державою, по суті займалась питаннями публічного адміністрування (державної політики) у різних сферах суспільного життя.

3. **Становлення поліцейського права** (як галузі, призначеної здійснювати внутрішнє адміністрування), родоначальником якого прийнято вважати французького вченого Ніколаса Дала-мара, який у 1722 р. у своїй праці «Трактат про поліцію» окреслив предмет поліцейського права, а також зазначив групи суспільних відносин, об'єднані поліцейською діяльністю. До цих груп належали релігія, охорона здоров'я, громадський порядок, торгівля, дорожнє господарство тощо. Поліцейське право *наприкінці XVIII ст.* відігравало значну роль у регулюванні суспільних відносин у різноманітних внутрішніх сферах держави.

4. **Перехід до адміністративного права** (*друга половина XIX 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 адміністрування повинно базуватися на вимогах закону з обов'язковим урахуванням прав і свобод громадян, що публічне адміністрування не може здійснюватися на власний розсуд чиновників.

5. **Новітній етап**, який характеризується кардинальним переглядом суті, змісту та призначення адміністративного права, переходом від державоцентристського призначення адміністративного права до людиноцентристського із акцентом на громадянина як основного суб'єкта адміністративно-правових відносин та на призначення державних органів на створення необхідних умов для реалізації та захисту його прав, свобод та інтересів.

Щодо періодизації розвитку **адміністративного права України** більшістю українських авторів пропонується наступна періодизація:

1) часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства,
2) литовсько-польська доба;
3) козацько-гетьманська доба;
4) період з кінця XIX ст. до 1917 р.;
5) період Української народної республіки (1917- 1920 рр.);
6) радянський період до 60-х років XX ст.;
7) період становлення незалежної України.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ:

1. Розкрийте поняття адміністративного права як галузі права, як науки та як навчальної дисципліни.
2. Визначьте предмет регулювання адміністративного права та його основні особливості.
3. Що входить до складу системи адміністративного права?
4. Охарактеризуйте інститути адміністративною права.
5. Назвіть інститути, що входять до Загальної частини адміністративного права.
6. Розкрийте взаємозв'язок адміністративного права з іншими суміжними галузями права: конституційним, кримінальним, цивільним, трудовим, фінансовим, господарським тощо.
7. Визначьте предмет адміністративного права, роль і місце адміністративного права у системі вітчизняного права.
8. Назвіть основні етапи розвитку адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П.Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2013. 656с.
2. Битяк Ю., Бойко І., Писаренко Н. Система адміністративного права. *Право України*. 2017. №12. С. 173-183.
3. Бойко І. В. До питання про предмет адміністративного права. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал*. 2016. № 1(15). С. 5-12. URL: file:///D:/User/Downloads/Boyko_I._V.pdf
4. Ващенко Ю. В. Концептуальні засади співвідношення конституційного та адміністративного права. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал.* 2016. № 3(17). С. 21-35. URL: file:///D:/User/Downloads/2016-3-2.pdf
5. Ващенко Ю. В. Тенденції розвитку адміністративного права в Україні в світлі глобалізаційних та євро інтеграційних процесів. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал.* 2016. № 4(18). С. 4-15. URL: file:///D:/User/Downloads/2016-4-1.pdf

6. Коломоєць Т., Колпаков В. Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття. *Право України*. 2017. №5. С. 71-79.
7. Розвиток національного права в контексті інтеграції в європейський правовий простір : Монографія Інституту Європейської інтергації. Варшава, 2018. 243 с.

Тема 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ

1. Система, джерела та систематизація адміністративного права
2. Механізм адміністративно-правового регулювання.
3. Адміністративно-правові норми та відносини.
4. Адміністративно-правовий режим.

1. Система, джерела та систематизація адміністративного права

Система адміністративного права - це його внутрішня структура. ***Структура науки*** адміністративного права тісно пов'язана із структурою галузі та традиційно складається із ***Загальної***, ***Особливої*** та ***Спеціальної*** частин.

Загальна частина об'єднує положення, які визначають правовий статус суб'єктів адміністративного права, засади діяльності суб'єктів публічної адміністрації, адміністративну відповідальність, публічну службу, адміністративне оскарження тощо, *Особлива* - специфіку адміністративно-правового регулювання в окремих сферах суспільного життя, *Спеціальна* - засади адміністративно-процедурної діяльності.

Зміст всіх частин взаємопов'язаний й становить 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 тісно взаємопов'язані однорідні суспільні відносини (наприклад, інститут адміністративного договору, інститут державної служби, інститут адміністративних послуг, інститут публічного адміністрування 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 публічного (державного і самоврядного) адміністрування в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку.

Джерела адміністративного права - *це зовнішні форми вираження адміністративно-правових норм*. Той факт, що адміністративне право регулює значну кількість суспільних відносин різноманітного обсягу,

зумовлює чисельність джерел адміністративного права. *Джерела адміністративного права складають певну систему*, в якій можна виділити:

1. Конституцію України від 28 червня 1996 р..

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (КпАП) від 7 грудня 1984 р. із змінами та доповненнями.

3. Кодекс адміністративного судочинства України (КАС) від 6 липня 2005 р.

4. Певні положення Митного кодексу України (МК) від 11 липня 2002 р., Податкового кодексу України (ПК) від 2 грудня 2010 р.

4. Закони України (зокрема, закони України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу», від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» тощо).

5. Постанови та розпорядження Верховної Ради України.

6. Укази та розпорядження Президента України.

7. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України.

8. Накази, інструкції міністерств, інспекцій, служб, агентств, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

9. Накази керівників державних підприємств, установ, організацій.

10. Нормативні акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження, накази).

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

12. Міжурядові угоди, ратифіковані Верховною Радою України.

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

Джерела адміністративного права характеризуються надмірною кількістю, розмаїттям їх зовнішніх форм та юридичної сили, *відсутністю єдиного (збірного) кодифікованого акту.*

В Україні відбувається процес систематизації адміністративного законодавства.

Систематизація - це упорядкування та удосконалення нормативного матеріалу, приведення його у певну систему. Систематизація здійснюється у 2 формах: інкорпорації та кодифікації.

Інкорпорація адміністративного законодавства - зовнішня обробка чинного та нечинного 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 організаціями. Частіше її здійснюють інститути, комісії, вчені-юристи, професійні громадські правничі організації тощо.

Кодифікація адміністративного законодавства - перегляд нормативно-правових актів з метою усунення суперечностей між ними, вилучення застарілих, нечинних, створення нових правових актів, прийняття кодифікованих актів. Для адміністративного законодавства притаманна

часткова кодифікація, оскільки протягом довгого часу кодифікації підлягали лише адміністративно-деліктні норми.

2. Механізм адміністративно-правового регулювання

Ключову роль у реалізації правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права займає механізм адміністративно-правового регулювання. Саме за допомогою вказаного механізму та його складових частин досягається мета якісної регламентації суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права. Іншими словами, правові норми, які використовуються в адміністративному праві, самі по собі статичні, а в рух вони приводяться саме за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання.

Механізм адміністративно-правового регулювання – *це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права.*

У механізмі адміністративно-правового регулювання прийнято виділяти ***органічні*** та ***функціональні*** складові. **Органічними** складовими 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 механізму адміністративно-правового регулювання вважаються *ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання*, що не є обов'язковими його елементами.

Органічні складові 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 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 виникають необхідні для їх 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 публічного

адміністрування. Для громадян законність становить 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, обумовлює регулювання відповідних суспільних відносин.

4) акти застосування норм права - прояв 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. ***Регламентація 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.

3. Адміністративно-правові норми та відносини

Адміністративно-правова норма - це правила поведінки, які встановлюються або санкціонуються державою і є обов’язковими для виконання. Вони регулюють особливі суспільні відносини – відносини у сфері державного управління, тобто забезпечують організацію і діяльність державного апарату, взаємовідносини людини і держави тощо.

Адміністративно-правові норми виконують ***функції:***

- організація та регулювання публічно-сервісних, деліктних, процесуальних відносин, а також відносин щодо здійснення публічного адміністрування, забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у відносинах із державою;

- сприяння функції організації та регулювання публічно-сервісних відносин та відносин, що виникають в процесі здійснення публічного адміністрування (норми-дефініції, норми-презумпції);

- регулятор суспільних відносин не тільки у сфері публічного адміністрування, а й в інших сферах.

Види адміністративно-правових норм:

1) *за спрямованістю змісту:*

- ті, що закріплюють порядок створення і правовий режим суб'єктів правовідносин;
- ті, що визначають форми і методи діяльності суб'єкту адміністрування;
- ті, що встановлюють порядок проходження публічної служби;
- ті, що визначають способи і порядок забезпечення законності діяльності суб'єктів публічної адміністрації;
- ті, що регулюють засади адміністративно-правового регулювання окремими галузями народного господарства;
- ті, що визначають права, обов'язки громадян у сфері публічного адміністрування;
- ті, що визначають підстави притягнення до адміністративної відповідальності та процедурні питання її реалізації;

2) за функціональним призначенням:

- регулятивні - регулюють діяльність учасників адміністративно-правових відносин з метою досягнення суспільно-корисної мети в сфері публічного адміністрування;
- правоохоронні - визначають загальнообов'язкові приписи, спрямовані на захист прав та свобод людини та охорону існуючого правопорядку у сфері публічного адміністрування;

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 най оптимальнішого варіанту поведінки;

4) за адресатами:

- для органів 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; або ж:
- для приватних осіб;
- для публічних осіб (суб'єктів публічної адміністрації);

5) за змістом:

- матеріальні - закріплюють права та обов'язки у сфері публічного адміністрування;
- процесуальні - закріплюють порядок здійснення юрисдикційних процедур (притягнення до дисциплінарної відповідальності, до

адміністративної відповідальності тощо) та позитивно спрямованих процедур (реєстрація, ліцензування тощо) в сфері публічного адміністрування.

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

- прямих приписах, які зобов'язують суб'єкта діяти тільки певним чином без можливості вибору варіанта поведінки;
- обов'язковій державній реєстрації в органах виконавчої влади;
- наданні суб'єкту права вибору варіанта поведінки, проте не порушуючи встановлених нормою меж поведінки. Проте останнім часом зростає частка і норм диспозитивного характеру.

Реалізація адміністративно-правових норм - це практичне використання правил поведінки, які містяться в адміністративно-правових нормах здійснюється. Реалізація можлива 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 вимог норм права;

4) ***застосування*** - діяльність органів держави щодо вирішення адміністративних справ і видання індивідуальних юридичних актів, які ґрунтуються на вимогах матеріальних і процесуальних юридичних 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, досягнувши 18-річного віку, зобов'язані з'явитися на призовну дільницю тощо).

Диспозиція - частина норми, в якій сформульовано власне правило поведінки (обов'язок отримати паспорт, подати до податкової служби декларацію про доходи).

Санкція - частина норми, в якій зазначається 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 КУпАП).

Адміністративно-правові відносини *(адміністративні правовідносини)* - це суспільні відносини, що виникають у сфері публічного адміністрування і врегульовані нормами адміністративного права.

Особливості адміністративно-правових відносин:

- обов'язковою стороною є державний орган або його посадова особа;
- права і обов'язки сторін цих відносин пов'язані з діяльністю органів державного управління;
- як правило, відносини будуються за принципом «влада-підпорядкування»;
- у випадку порушення адміністративно-правової норми відповідальність наступає перед державою;
- виникають за ініціативою будь-якої сторони і при цьому згода іншої не потрібна;
- спори, які виникають між сторонами, у більшості випадків розглядаються в адміністративному порядку тощо.

Структуру адміністративно-правових відносин становлять:

- *об'єкт* (дія, поведінка людей, предмети, речі);
- *суб'єкт* (індивідуальні або колективні);
- *зміст* (сукупність прав і обов'язків сторін).

Види адміністративно-правових відносин:

1) залежно від функцій, які виконуються: регулятивні та правоохоронні;

2) за адміністративно-правовим статусом суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах:

- між вищестоящими і нижчестоящими суб'єктами (вертикальні);
- між непідпорядкованими суб'єктами адміністрування (горизонтальні);
- між органами публічної адміністрації і підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями;
- між органами публічної адміністрації і непідпорядкованими підприємствами, установами, організаціями;
- між органами публічної адміністрації і органами місцевого самоврядування;
- між органами публічної адміністрації і об'єднаннями громадян;
- між органами публічної адміністрації і громадянами;

3) залежно від галузевої залежності: матеріальніт а процесуальні;

*4) за змістом:*у сфері загального; галузевого та міжгалузевого адміністрування;

5) за галузевою діяльністю: у галузі економіки; у адміністративно-політичній галузі; у соціально-культурній галузі тощо.

6) за спрямованістю: зовнішні та внутрішні;

Для виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин потрібна наявність юридичних фактів. При цьому юридичні факти як підстава виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин поділяються на такі:

1) за наслідками, що настали:

- ***правоутворювальні*** - спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин (подання скарги, укладення адміністративного договору тощо);

- ***правозмінювальні*** - спричиняють зміну вже існуючих адміністративно правових відносин (зміна адміністративного стягнення, переведення державного службовця на іншу посаду тощо);

- ***правоприпинювальні*** - спричиняють припинення адміністративно-правових відносин (виконання адміністративного стягнення, проведення реєстрації, отримання дозволу тощо);

2) за наявністю або відсутністю зв'язку факту з волею суб'єкта:

- ***діяння*** - це вольова поведінка суб'єкта правовідносин (дія або бездіяльність); за своїм характером діяння може бути правомірним, тобто відповідати нормам адміністративного права (видання актів суб'єктами публічної адміністрації, подання звернення громадянами, призначення перевірок тощо) та неправомірним - порушення норм адміністративного права (ухилення від державної реєстрації, порушення правил дорожнього руху, бездіяльність посадових осіб органів публічної адміністрації тощо);

- ***подія*** - явище, яке спричиняє виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин, але не залежить від волі суб'єктів таких правовідносин (наприклад, смерть особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, припиняє відповідні деліктні відносини).

4. Адміністративно-правовий режим

Адміністративно-правовий режим *— це певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.*

Ознаки адміністративно-правових режимів:

- встановлюються у сфері публічного управління, сфері діяльності органів виконавчої влади;
- регламентуються, в основному, нормами адміністративного права;
- закріплюють, деталізують правила поведінки громадян, державних органів, громадських об'єднань, підприємств та установ;
- вводяться додаткові обмеження, покладаються додаткові обов'язки ;
- широко застосовуються адміністративні методи впливу;
- вводиться додатковий контроль за дотриманням правил поведінки громадянами та юридичними особами, а також державною адміністрацією;
- порушення правил режиму тягне за собою застосування додаткових заходів державного примусу.

До числа ***основних елементів*** адміністративно-правового режиму належать:

1) ***метод правового регулювання***, який у адміністративному праві ґрунтується на централізованому засобі та імперативному типі регулювання й виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин;

2) ***особливі адміністративно-правові засоби встановлення та форми виникнення прав і обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав, процедурно-процесуальні форми*** тощо, до яких слід віднести акти, скарги, службову або функціональну підпорядкованість, контроль або нагляд, адміністративний примус, протоколи, постанови, клопотання, адміністративну відповідальність та ін.;

3) ***принципи, загальні положення адміністративного права***, такі як участь громадян в управлінні державними справами, забезпечення та захист прав і свобод людини, інтересів держави; здійснення органами влади своїх повноважень у межах, установлених Конституцією та відповідно до законів України; підзвітність, підконтрольність, відповідальність органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед суспільством за свою діяльність тощо;

4) ***особливість адміністративного законодавства***, яке характеризується наявністю великої кількості правових норм, що регулюють значний обсяг різноманітних соціальних відносин, пов'язаних із державним управлінням;

5***) встановлення поряд із загальногалузевим правовим режимом внутрішньогалузевих правових режимів***: режиму секретності, митного режиму, режиму державного кордону, режиму вільних економічних зон, режиму здійснення певних видів підприємницької діяльності, паспортного режиму та ін.

Правові режими ***класифікують:***

1. *За масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав* виділяють ***пільгові*** та ***обмежуючі*** режими. Перші надають громадянам і організаціям додаткові права й свободи або пільги під час здійснення ними певних прав чи свобод, наприклад, пільги для учасників бойових дій. Другі, навпаки, запроваджують особливі права використання громадянами й організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на здійснення ними певних прав і свобод, наприклад, ліцензування окремих видів підприємницької діяльності.

2. *За глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій* розрізняють ***звичайні*** та ***надзвичайні*** режими. Перші не змінюють конституційного статусу громадян і організацій; другі суттєво обмежують їх права й свободи, вводять особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод.

3. *За часом дії* виділяють ***постійні*** (паспортний режим) або короткочасні, ***ситуаційні*** (надзвичайний стан) режими.

4. *За територією дії* розрізняють режими, що діють на всій території України або в окремих її регіонах чи місцях (режим прикордонної зони).

5. *За окремими об'єктами* виділяють режими ***заповідників***, ***вогнепальної зброї***, ***отруйних речовин*** тощо.

6. *За видами діяльності* розрізняють режими ***оперативно-розшукової діяльності, окремих видів підприємницької діяльності*** та ін.

Засади правових режимів встановлюють закони України.

Надзвичайні режими - це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація. Головним в їх змісті є те, що *вони істотно змінюють правовий статус суб'єктів управління цієї території, у деяких випадках - систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації.*

Законодавство України передбачає ***три основні різновиди*** надзвичайних режимів:

1) надзвичайний стан;

2) надзвичайна екологічна ситуація;

3) воєнний стан.

Режим державного кордону України - це порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України.

Митний режим - це сукупність встановлених митним законодавством правових положень, які визначають порядок переміщення через митний кордон України транспортних засобів і товарів та застосування до них митних процедур залежно від мети переміщення.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ:

1. Дайте визначення та розкрийте сутність поняття «джерело адміністративного права».
2. За якими ознаками класифікують та систематизують джерела адміністративного права?
3. Дайте визначення поняття адміністративно-правової норми та її складовим (гіпотеза, диспозиція та санкція) з розподілом за видами.
4. Визначьте мету і функції норм адміністративного права.
5. За якими ознаками здійснюється класифікація адміністративно-правових норм?
6. Розкрийте особливості реалізації адміністративно-правових норм за їх видами.
7. Які форми реалізації норм адміністративного права Вам відомі?
8. Охарактеризуйте адміністративно-правові відносини як різновид суспільних відносин управлінського характеру.
9. У чому полягають особливості (відмінні риси) адміністративно-правових відносин?

10. Визначьте критерії та види адміністративних правовідносин.
11. Розкрийте структуру адміністративно-правових відносин.
12. Чи існує різниця між об'єктом та предметом адміністративних правовідносин?
13. Розкрийте зміст та особливості дії та подій як юридичних фактів, що породжують, змінюють або припиняють адміністративно-правові відносини.
14. Що в ходить в поняття «адміністративно-правовий режим»? Які види адміністративно-правових режимів існують в правовому полі України?
15. Розкрийте особливості надзвичайного стану та правове регулювання його здійснення в умовах України.
16. Що означає термін «режим державного кордону»? Якими нормативними актами його врегульовано в Україні?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Про державний кордон України: Закон України від 4.11.1991 року № 1778-XII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12 (дата звернення: 25.11.2019)
2. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від від 13.07.2000 № 1908 – III. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001908.html(дата звернення: 20.11.2019)
3. Про правовий режим воєнного стану: Закон от 12.05.2015 № 389-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150389.html (дата звернення: 25.11.2019)
4. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон від 16.03.2000 № 1550- III. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001550.html (дата звернення: 25.11.2019)
5. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2013. 656 с.
6. Коломоєць Т. Джерела адміністративного права: проблемні питання доктринального визначення, класифікації та системного аналіз. Право України. 2017. № 6. С. 72-79.
7. Кузніченко С. О. Умови, порядок уведення та скасування правового режиму воєнного стану. URL: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/395-umovy-poryadok-uvedennya-ta-skasuvannya-pravovoho-rezhymu-voyennoho-stanu-kuznichenko-s-o (дата звернення: 25.11.2019)
8. Кузніченко С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Х. : Право, 2015. 164 с.
9. Настюк В. Я., Бєлєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Х. : Право, 2009. 128 с.

ТЕМА 3. СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ. ПУБЛІЧНІ ІНТЕРЕСИ, ПРАВА ТА МАЙНО.

1. Сутність публічної влади та публічного адміністрування.
2. Сутність на зміст публічного інтересу
3. Сутність та зміст суб'єктивних публічних прав.
4. Сутність та зміст публічного майна.

1. Сутність публічної влади та публічного адміністрування.

Публічна влада – це здатність розгалуженої системи державних та недержавних суб'єктів впливати на рішення, дії чи бездіяльність фізичних і юридичних осіб та/або вирішувати юридичну долю неживих об'єктів, що має на меті досягнення суспільно значимих цілей.

Ознаки публічної влади:

1. Загальність, яка означає, що публічна влада поширює свій вплив на усе суспільство або його частину.
2. Авторитетність, тобто її визнання суспільством та його членами.
3. Фінансова забезпеченість, яка досягається за рахунок податків, зборів та інших обов'язкових платежів.
4. Нормативне регулювання суспільних відносин, яке виявляється у можливості публічної влади формувати загальнообов'язкові правила поведінки.
5. Вольовий характер впливу, який проявляється у тому, що її вплив має внутрішній, духовний аспект, тобто заснований на волі суб'єкта реалізації влади.
6. Примусова сутність, тобто можливість застосування до об'єктів влади легального прямого (наприклад, фізична сила) або опосередкованого (наприклад, рішення суду) впливу з метою примушення до виконання певних дій або утримання від дій.

Поділ публічної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональне призначення кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію , систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної публічної влади. Проте крім зазначених трьох гілок влади, публічна влада реалізується також і іншими суб'єктами.

Структура публічної влади:

1. Український народ.
2. Законодавча влада.
3. Виконавча влада.

4. Судова влада.
5. Президент України.
6. Прокуратура України.
7. Самоврядна (муніципальна) влада.
8. Влада Автономної Республіки Крим.

Термін «публічне адміністрування» наразі застосовується переважно на теоретичному рівні. У текстах вітчизняних нормативних актів він не вживається. Його синонімом є категорія «управління». Необхідність заміни терміна «управління» категорією «адміністрування» пов'язана із зміною призначення адміністративного права, яке дедалі більше формується на так званій «людиноцентристській ідеології», яка, власне, і вимагає заміни поняття управління категорією «адміністрування».

Публічне адміністрування – це зовнішньо орієнтована діяльність широкого кола суб'єктів (насамперед публічної адміністрації), пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя Конституції та законів України, що має на меті задоволення публічного інтересу.

Не є публічним адмініструванням діяльність, пов'язана з внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади (реорганізація підрозділів, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності). Зазначену діяльність можна назвати внутрішньо управлінською, яка, однак, як і публічне адміністрування, регламентується нормами адміністративного права.

2. Сутність на зміст публічного інтересу

В юридичних актах термін «інтерес» вживається у широкому на вузькому значенні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами.

Інтереси поділяються на:

- ***приватні інтереси***, які задовольняються власними виключно інтелектуальними (нефізичними) діями, операціями і доки такі дії не проявляються назовні, вони не набувають суспільного (публічного) характеру і не можуть бути піддані державно-юридичному регулюванню. До них також відносять такі інтереси, які задовольняються власними фізичними діями їх «носія», але теж не оприлюднюються (ведення власного щоденника, написання художнього твору для власного користування тощо). Такі дії неможна піддати регулюванню й контролювати соціальними засобами. Якісна особливість означених інтересів полягає в тому, що процес їх задоволення не зачіпає безпосередньо інтересів інших суб'єктів, отже держава не фіксує, не узаконює діяльнісні засоби задоволення таких суто-приватних інтересів;

- ***публічні інтереси***, тобто усвідомлені інтереси усього суспільства або його частини (територіальної громади, держави тощо), які є відображенням економічних, соціальних та правоохоронних потреб населення. Вони не є простою сукупністю індивідуальних інтересів, а виступають своєрідною квінтесенцією (поєднанням) інтересів членів суспільства, тобто поєднують у

собі лише ті інтереси, які в однаковій мірі є важливими для кожного члена суспільства (чисте повітря, безпечний громадський транспорт, безпека життя тощо). Отже, у вигляді публічного інтересу треба визнати такий інтерес, доступ до якого має будь-яка особа на безумовній основі.

В основі публічного інтересу знаходиться об'єктивний інтерес усього суспільства, що відповідно, не дозволяє ототожнювати публічний інтерес та державний інтерес, який є лише одним з елементів інтересу публічного.

3. Сутність та зміст суб'єктивних публічних прав

Під поняттям «суб'єктивне право» розуміється гарантована законом міра можливої (дозволеної) поведінки громадянина, тобто можливість вимагати від іншої особи певних дій, утримання від дій чи бездіяльності. Суб'єктивне право , з огляду на теорію поділу права на приватне та публічне, може мати приватну або публічно-правову природу. В останньому випадку, як наслідок, мова йде про ***суб'єктивне публічне право*** *– засновану на нормах публічного (адміністративного) права можливість приватної особи вимагати від публічної адміністрації такої поведінки, яка б задовольняла інтереси останньої.*

Суб'єктивні публічні права проявляються не лише у відносинах «приватна особа-публічна адміністрація», але й у відносинах «публічна адміністрація – приватна особа», а також у відносинах, які виникають між двома юридичними особами публічного права. Так, наприклад, публічна адміністрація має право вимагати від приватної особи сплати податків.

Необхідним є чітке розмежування об'єктивного права та суб'єктивного права. Перше являє собою сукупність юридичних норм, а друге – закладає основу юридичних обов'язків та кореспондуючих їм суб'єктивних прав. Наприклад, ст. 19 ЗУ «Про звернення громадян» являє собою сукупність норм адміністративного права *(об'єктивне право).* Назва статті зобов'язує суб'єкта публічної адміністрації, який розглядає звернення громадянина, до певних дій, зокрема, запрошувати приватну особу до участі у розгляді та вирішенні її звернення *(юридичний обов'язок)*. У той же час громадянин може вимагати від суб'єкта публічної адміністрації такого запрошення *(кореспондуюче суб'єктивне право).*

Без суб'єктивних прав приватні особи були б лише об'єктом державних дій чи рішень. Визнання суб'єктивних прав, таким чином, є важливою та необхідною ознакою демократичної, соціальної та правової держави, в якій визнається та дотримується принцип верховенства права.

Практичне значення суб'єктивних публічних прав проявляється у можливості їх забезпечення та реалізації через звернення з відповідними позовами до суду. Відповідно до ч.2. ст.55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Проте необхідною передумовою звернення до адміністративного суду є

факт порушення суб'єктом публічної адміністрації власних, тобто суб'єктивних публічних прав приватної особи.

Якщо суб'єкти публічної адміністрації у межах адміністративної процедури приймають рішення переважно самостійно, займаючи тим самим домінуючу позицію щодо приватної особи, то в адміністративному суді названі суб'єкти набувають вже однопорядкового статусу. Подібна ситуація, у межах якої суб'єкт публічної адміністрації та приватна особа з рівних позицій доводять свою точку зору в суді, доволі яскраво характеризує значимість суб'єктивних публічних прав.

Теоретико-правовою передумовою будь-якого суб'єктивного публічного права є відповідний, закріплений у нормі права, юридичний обов'язок, який покладено на іншого учасника правовідносин. Інакшу кажучи, між правами і обов'язками неодмінно існують кореспондуючі зв'язки. Навіть якщо у нормативному акті сформульовано лише суб'єктивне право, то відповідний йому обов'язок у будь-якому випадку існує. У протилежному випадку значимість суб'єктивного права була б нульовою.

1. Сутність та зміст публічного майна

Публічне майно являє собою об'єкти матеріального світу, які безпосередньо слугують публічним цілям (функціям задоволення публічного інтересу).

Ознаки публічного майна:

- слугує задоволенню соціальних, культурних, фізичних тощо потреб приватних осіб (бібліотека, парк відпочинку, басейн, музей);
- отримує публічний статус на підставі спеціального юридичного акту (закон, постанова, наказ тощо) або через безпосереднє використання у діяльності органів публічної влади;
- знаходиться у розпорядженні (управлінні) суб'єктів публічної влади;
- є засобом, спрямованим на забезпечення функціонування суб'єктів публічної влади (адміністративна будівля);
- в октермих випадках є засобом діяльності субєктів публічної влади (зброя);
- може бути повністю вилученим з цивільного обігу (паливо для атомних станцій);
- може мати як природнє (морське узбережжя), так і штучне походження (автівка);
- порядок розпорядження таким майном визначається нормами адміністративного права.

Види публічного майна:

1. Публічні речі загального користування (природні об'єкти, дороги загального користування, площі, тунелі, переправи, вокзали тощо).

Особливість публічних речей загального користування полягає в тому, що вони є доступними будь-якій особі для користування на безумовній основі. Відповідно, названі об'єкти не можуть бути індивідуалізованими, тобто переданими у виключне користування одній або декільком особам.

2. Публічні речі спеціального застосування. Характерною ознакою цієї групи об'єктів є факт, що користування ними передбачає отримання спеціального дозволу, що обумовлено специфікою (потенційною небезпекою) того чи іншого з них чи потребує у забезпеченні бережного ставлення з боку користувачів до певного об'єкта. З огляду на це, спостерігається певне обмеження кола осіб, які мають доступ, тому таке право для них має бути реалізовано виключно на законодавчому рівні. Наприклад, під цю категорію підпадають води, коли мова йде про їх використання у господарських цілях.

3. Публічні речі, які перебувають у розпорядженні державних (комунальних) установ та організацій. (заклади освіти, музеї, театри, лікарні, спортивні споруди). Ці об'єкти закладають необхідну основу для реалізації соціальної, культурної, інформаційної функції держави. Головна відмінність названих об'єктів полягає в тому, що приватні особи можуть користуватися публічними речами, які перебувають у розпорядженні державних установ і організацій, на підставі спеціального (окремого) дозволу. Відповідний дозвіл в цьому випадку можна розглядати як засіб обмеження кола осіб, які мають доступ до названих об'єктів.

4. Службові речі, тобто публічні речі, які знаходяться у користуванні суб'єктів публічного управління та забезпечують виконання останніми покладених на них функцій (обов'язків). Мова йде про службові приміщення, транспорт, спеціальні засоби працівників правоохоронних органів тощо. Вони можуть використовуватися лише персоналом відповідних суб'єктів управління.

5. Грошові кошти відповідно до ст.326 Цивільного кодексу України є фактично самостійним видом майна, яке може перебувати у державній власності. Особливість полягає в тому, що останні слугують досягненню (реалізації) функцій (завдань) публічного управління лише опосередковано завдяки своїм вартісним характеристикам.

6. Корпоративні права держави, тобто права держави, частка яких визначається в статутному фонді господарського товариства, що включає право брати участь в управлінні корпорацією, у розподілі прибутку товариства та одержувати його частку (дивіденди); право виходу держави в установленому порядку з корпорації, виключення її зі складу та право на отримання майна після припинення діяльності корпорації.

7. Публічна інформація, тобто відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених названим законом.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ:

1. Які ознаки характеризують публічну владу?
2. Чи існує зв'язок між публічною владою та публічним адмініструванням?
3. У чому полягають особливості виконавчої влади порівняно з іншими видами публічної влади?
4. Якими є критерії розмежування приватних і публічних інтересів?
5. У чому полягає сенс суб'єктивних публічних прав?
6. Поясність зміст концепції «кореспондуючі права та обов'язки суб'єктів публічної адміністрації та приватних осіб».
7. У чому полягає Сутність публічного майна?
8. Які ознаки свідчать про те, що майно – публічне?
9. Що Ви вкладаєте в зміст повноважень суб'єктів публічної адміністрації?
10. Як Ви визначаєте основні критерії утворення публічного майна?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Діхтієвський П. В., Невмержицький Є. В. Публічна влада і громадянське суспільство: загальнотеоретичні міркування. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал*. 2017. № 1(19). С. 15-31. URL: file:///D:/User/Downloads/2017-1-2.pdf
2. Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні: історія, теорія та практика. Х.: Право, 2017. 448 с.
3. Задирака Н. Місце та призначення інституту публічного майна в системі загального адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. №9. С. 125-128. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/9/27.pdf
4. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
5. Мельник Р. С. 100 ответов на 100 вопросов по общему административному праву: навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2018. 240 с.
6. Панова Г. В. Суб'єкт публічного адміністрування: сучасне розуміння та його особливості. Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал. 2017. № 1(19). С. 130-135. URL: file:///D:/User/Downloads/2017-1-14.pdf

Тема 4. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Поняття та види суб'єктів адміністративного права.
2. Адміністративно-правовий статус фізичних осіб.
3. Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.
5. Громадські об’єднання як суб'єкти адміністративного права.

1. Поняття та види суб'єктів адміністративного права

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

Слід розмежовувати такі категорії, як *«суб'єкт адміністративного права»* та *«суб'єкт адміністративних правовідносин».* Ці поняття не є тотожними, оскільки суб'єкт адміністративних правовідносин - це реальний, фактичний носій певних прав і обов’язків у конкретному адміністративному правопорушенні. Стосовно суб'єкту адміністративного права слід зазначити, що він є потенційним претендентом на участь в адміністративному правовідношенні, однак може й не брати цієї участі.

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

Суб'єктів адміністративного права можна поділити на два **види:** індивідуальні та колективні. Їх часто називають фізичними та юридичними особами.

До індивідуальних суб'єктів належать: громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці. *До колективних* - органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, громадські організації, релігійні організації та ін.

Особливість адміністративної правосуб’єктності індивідуальної особи проявляється у тому, що:

- адміністративна правоздатність наступає з моменту реєстрації народження і закінчується смертю особи;
- адміністративна дієздатність поділяється на три види: повна (осудна особа, яка досягла 18 років); часткова (осудна особа, яка досягла, наприклад, 15 років); обмежена (особа обмежена судом в окремих правах: отримувати зарплату, заключати договори матеріального характеру);

- адміністративна деліктоздатність – це здатність особи нести адміністративну відповідальність за свої проступки (осудна особа, яка досягла 16 років).

Усі суб'єкти адміністративного права характеризуються своїм адміністративно-правовим статусом, тобто сукупністю прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування.

2. Адміністративно-правовий статус фізичних осіб

Основним індивідуальним суб'єктом адміністративного права є фізична особа (громадянин, іноземець, особа без громадянства), оскільки відповідно до Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найбільшою соціальною цінністю. При цьому особливу вагомість для комплексного розкриття місця і ролі фізичної особи в адміністративному праві становить категорія адміністративно-правового статусу.

Під ***статусом*** (від лат. status – «положення, становище») розуміється правове положення (сукупність прав і обов'язків) фізичної чи юридичної особи.

Адміністративно-правовий статус особи *– це сукупність юридичних засобів, які характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах.*

Визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи є такі юридичні інститути:

1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки;

2) правосуб'єктність особи;

3) адміністративна відповідальність;

4) у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації.

Громадяни України

Адміністративно-правовий статус громадян частиною їх загального правового статусу, визначеного Конституцією і законами України, зокрема *Законом України «Про громадянство»*, міжнародними договорами, а також іншими актами законодавства України.

Основою адміністративно-правового статусу громадян України є їхня адміністративна правоздатність. Це здатність мати права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру. Вона виникає в момент народження громадянина і припиняється з його смертю.

Адміністративна правоздатність не може бути відчужена. Громадянин не може навіть добровільно відмовитися від своєї правоздатності, така відмова не має законної сили. І лише на основі вироку або постанови суду

адміністративна правоздатність може бути обмежена при вчиненні злочину або адміністративного проступку.

Наприклад, в особливій частині другого розділу Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП) встановлені норми, що передбачають відповідальність за окремі проступки у вигляді позбавлення прав на управління транспортним засобом або права полювання (ст. 130,85).

Сукупність конкретних прав, які особа може мати відповідно до закону, слід класифікувати на три групи: особисті, політичні та соціально-економічні.

Особисті права і свободи громадянина — це можливості задоволення їх особистих потреб. До особистих прав належать: право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, свободу пересування, право вільного вибору місця проживання, право вільно залишати територію України; право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї тощо.

Політичні права і свободи громадян виражаються в їх можливостях реалізувати свої волевиявлення щодо об'єднання в політичні партії, проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, про що завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, та інші права і свободи.

Соціально-економічні права громадян також стають можливими у зв'язку з використанням норм адміністративного права. Це забезпечення можливості заняття підприємницькою діяльністю, реалізації права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту і здоров'я (ст. 42-49, 53 Конституції України).

До змісту адміністративно-правового статусу входять також ***обов'язки***. Це обов'язки захисту незалежності й територіальної цілісності України, несення військової служби, шанування державних символів України, не шкодити природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки, подавати щорічно до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про особистий майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом, та сплачувати податки і збори. Кожен зобов'язаний неухильно додержувати Конституції та законів України, не посягати на права й свободи, честь і гідність інших людей (ст. 64—68 Конституції України).

Конституційно визначені права, свободи й обов'язки громадян розвиваються і доповнюються в інших правових актах, зокрема законах України «Про громадянство», «Про правовий статус іноземців» тощо.

Реалізація суб'єктивних прав і обов'язків громадян здійснюється в межах їх адміністративної дієздатності. Зокрема, своїми неправомірними

діями громадяни створюють для себе відповідні, часто небажані обов'язки, наприклад, обов'язки нести адміністративну відповідальність за вчинене правопорушення. Так, відповідно до вимог частини першої ст. 8 КпАП особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі законодавства, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення.

Нині адміністративно-правовий статус громадян поступово оновлюється у зв'язку з реформуванням цієї галузі права та проведенням адміністративної реформи загалом.

3. Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства

Згідно із Законом України *«Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»* ***іноземцями*** визнаються іноземні громадяни, тобто особи, які належать до громадянства іноземних держав і не є громадянами України.

Особами без громадянства є особи, які не належать до громадянства будь-якої держави.

Відповідно до ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України. Передбачається також, що винятки з цього правила для іноземців можуть бути встановлені Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Основою адміністративно-правового статусу іноземців і осіб без громадянства в Україні є: Конституція України, Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р., «Про імміграцію» від 07.06.2001 р., «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р. тощо.

Іноземці є рівними перед законами України 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 громадянина України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України. Це рішення може бути скасовано, якщо зникнуть підстави, за яких воно було прийнято.

Іноземці можуть перебувати в Україні постійно або тимчасово. Для постійного проживання іноземці можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну. Вони можуть прибути в Україну для працевлаштування на певний термін. У визначеному законом порядку

іноземці можуть тимчасово перебувати на території України і з іншою метою.

Іноземець має право на постійне місце проживання в Україні, якщо він має в Україні законне джерело існування або перебуває в близьких родинних відносинах з громадянами України, перебуває на утриманні громадянина України, має на своєму утриманні громадянина України та в інших встановлених законом випадках.

Іноземці, які перебувають в Україні на іншій законній підставі, вважаються такими, що тимчасово перебувають в Україні. Вони зобов'язані в порядку, визначеному Правилами в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію, в термін не більше трьох робочих днів зареєструвати свої національні паспорти або документи, які їх замінюють, і виїхати з України після закінчення відповідного терміну перебування.

Іноземці та особи без громадянства, які постійно перебувають в Україні, проживають на її території на підставі виданих їм посвідчень на постійне проживання. Якщо вони приїхали з метою працевлаштування на визначений термін, то отримують посвідчення на тимчасове проживання, а у випадках тимчасового прибуття в Україну чи з інших підстав — проживають за відповідним чином зареєстрованими своїми національними паспортами.

Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, відповідно до положень Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» мають право користуватися медичною допомогою нарівні з громадянами України і мають рівні з ними права на освіту.

Однак решті іноземців медична допомога надається в особливому порядку. Так, для надання екстреної медичної допомоги іноземці, що прибули в Україну тимчасово, повинні мати відповідний страховий поліс. Якщо не укладено відповідного міжнародного договору з країною, громадянином якої є іноземець, що тимчасового перебуває в Україні, медична допомога йому надається на платній основі.

Відповідно до Положення про прийом іноземців та осіб без громадянства на навчання до закладів вищої освіти, прийом іноземців на навчання здійснюється закладами вищої освіти які мають дозвіл (ліцензію) на проведення відповідної освітньої діяльності. Прийом іноземців на навчання здійснюється на підставі міжнародних договорів України, загальнодержавних програм, договорів, укладених вищими навчальними закладами з юридичними та фізичними особами.

4. Громадські об’єднання як суб'єкти адміністративного права.

Згідно Закону України «Про громадські об’єднання», ***громадське об’єднання*** - *це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних*

осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка.

Громадська організація - це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка - це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку.

До спільних для всіх об'єднань громадян ознак слід віднести:

- *добровільність об'єднання,* що виражається у добровільності вступу та виходу з об'єднання громадян, методах роботи, сутністю яких є досягнення певної мети (крім одержання прибутку) внутрішньо-організаційними методами, в особливих формах примусу, з яких найвищою є виключення з об'єднання громадян;

- *засоби внутрішньої самоорганізації,* якими в діяльності об'єднань громадян виступають самоврядування та саморегуляція;

- *відсутність у об'єднань громадян державно-владних повноважень*, за винятком випадків, коли держава делегує їм окремі повноваження і закріплює їх законодавчо (наприклад, закріплення за громадськими інспекторами охорони природи права складати протоколи про адміністративне правопорушення);

- *стабільність у часі.*

Специфічними ознаками, характерними для окремих громадських об'єднань, є:

- *інститут членства в об'єднанні та відносини членства,* пов'язані з цим інститутом;

- *обов'язкова участь членів громадського об'єднання в його роботі та створенні матеріальної бази* об'єднання шляхом внесення членських внесків;

- *наявність статуту громадського об'єднання.*

Громадські об'єднання створюються і діють на основі таких ***принципів*** як: добровільність, рівноправність, самоврядування (самоуправління), законність і гласність.

Зокрема, згідно Закону України «Про громадські об’єднання», ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян.

Належність чи неналежність до об'єднання громадян не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання державою будь-яких пільг і переваг. Вимога про зазначення в офіційних документах щодо членства (участі) у тому чи іншому об'єднанні громадян не допускається, крім випадків, передбачених законами України.

Взаємовідносини держави і громадських об'єднань значною мірою регулюються нормами адміністративного права. Ці норми визначають адміністративно-правовий статус громадського об'єднання, а саме: сукупність прав та обов'язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і державними органами, органами місцевого самоврядування. З огляду на це, можна сказати, що законодавець не може втручатись в діяльність громадських організацій, крім трьох випадків:

- їх легалізації;
- при набутті ними прав юридичної особи;
- при здійсненні фінансового контролю за їх діяльністю і оподаткуванні.

Політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України, а легалізація громадських організацій здійснюється відповідно Міністерством юстиції, місцевими органами виконавчої влади, а також виконавчими органами місцевого самоврядування. Відмова в реєстрації об'єднання громадян може бути оскаржена в судовому порядку.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ:

1. Розкрийте сутність поняття «суб’єкт адміністративного права».
2. Які ознаки визначають адміністративно-правовий статус суб’єктів адміністративного права?
3. Охарактеризуйте основні компоненти адміністративно-правового статусу фізичної особи.
4. Визначте особливості адміністративно-правового статусу громадянина України. Якими нормативними документами він регулюється?
5. В чому полягають особливості адміністративно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства?
6. Якими документами регулюється адміністративно-правовий статус осіб, визнаних тимчасовими переселенцями в Україні?
7. Визначте особливості адміністративно-правового статусу юридичних осіб в Україні. Які організаційно-правові форми господарювання існують в правовому полі України?

8. Визначте адміністративно-правовий статус громадських об'єднань в Україні.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 272 с. URL: http://sipl.com.ua/wp-content/uploads/2015/07/Административне-право-України-2015.pdf (дата звернення: 15.12.2019)
2. Класифікація організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ST000948.html (дата звернення: 15.12.2019)
3. Кульчицький Т. Р. Поняття та ознаки внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал.* 2017. № 1(19). С. 51-57. URL: file:///D:/User/Downloads/2017-1-5.pdf/ (дата звернення: 15.12.2019)
4. Лациба М. В. Як розуміти новий закон «Про громадські об'єднання». К. : Укр. незалежн. центр політ. дослідж., 2013. URL: http://www.ucipr.kiev.ua (дата звернення: 15.12.2019)
5. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
6. Мельник Р. С. 100 ответов на 100 вопросов по общему административному праву: навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2018. 240 с.
7. Мота А. Адміністративно-правовий механізм ідентифікації нелегальних мігрантів, які виявляються органами Державної прикордонної служби України. *Право України.* 2018. №1. С. 184-195.
8. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113671.html (дата звернення: 15.12.2019)
9. Про господарські товариства: Закон України від 19.09.1991 № 1576-XII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T157600.htm (дата звернення: 15.12.2019)
10. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012235.html (дата звернення: 15.12.2019)
11. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T124572.html (дата звернення: 15.12.2019)

12. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 № 2491-III. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/T012491?bl (дата звернення: 15.12.2019)
13. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17 (дата звернення: 15.12.2019)

ТЕМА 5. ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1. Розуміння та класифікація суб'єктів публічної адміністрації
2. Органи виконавчої влади як суб'єкти публічної адміністрації.
3. Органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади, як суб'єкти публічної адміністрації.
4. Президент України як суб'єкт публічної адміністрації.
5. Органи прокуратури як суб'єкт публічної адміністрації.
6. Органи влади АРК як суб'єкт публічної адміністрації.
7. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт публічної адміністрації.
8. Юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади як суб'єкт публічної адміністрації.
9. Приватні особи, яким делеговані публічні функції, як суб'єкт публічної адміністрації.
10. Колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи, як суб'єкт публічної адміністрації.

1. Розуміння та класифікація суб'єктів публічної адміністрації

Суб'єкти публічної адміністрації є узагальнюючим терміном, який об'єднує у собі органи публічної влади та інших суб'єктів, задіяних у реалізації публічних функцій, пов'язаних із забезпеченням реалізації політичних рішень та Конституції України.

Система суб'єктів публічної адміністрації:

1. Органи виконавчої влади.
2. Органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади.
3. Президент України.
4. Органи прокуратури України.
5. Органи влади АРК.
6. Органи місцевого самоврядування.
7. Юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади.
8. Приватні особи, яким делеговано публічні функ3ції.

9. Колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи.

Ознаки суб'єктів публічної адміністрації:

1. ***Адміністративна правоздатність*** – це здатність суб'єкта мати права і обов'язки у сфері публічного адміністрування. Вона з'являється з моменту виникнення суб'єкта (народження або державна реєстрація), припиняється - з моменту зникнення суб'єкта (смерті або ліквідації юридичної особи).

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

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

4. ***Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки*** – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю державного примусу.

2. Органи виконавчої влади як суб'єкти публічної адміністрації

Органи виконавчої влади – це організації, які є частиною апарату держави, мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюються в порядку, встановленому законом або іншими юридичними актами, наділені повноваженнями виступати за дорученням держави й покликані в порядку виконавчої діяльності здійснювати публічні функції у різних сферах суспільного життя.

Система органів виконавчої влади:

1. ***Вищий*** орган виконавчої влади – Кабінет міністрів України.
2. ***Центральні*** органи виконавчої влади:
   а) міністерства;
   б) інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції);
   в) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.
3. ***Місцеві*** органи виконавчої влади:
   а) місцеві державні адміністрації;
   б) територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, *Законом України «Про Кабінет міністрів України» від 27 лютого*

2014 року, іншими законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України.

Система центральних органів виконавчої влади визначається Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI.

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади припиняються як юридичні особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення.

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

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

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як *юридичні особи публічного права* в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізовуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України.

Пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів центрального органу виконавчої влади на розгляд міністрові вносить керівник центрального органу виконавчої влади.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватись, ліквідовуватись, реорганізовуватись *керівником центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади* за погодженням з міністром, який спрямовує та

координує діяльність центрального органу виконавчої влади, та Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади створюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади можуть утворюватися в інших організаційно-правових формах у порядку, визначеному законодавством.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади діють на підставі *положень*, що затверджуються керівником центрального органу виконавчої влади.

Структуру територіальних органів центрального органу виконавчої влади затверджує керівник центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом мають визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо них може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення та звільнення керівників і вирішення інших питань.

Наприклад: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань державної служби та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Виконавчу владу на місцевому територіальному рівні, тобто в областях, районах, АРК, у містах Києві та Севастополі здійснюють *обласні, районні, Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації*, а також *територіальні органи центральних органів виконавчої влади*.

Місцева державна адміністрація підзвітна та підконтрольна орогнам виконавчої влади вищого рівня, а також підзвітна та підконтрольна у частині повноважень, делегованій їй відповідною районною чи обласною радою.

Голова місцевої державної адміністрації:

- призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням КМУ;
- очолює місцеву державну адміністрацію;
- відповідальний перед Президентом України та КМУ, підзвітний та підконтрольний органам виконавчої влади вищого рівня;

Рішення голови, що суперечать Конституції України та законам України, іншим актам законодавства України, *можуть бути* відповідно до закону *скасовані Президентом України* або *головою місцевої державної адміністрації вищого рівня*.

2. Органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади, як суб'єкти публічної адміністрації.

До їх складу входять:

1. Служба безпеки України.
2. Служба зовнішньої розвідки України.
3. Рада національної безпеки і оборони України.
4. Рахункова палата України.
5. Центральна виборча комісія.
6. Вища рада юстиції України.
7. Державна судова адміністрація.
8. Представництво Президента України в АРК.
9. Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.
10. Державна служба медицини катастроф.
11. Державна воєнізована гірничорятувальна служба у вугільній промисловості.
12. Управління державної охорони України.
13. Апарат Верховної Ради України.
14. Секретаріат Кабінету міністрів України.
15. Офіс Президента України.
16. Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.
17. Військові комісаріати.
18. Національний банк України.
19. Центральні державні архіви.
20. Національні комісії регулювання природних монополій.

4. Президент України як суб'єкт публічної адміністрації.

Діє на підставі Конституції України.

Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Президент України обирається строком *на п'ять років*.

Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг *тридцяти п'яти років*, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж *два строки підряд*.

Всі повноваження Президента втзначаються Конституцією України та діляься на три групи:

1. Кадрові повноваження Президента україни у сфері публічного адміністрування.

2. Забезпечувальні повноваження Президента україни у сфері публічного адміністрування.

3. Контрольні повноваження Президента україни у сфері публічного адміністрування.

5. Органи прокуратури як суб'єкт публічної адміністрації

Діють на підставі закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII

Прокуратура України становить єдину систему, яка здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

На прокуратуру покладаються такі **функції:**

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

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

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

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

Функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Систему прокуратури України становлять:

1) Генеральна прокуратура України;

2) регіональні прокуратури;

3) місцеві прокуратури;

4) військові прокуратури;

5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

6. Органи влади АРК як суб'єкт публічної адміністрації

Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, депутати якої обираються на п'ять років.

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Президентом України.

Правосуддя в Автономній Республіці Крим здійснюється судами України.

Міністретсва АРК створюються як органи виконавчої влади АРК за функціональною ознакою.

7. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт публічної адміністрації.

Діють на підставі Конституції України та закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21.05.1997 № 280/97-ВР.

Система органів місцевого самоврядування – сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які територіальна громада здійснює місцеве самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає:

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

Усі правовідносини, котрі виникають за участю органів місцевого самоврядування можуть бути пов'язані з такими проявами діяльності публічної адміністрації:

- самоврядне управління;
- укладання та виконання адміністративних договорів;
- надання адміністративних послуг;
- загально-організаційна діяльність.

Тому органи місцевого самоврядування беруть участь у адміністративно-правових відносинах двоякого змісту:

- *внутрішніх* адміністративно-правових відносинах, пов'язаних із організацією існування й функціонування цих органів;

- *зовнішніх* адміністративно-правових відносинах, котрі виникають з: 1) здійсненням цими органами повноважень у різноманітних сферах суспільного життя територіальної громади для 2) самостійного вирішення справ місцевого значення в межах Конституції і законів України та 3) представництва спільних інтересів територіальних громад.

Про органи місцевого самоврядування як про суб'єктів публічної адміністрації ми можемо також говорити, зважаючи на їх законодавчо передбачену компетенцію у сфері адміністративно-правових відносин, яка передбачає вчинення таких *функцій:*

- *прогнозування* – затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідного району, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;

- *планування* – затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;

- *організація* – утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;

- *координація* – затвердження за пропозицією голови ради структури, чисельності виконавчого апарату ради, витрат на утримання ради та її виконавчого апарату;

- *контроль* – заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови, старости про діяльність виконавчих органів ради;

- *облік* – затвердження відповідно до законодавства правил забудови і благоустрою населених пунктів області тощо.

8. Юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади як суб'єкт публічної адміністрації

Система юридичних осіб публічного права, які не мають статусу органа публічної влади включає:

- підприємства публічного права;
- установи публічного права;
- фонди публічного права.

Підприємства публічного права – це самостійні суб'єкти господарювання, створені компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності.

Установи публічного права – це такий різновид організації, який здійснює соціально-культурні або адміністративно-політичні функції з метою створення соціальних, культурно-мистецьких та інших духовних цінностей.

Заклад – це установа з певним штатом державних службовців, створена для досягнення мети у конкретній сфері.

Види установ (закладів) публічного права: наукові, науково-дослідні установи; установи виконання покарань; заклади освіти; навчальні заклади; заклади охорони здоров'я; заклади соціального захисту населення; оздоровчі заклади; профілактичні заклади.

Фонди публічного права – це бюджетні установи, діяльність яких спрямовується, координується та контролюється відповідними центральними органами виконавчої влади. Їх діяльність, компетенція, структура урегульовані нормами адміністративного права.

9. Приватні особи, яким делеговані публічні функції, як суб'єкт публічної адміністрації

Регулюються Законом України «Про державно-приватне партнерство» від 02.07 2010 року, Законом України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 12.2010 року, Законом України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року.

Види приватних осіб, яким делеговані публічні функції:

- Уповноважений ВРУ з прав людини, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, Представник Уряду в Євразійській економічній комісії;
- головні лікарі, їх заступники, начальники госпіталів, чергові лікарі;
- капітани суден внутрішнього плавання, що плавають під прапором України;
- командири військових частин та начальники військово-начальних закладів;

- керівники ВНЗ, проректори, декани, вчена рада ВНЗ, ректорат, приймальна комісія;

- вчителі, лікарі, керівники громадських організацій, помічники-консультанти народних депутатів України та інших виборних осіб;

- довірені особи партій, офіційні спостерігачі;

- аудитори, нотаріуси, оцінювачі, арбітражні керуючі та ін.

10. Колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи, як суб'єкт публічної адміністрації.

Характерною рисою *колективних суб'єктів, які не наділені статусом юридичної особи,* є те, що в адміністративно-правових відносинах вони здійснюють лише суб'єктивні права, свободи, інтереси, переслідуючи винятково власну мету.

Колективними суб'єктами, які не наділені статусом юридичної особи, є об'єднання людей, які вправі вступати у адміністративно-правові відносини:

- будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення;

- лічільні комісії;

- тимчасова Президія першої сесії Верховної Ради України;

- апарати органів державної влади;

- апарати органів місцевого самоврядування;

- апарати підприємств, установ, фондів, організацій;

- управління, відділи, сектори, інші складові цих апаратів.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ:

1. За якими ознаки відбувається класифікація органів виконавчої влади?
2. Що входить до системи органів виконавчої влади?
3. Охарактеризуйте основні повноваження та функції Кабінету Міністрів України.
4. Розкрийте сутність та зміст центральних органів виконавчої влади.
5. Поясність сутність та зміст місцевих органів виконавчої влади.
6. Які органи влади не входять до системи органів виконавчої влади? В чому полягає основний зміст їх повноважень та функцій як суб'єктів публічного адміністрування?
7. Охарактеризуйте органи місцевого самоврядування як суб'єкт публічного адміністрування.
8. В чому полягають особливості повноважень юридичних осіб публічного права, які не мають статусу органа публічної влади як суб'єкта публічного адміністрування?
9. Розкрийте сутність фондів публічного права.
10. Охарактеризуйте приватних осіб, яким делеговані публічні функції, як суб'єктів публічного адміністрування.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 272 с. URL: http://sipl.com.ua/wp-content/uploads/2015/07/Административне-право-України-2015.pdf (дата звернення: 15.11.2019)
2. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
3. Карпунцов В. Єдність і централізація органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз. *Право України.* 2017. №10. С. 177-188.
4. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За загальною редакцією Р. С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
5. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 15.11.2019)
7. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 №2136-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2136-19 (дата звернення: 15.11.2019)
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр (дата звернення: 15.11.2019)
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14 (дата звернення: 15.11.2019)
10. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-19 (дата звернення: 15.11.2019)

ТЕМА 6. ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1. Інструменти публічної адміністрації: поняття та класифікація.
2. Нормативні акти публічної адміністрації.
3. Адміністративні акти публічної адміністрації.
4. Адміністративні договори публічної адміністрації.
5. Акти-дії публічної адміністрації.
6. Акти-плани публічної адміністрації.

7. Адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації.

1. Інструменти публічної адміністрації: поняття та класифікація

Інструменти публічної адміністрації – це зовнішньо-виражені дії органів публічної адміністрації, їх посадових чи службових осіб у формі офіційного юридичного документа, через який реалізується їх повноваження.

Властивості інструментів публічної адміністрації:

1. ***Підзаконність*** – акт публічної адміністрації видається на підставі та на виконання закону і відповідно до актів вищестоящих органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації.

2. ***Обов'язковість*** – акт зобов'язані виконувати усі фізичні та юридичні особи, яким він адресований.

3. ***Правомочність*** – акти публічної адміністрації видаються суб'єктами публічної адміністрації відповідно до характеру та в межах наданої їм компетенції.

4. ***Офіційність*** – видання акта здійснюється від імені органу публічної адміністрації, повноваження якого саме на видання такого виду закріплене у чинному законодавстві України.

5. ***Юридична значимість*** – реалізація актів створює юридичні наслідки.

6. ***Належна оформленість*** – акт публічної адміністрації є письмовим документом певного виду, підготовлений за правилами юридичної техніки та виданий із дотриманням нормативно встановлених процедур.

Класифікація інструментів публічної адміністрації

В основі класифікації інструментів публічної адміністрації покладено найсуттєвіші їх ознаки, що дозволяє з'ясувати їх юридичну природу та значення у здійсненні завдань публічної адміністрації.

Види інструментів публічної адміністрації:

1. *За юридичними властивостями:*
   - нормативні акти публічної адміністрації;
   - адміністративні акти публічної адміністрації;
   - адміністративні договори публічної адміністрації;
   - акти-дії публічної адміністрації;
   - акти-плани публічної адміністрації.
2. *За формою волевиявлення:*
   - письмові акти публічної адміністрації;
   - усні акти публічної адміністрації.
3. *За суб'єктами, які мають право видавати акти:*
   - акти Президента України;
   - акти Кабінету Міністрів України;
   - акти центральних органів виконавчої влади;
   - акти інших органів державної влади загальнодержавної компетенції;

- акти органів влади АРК;
- акти місцевих державних адміністрації;
- акти органів місцевого самоврядування.

4. *За моментом початку дії акту:*
   - вступають в силу з дати підписання, прийняття;
   - вступають в силу з дати, вказаної в самому акті;
   - вступають в силу в строк, вказаний в іншому акті;
   - вступають в силу після офіційного доведення до відома населення у встановленому порядку.

2. **Нормативні акти публічної адміністрації**

Нормативний акт публічної адміністрації – вид юридичного акту, який видано уповноваженим суб'єктом та який містить у собі норму (норми) адміністративного права.

Функції нормативних актів публічної адміністрації:

1. Джерело адміністративного права. Акти суб'єктів публічної адміністрації загальнодержавного рівня являють собою насамперед джерела адміністративного права.
2. Інструмент діяльності публічної адміністрації. Чим нижче розташований суб'єкт публічної адміністрації в адміністративній ієрархії, тим більше виданий їм нормативний акт нагадує інструмент діяльності.

Нормативні акти публічної адміністрації видаються з метою виконання та застосування положень законів або регулювання суспільних відносин, у разі відсутності відповідного закону (законів). Такі акти можуть видаватися також і для внутрішніх потреб самої публічної адміністрації, тобто для регулювання її організації та функціонування.

Нормативні акти публічної адміністрації відрізняються від адміністративних актів тим, що вони носять загальний характер, не обмежуючись, як наслідок, регулюванням окремого випадку. Від адміністративного договору їх відрізняє той факт, що вони видаються без погодження із суб'єктами, на яких розрахована їх дія.

Класифікація нормативних актів публічної адміністрації:

1. *За суб'єктами видання:*
   - акти Президента України *(укази та розпорядження);*
   - акти Кабінету Міністрів України *(постанови та розпорядження);*
   - акти центральних органів виконавчої влади *(накази);*
   - акти інших органів державної влади загальнодержавної компетенції *(накази, рішення);*
   - акти органів влади АРК *(постанови, розпорядження, накази);*
   - акти місцевих державних адміністрації *(рішення);*

- акти органів місцевого самоврядування *(рішення, розпорядження);*
- акти інших юридичних осіб публічного права *(накази).*

2. *За територіальним масштабом дії:*
   - акти, що діють на усій території України;
   - акти, що діють у межах однієї або декількох адміністративно-територіальних одиниць;
   - акти, що діють на окремій території (наприклад, на території дипломатичних представництв України за кордоном).
3. *За спрямованістю:*
   - акти, які регулюють відносини публічної адміністрації з приватними особами (*зовнішні нормативні акти*);
   - акти, які регулюють суспільні відносини у межах того або іншого суб'єкта публічної адміністрації (*внутрішні нормативні акти*).

У межах адміністративного судочинства приватні особи мають право оскаржувати винятково зовнішні нормативні акти, оскільки лише останні, з огляду на свою зовнішню дію, можуть нести у собі загрозу для їх прав, свобод чи законних інтересів (ч.1.ст.6. Кодексу адміністративного судочинства України).

Вимоги до актів публічної адміністрації:

1. ***Формальні вимоги,*** пов'язані з:
   - *компетенцією*. Нормотворчі повноваження суб'єкта публічної адміністрації не можуть виходить за межі його компетенції;
   - *процедурою видання*. Всі нормативні акти повинні розроблятися фахівцями, за участю громадськості та відповідати міжнародним зобов'язанням України;
   - *формою*. Видаються у письмовій формі, підписані керівником та підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України;
   - *оприлюдненням нормативного акта*. Підлягають обов'язковому оприлюдненню в офіційних виданнях.
2. ***Матеріальні вимоги:***
   - мають підзаконний характер, тобто повинні відповідати вимогам Конституції та законів України;
   - мають бути юридично обґрунтованими;
   - не можуть обмежувати або порушувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб, а також обмежувати компетенцію інших суб'єктів публічної адміністрації.

3. Адміністративні акти публічної адміністрації.

Адміністративний акт публічної адміністрації – це будь-яке розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, яке спрямовано на

регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування, і яке тягне за собою юридичні наслідки.

Адміністративні правовідносини у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються саме на підставі адміністративного акту. Іншими словами, суб'єкти публічної адміністрації діють насамперед через прийняття адміністративного акту.

Основні властивості адміністративного акту публічної адміністрації:

1. Являє собою офіційне рішення, прийняте від імені публічної влади і засноване на нормах адміністративного права.
2. Спрямовується на регулювання окремого, конкретизованого випадку, тобто є конкретно-індивідуальним. Цим він відрізняється від нормативного акту, призначеного регулювати необмежену кількість випадків.
3. Обмеженість терміну його дії.
4. Може бути виданий лише суб'єктом, наділеним адміністративними повноваженнями.
5. Його дія є завжди зовнішньо орієнтованою.

Класифікація адміністративних актів публічної адміністрації:

1. Залежно від змісту розпорядження:

- ***наказові*** адміністративні акти, які містять у собі наказ або заборону, вони приписують певний вид поведінки або зобов'язуються утримати від певних дій *(розпорядження про примусове знесення будівлі, розпорядження про призупинення функціонування суб'єкта господарювання);*
- ***правовстановлюючі*** адміністративні акти, які встановлюють, змінюють або припиняють конкретні правовідносини *(надання громадянства, призначення особи на державну службу, надання особі права керувати транспортним засобом);*
- ***підтверджуючі*** адміністративні акти, які підтверджують наявність у особи певного права або певної властивості *(підтвердження громадянства дитини, підтвердження права на отримання субсидії на оплату комунальних послуг).*

2. Залежно від змісту наслідків:

- ***обтяжуючі*** адміністративні акти, які обмежують права, свободи і законні інтереси приватних осіб, покладають на них додаткові обтяження або обмеження *(усі заборони, накази суб'єктів публічної адміністрації, звільнення державного службовця з посади, рішення про відмову в наданні ліцензії);*
- ***сприяльні*** адміністративні акти, що підтверджують наявність права або надають особі таке право, чи викликають для неї інші позитивні наслідки *(надання дозволу на придбання вогнепальної*

зброї, наказ про зарахування на держслужбу, рішення про надання фінансової допомоги).

Юридичні передумови адміністративних актів публічної адміністрації:

1) законність адміністративного акта;
2) допустимість адміністративного акту;
3) формальні вимоги до адміністративного акту;
4) матеріальні вимоги до адміністративного акту;
5) видання адміністративного акту на підставі дискреційних повноважень;
6) видання адміністративного акту, який зачіпає права великої кількості осіб.

1. Законність адміністративного акту

Адміністративний акт відповідає положенням законодавства і є законним у разі, якщо:

- у цьому конкретному випадку рішення суб'єкта публічної адміністрації має бути оформлено у вигляді адміністративного акту;
- під час його прийняття дотримано усіх вимог щодо компетенції, процедур видання адміністративного акту та його форми;
- зміст адміністративного акту не суперечить чинним нормативним актам.

Моментом оцінки законності адміністративного акту є час його видання.

2. Допустимість адміністративного акту

Допустимість видання суб'єктами публічної адміністрації адміністративного акту базується на загальних повноваженнях останніх щодо застосування норм адміністративного права та визначення прав і обов'язків приватних осіб.

3. Формальні вимоги до адміністративного акту:

а) ***компетенція***, яка може мати наступні прояви:

- територіальна компетенція;
- предметна компетенція;
- інстанцій на компетенція;
- функціональна компетенція.

б) ***процедура видання*** адміністративного акту.

Відсутність в Україні Адміністративно-процедурного кодексу ускладнює розмову про процедуру видання адміністративного акту. З огляду на це, суб'єкти публічної адміністрації під час підготовки та видання адміністративних актів мають зважати на *принципи адміністративних процедур, розроблені та ухвалені в Раді Європи*:

- прийняття (видання) адміністративного акту на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- прийняття (видання) адміністративного акту з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- прийняття (видання) адміністративного акту обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення;
- прийняття (видання) адміністративного акту безсторонньо (неупереджено);
- прийняття (видання) адміністративного акту добросовісно;
- прийняття (видання) адміністративного акту розсудливо (розумно);
- прийняття (видання) адміністративного акту з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;
- прийняття (видання) адміністративного акту пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілям, на досягнення яких спрямований цей акт;
- прийняття (видання) адміністративного акту з урахуванням права особи на участь у процесі його прийняття (видання);
- прийняття (видання) адміністративного акту своєчасно, тобто протягом розумного строку;
- повідомлення підстав видання адміністративного акту;
- допомога та представницькі послуги;
- зазначення засобів юридичного захисту.

в) ***форма*** адміністративного акту.

Адміністративний акт може бути виданий у письмовій, усній, електронній або іншій формі.

Рішення суб'єкта публічного адміністрування може існувати і у формі «мовчазної згоди». Таке рішення в європейській літературі має назву фіктивного адміністративного акту.

4. Матеріальні вимоги до адміністративного акту

Матеріальні вимоги, які висуваються до адміністративного акту, стосуються його змісту, забезпечуючи , як наслідок, узгодження сформульованих у ньому положень із змістом чинних нормативних актів.

До переліку матеріальних вимог необхідно віднести:

- узгодженість адміністративного акту із змістом законів, підзаконних нормативних актів та принців права;
- адміністративний акт має бути видано лише за наявності дозволу на цього виконання, сформульованому у законі або підзаконному нормативному акті;
- адміністративний акт, який приймається у межах дискреційних повноважень суб'єкта публічної адміністрації, має бути видано без

перевищень таких повноважень та у межах мети, з якою ці повноваження надані;

- адміністративний акт, особливо обтяжуючий, має бути видано з дотриманням принципу пропорційності, тобто з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямований цей акт;
- конкретність адміністративного акту. Оскільки призначенням адміністративного акту є застосування норми права (загального правила) до конкретної ситуації (суб'єкта), то у змістовному плані адміністративний акт має бути конкретним, тобто чітко сформульованим. Особи, яких стосується адміністративний акт, мають право однозначно та чітко розуміти, які права їм надано та, або які обов'язки на них покладено.

5. Видання адміністративного акту на підставі дискреційних повноважень

Дискреційні повноваження — дають можливість на власний розсуд визначити зміст рішення або вибрати один з кількох варіантів рішень.

Чимала кількість адміністративних актів приймається суб'єктами публічної адміністрації на підставні дискреційних повноважень. З огляду на це Комітетом Європи було розроблено принципи, якими мають керуватися адміністративні органи влади при здійсненні ними дискреційних повноважень. Зазначені принципи передбачають, що суб'єкт публічної адміністрації:

- домагається лише тієї мети, задля якої його наділено такими повноваженнями;
- дотримується принципу об'єктивності й безсторонності;
- дотримується принципу рівності перед законом, не допускаючи несправедливої дискримінації;
- забезпечує належну рівновагу між несприятливими наслідками, які його рішення може мати для прав, свобод чи інтересів, та поставленою при цьому метою;
- приймає своє рішення в межах строку, прийнятого з точки зору питання, яке вирішується;
- забезпечує узгодженість застосування загальних адміністративних приписів, одночасно враховуючи конкретні обставини кожної справи.

6. Видання адміністративного акту, який зачіпає права великої кількості осіб

До таких актів відносяться насамперед ті, на підставі яких реалізуються великі інфраструктурні проекти. Вимоги до таких актів:

- приймається по завершенні процедури узгодження позицій сторін;

- усіх зацікавлених осіб має бути поінформовано у підходящий за даних обставин спосіб;
- має бути доведений до відома громадян;
- підлягає контролю з боку суду або іншого незалежного органу.

Умови чинності адміністративного акту

Адміністративний акт, після його прийняття, має бути **доведений до відома його адресата в офіційному порядку**. Лише після цього адміністративний акт набуває чинності та викликає відповідні юридичні наслідки. Недоведене до відома зацікавленої особи рішення суб'єкта публічної адміністрації не є адміністративним актом. При цьому варто розуміти, що доведення адміністративного акту до відома зацікавленої особи є не передумовою його законності, а передумовою його юридичної дії.

Основними засобами доведення адміністративного акту до відома зацікавленої особи є:

- ***оголошення***, тобто усне повідомлення змісту адміністративного акту особі;
- ***вручення***, тобто надання особі примірника документа або в приміщенні органу публічної влади або вручення за місцем знаходження;
- ***надсилання поштою***, тобто відправлення адміністративного акту засобами поштового зв'язку, як правило з повідомленням про вручення;
- ***офіційне опублікування***, тобто розміщення адміністративного акту в офіційному виданні.

При доведенні адміністративного акту до відома осіб, слід враховувати, що ***факт доведення до відома особи повинен бути належним чином зафіксований***, оскільки за наявності сумнівів факт та час доведення адміністративного акту до відома особи має доказуватися суб'єктом публічної адміністрації. Крім того, несвоєчасне доведення адміністративного акту до відома адресата та зацікавлених осіб, як правило, має наслідком автоматичне продовження строку дії оскарження адміністративного акту.

Адміністративний акт припиняє свою дію у разі:

- виконання вимоги, якщо зміст акту зводився лише до виконання цієї вимоги;
- настання певної юридичної події, зокрема зникнення адресата акту (смерть фізичної особи або ліквідація юридичної особи);
- закінчення строку дії акту, який було видано на певний строк;
- прийняття нового акту, яким поглинається зміст попереднього акту;
- скасування акту органом, що його видав, або іншим уповноваженим органом.

Дефективність адміністративного акту та її наслідки

Під час підготовки та видання адміністративного акту можуть бути недотримані названі вище формальні та, або матеріальні вимоги, що робить адміністративний акт дефектним.

Види дефектних адміністративних актів:

1. ***Заперечний адміністративний акт*** містить незаконні положення або технічні помилки, в них відсутні окремі реквізити; акти видані з порушенням процедури, без належного кворуму. Вони є частково дійсними, оскільки їх доопрацювання, усунення незаконних приписів повертає їм юридичну силу. Однак, такі акти є обов'язковими до виконання. Вони продовжують діяти, поки їх не відмінено. У цьому полягає **презумпція законності адміністративних актів**, яка означає, що особи, на яких покладаються певні зобов'язання таким актом, повинні виконувати його приписи до часу його відміни.

2. ***Нікчемний адміністративний акт.*** До помилок, які викликають нікчемність адміністративного акту, варто віднести такі:

- адміністративний акт видано у письмовій формі, однак немає відомостей про адміністративний орган, який його видав. З огляду на це, приватна особа не знає хто є автором такого акту, тому не може його оскаржити;
- відповідно до закону адміністративний акт може бути виданий лише через виготовлення документа, але ця форма була не дотримана;
- адміністративний акт виданий суб'єктом публічної адміністрації, який явно не має на це відповідних повноважень;
- виконання такого акту призведе до вчинення злочину або іншого правопорушення;
- виконання адміністративного акту об'єктивно неможливе;
- адміністративний акт виданий без погодження.

3. Формально незаконний адміністративний акт. За предметною ознакою виправлення адміністративного акту обмежується таким: формою заяви на видання адміністративного акту; обґрунтуванням адміністративного акту; запрошенням зацікавленої особи; спільною участю інших суб'єктів у процедурі видання акту. За часовими параметрами виправлення адміністративного акту може відбуватися доти, поки відбувається процес підготовки та видання адміністративного акту, тобто до тих пір, доки справа знаходиться на розгляді публічної адміністрації.

Виправлення адміністративного акту може бути здійснено також і у межах розгляду вищестоящим органом скарги на прийнятий адміністративний акт, а також під час судового оскарження адміністративного акту. Виправлення не може застосовуватися до нікчемних адміністративних актів.

4. Адміністративні договори публічної адміністрації.

Адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних

управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

Ознаки адміністративного договору:

- спрямований на реалізацію норма адміністративного права та, відповідно, виникнення (зміну, припинення) адміністративно-правових відносин;
- містить зобов'язання видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію;
- має у своєму підґрунті закріплені нормами адміністративного права обов'язки або права приватної особи.

Класифікація адміністративних договорів

Суб'єкти публічної адміністрації у процесі свого функціонування укладають різноманітні адміністративні договори, які можуть бути зведеними до декількох груп.

Класифікація адміністративних договорів допомагає краще зрозуміти їх сутність, а також має значення для практики судового оскарження договорів. Види адміністративних договорів:

- ***координаційні договори***, що укладаються між суб'єктами права, які знаходяться на однаковому юридичному рівні у ієрархії публічного адміністрування, або тими, що знаходяться у рівному положенні (*адміністративний договір між місцевою держадміністрацією та органом місцевого самоврядування щодо реалізації спільної програми*);
- ***субординаційні договори*** укладаються між суб'єктами права, які знаходяться у відносинах влади-підпорядкування, наприклад, між органом місцевого самоврядування та приватною особою *(договір між органом місцевого самоврядування та адвокатом, який бере на себе зобов'язання надавати правову допомогу);*
- ***мирові угоди*** укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання спору на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін *(договір між митним органом та порушником митних правил)*;
- ***договори обміну зобов'язаннями***, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються у таких договорах з певною метою, та слугують реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення публічних завдань *(Меморандум порозуміння між КМУ та суб'єктом господарювання, які здійснюють виробництво лікарських засобів, оптову та роздрібну торгівлю);*
- ***договори про кооперацію*** укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій

(завдань) *(договір концесії між органом виконавчої влади та суб'єктом господарювання).*

Юридичні передумови адміністративних договорів:

- адміністративний договір є інструментом діяльності публічної адміністрації, спрямованим на регулювання конкретного випадку (ситуації), а отже, ним не можуть встановлюватися норми права, тобто загальнообов'язкові правила поведінки у сфері публічного адміністрування;
- адміністративний договір може бути укладено лише у межах компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації;
- адміністративний договір може бути укладено лише у тому випадку, коли нормативний акт не вимагає від суб'єкта публічної адміністрації діяти в іншій формі, наприклад, шляхом видання адміністративного акта;
- адміністративний договір може виникнути лише у добровільному порядку, тобто шляхом погодження волі його сторін;
- адміністративний договір має бути укладено виключно у письмовій формі;
- у разі якщо адміністративний договір зачіпає інтереси третіх осіб, то такі особи мають погодити його зміст.

Юридичні наслідки незаконних адміністративних договорів

У разі недотримання суб'єктом публічної адміністрації викладених вище вимог чи хоча б однієї з них, правомірно ставити питання про визнання адміністративного договору ***незаконним.*** Проте варто розуміти, що ступінь незаконності адміністративного договору можу бути різним, з огляду на що можна виділяти ***заперечні*** та ***нікчемні*** адміністративні договори.

Адміністративний договір буде ***нікчемним***, якщо він містить недоліки, які роблять нікчемним адміністративний акт. Про нікчемність йде мова коли:

- його укладено за участю неправоздатної або недієздатної особи;
- недотримана письмова форма адміністративного договору;
- адміністративний договір спрямовано на надання послуг тощо, які є об'єктивно неможливими.

Нікчемний адміністративний договір не тягне за собою жодних юридичних наслідків. У решті випадків адміністративний договір є ***заперечним*** та, відповідно, обов'язковим для виконання його сторонами.

5 Акти-дії публічної адміністрації

Акт-дія публічної адміністрації – це офіційне рішення суб'єкта публічної адміністрації, що здійснюється на основі і у відповідності з нормами адміністративного права у формі певних інтелектуально-вольових, фізичних (вербальних) дій та спрямоване на регулювання суспільних відносин у певній сфері.

Ознаки акта-дії публічної адміністрації:

- вони здійснюються у формі певних інтелектуально-вольових та фізичних (вербальних) дій;

- спрямовані на індивідуальне регулювання суспільних відносин у певній сфері;

- їх застосування не потребує видання адміністративного акта, однак вони можуть реалізовуватись і на основі виданого адміністративного акта;

- вони не спрямовані на настання юридичних наслідків, а тягнуть настання фактичних наслідків;

- застосовуються у різних формах, від простих (жести регулювальника дорожнього руху) до складних (дії щодо виділення та виплати бюджетних коштів). Однак в переважній більшості – це прості дії;

- можуть застосуватись виключно за підстав та в межах визначених нормативно-правовими актами або за їх відсутності, на підставі дотримання принципів права;

- підстави, порядок та результати вчинення окремих актів-дій мають бути належно процесуально оформленими у відповідному письмовому документі, який складає суб'єкт публічної адміністрації після їх застосування;

- вчинення актів-дій суб'єктом публічної адміністрації не направлено на настання юридичних наслідків, однак, якщо в результаті їх вчинення було порушено права та свободи громадянина, то відповідно, останні мають право їх оскаржити в позасудовому та судовому порядку. Позасудовий порядок оскарження актів-дій здійснюється відповідно до ЗУ «Про звернення громадян», судовий – Кодексу адміністративного судочинства України;

- акти-дії можуть вчинятися самостійно або ж вчинятися на підставі та на виконання інших адміністративних актів.

Вимоги до актів-дій публічної адміністрації складаються з трьох блоків:

1. До **першого блоку** відносяться вимоги, що ***ставляться до самої особи правозастосовувача*** як повноважного суб'єкта, який забезпечує нормальній хід всього правозастосовного процесу. Серед інших, це вимоги *компетентності, етичності, освіченості, ерудованості, ініціативності, самовладання, самокритичності, спостережливості, організованості, самостійності, наполегливості, принциповості, гуманності, чуйності, терпимості, поваги, доброзичливості* тощо. Крім цього, правозастосовувач повинен мати високий рівень політичної та юридичної культури.

2. До **другого блоку** відносяться вимоги, ***що ставляться до самої правозастосовної діяльності***. До них пропонується віднести вимоги *об'єктивного та повного дослідження фактичних обставин; суворе дотримання правозастосовним органом норм матеріального права; прийняття рішення в межах компетенції і в установлених законом процесуальних формах; забезпечення контролю та нагляду за законністю правозастосовної діяльності; забезпечення права оскарження незаконних актів-дій; встановлення суворої юридичної відповідальності посадових осіб* тощо.

3. До **третього** відносяться вимоги, що ***ставляться до правозастосовного акту***, який об'єктивує результати правозастосовної

діяльності. Серед їх значної кількості слід виділити такі вимоги: *правозастосовний акт повинен здійснюватися на основі та у відповідності із нормами права, тобто носити піднормативний характер; вчинятись уповноваженою на те компетентною особою органу публічної адміністрації відповідно до конкретної ситуації, чітко, вмотивовано, виважено та носити завершений характер*.

Види актів-дій публічної адміністрації:

- організаційно-технічні дії щодо виділення та виплати бюджетних коштів;
- керування рухом транспортних засобів та пішоходів посадовою особою поліції;
- звернення до громадян з інформацією про настання або можливість настання певних подій, фактів через засоби масової інформації;
- попередження та застереження суб'єктом публічної адміністрації щодо необхідності вжиття заходів евакуації громадян у разі наявності інформації про можливі стихійні лиха;
- вчинення фізичних дій для припинення протиправної поведінки особи;
- подання звітів, запитів;
- проведення вакцинації;
- прибирання доріг, проведення заходів з благоустрою територій;
- відібрання проб продукції для визначення її якості тощо.

Перелік актів-дій публічної адміністрації не може бути вичерпним. Віднесення тієї чи іншої дії до правозастосовного акту можливе лише за наявності чітко визначеного кола критеріїв. Адже всі ці дії повинні вчинюватись в межах юридичного поля (тобто на законних підставах).

Умови законності застосування актів-дій публічної адміністрації:

- юридична підстава або фактична доцільність (виникнення умов, що створюють загрозу громадському порядку та громадській безпеці; необхідність відновлення безпечних умов для руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг тощо);
- компетентність та уповноваження конкретного суб'єкта щодо їх застосування (підрозділи МВС; служби автомобільних доріг тощо);
- усвідомлення та дотримання нормативно визначеного законодавством алгоритму застосування акту-дії (визначення юридичної основи застосування; визначення юридичних підстав (приводів) застосування; усвідомлення суб'єктом публічної адміністрації своєї компетенції щодо вчинення даного акту-дії; визначення вербальної форми вчинення акту-дії; дотримання умов застосування акту-дії суб'єктом публічної адміністрації; виявлення проблем застосування акту-дії та оперативного їх усунення; оформлення у разі необхідності результатів застосування акту-дії;

- процесуальне оформлення у разі необхідності результатів застосування актудії (ордер на обмеження руху на ланці дороги на час проведення ремонтних робіт).

6 Акти-плани публічної адміністрації

Акти-плани публічної адміністрації – це окремий інструмент діяльності суб'єктів публічної адміністрації, у процесі виконання якого останні, діючи у законодавчо визначених межах самостійно визначають цілі своєї діяльності та формують способи і засоби для їх виконання.

Акти-плани є, з одного боку, новим, а з другого, - широко розповсюдженим інструментом діяльності суб'єктів публічної адміністрації взагалі та суб'єктів публічного адміністрування об'єктами державної власності зокрема.

Необхідність існування актів-планів пояснюється багатьма причинами, зокрема соціально-орієнтованою економікою, обмеженістю природних, матеріальних та фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні суб'єктів публічного управління; потребою у чіткому розподілі відповідальності та завдань між різними суб'єктами публічної влади; наявністю різноспрямованих інтересів учасників суспільних відносин. За допомогою планування можуть бути не лише скоординовані заходи, які реалізуються державою та її суб'єктами, але і надано додатковий імпульс для розвитку економіки, бо учасники економічних відносин завдяки планам отримують чітке розуміння напрямів її розвитку.

Класифікація актів-планів:

1. ***Інформаційні акти-плани*** – містять розрахунки, статистичні показники тощо. Мета таких планів зводиться до того, щоб інформувати суб'єктів державного управління, а також приватних осіб про стан справ у тій чи іншій сфері, а також перспективи їх розвитку.
2. ***Обов'язкові акти-плани*** – містять обов'язкові для виконання положення, які можуть адресуватися як суб'єктам публічного, так і суб'єктам приватного права.
3. ***Квазіобов'язкові акти-плани*** – містять положення, які орієнтують відповідних суб'єктів на певну поведінку, проте така орієнтація досягається не через примус чи наказ, а через створення сприятливих або несприятливих умов для таких суб'єктів.

7. Адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації

Адміністративний розсуд - це визначений межами норм права певний ступінь свободи суб'єкта публічної адміністрації (органу, посадової особи тощо) у правовому вирішенні того чи іншого підвідомчого питання (справи),

яка надається з метою прийняття раціонального оптимального рішення у справі.

Адміністративний розсуд обумовлений творчим, динамічним характером адміністрування, складністю різноманітних ситуацій в різних сферах життєдіяльності та потребує розширення правового регулювання дозволеної поведінки і можливих варіантів її наслідків.

Види адміністративного розсуду

Адміністративний розсуд першого виду може діставати вияв у наданні певному органу (посадовій особі) права на свій 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 виявлятись як в оцінці юридичного факту, так і у виборі одного з видів стягнень. Так, наприклад, однаково відповідатиме вимогам законності будь-яке стягнення, яке буде застосовано до правопорушника на підставі ст. 150 КпАП, де за порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями передбачена альтернативна санкція у вигляді попередження або накладення штрафу. Розсуд правозастосовувача дістає вияв в оцінці юридичного факту (правопорушення), особи, характеру та тяжкості проступку, у виборі найоптимальнішого і найсправедливішого 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.

До ***адміністративного розсуду третього виду*** можна віднести прийняття органом адміністрування 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 Законом України "Про національну поліцію" остання організовує за 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.

У правничій літературі пропонується ще один варіант різновидів адміністративного розсуду:

- ***адміністративний розсуд імперативного типу*** - пов'язаний з ситуацією, коли норма матеріального права, встановлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд суб'єкта владних повноважень вибір одного з цих варіантів;

- ***адміністративний розсуд диспозитивного типу*** - має місце тоді, коли норма права уповноважує суб'єктів владних повноважень діяти на власний розсуд при реалізації наданих їм повноважень;

- ***адміністративний розсуд інтерпретаційного типу*** - пов'язаний з оцінкою публічного інтересу та суб'єктивною інтерпретацією оціночних понять, таких як «доцільність», «необхідність», «з важливих підстав» тощо.

Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічної адміністрації безпосередньо пов'язаний із дискреційними повноваженнями.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ:

1. Якими властивостями володіють інструменти публічної адміністрації?
2. За якими критеріями здійснюється класифікація інструментів публічної адміністрації?
3. Наведіть визначення, охарактеризуйте основні функції нормативних актів публічної адміністрації.
4. Наведіть основні класифікації ї нормативних актів публічної адміністрації.
5. У чому полягають формальні та матеріальні вимоги до ї нормативних актів публічної адміністрації?
6. Наведіть визначення, охарактеризуйте основні функції адміністративних актів публічної адміністрації. Як вони класифікуються?
7. Чим визначаються законність та допустимість адміністративних актів публічної адміністрації?
8. У чому полягають умови чинності адміністративних актів?
9. Охарактеризуйте сутність, ознаки та критерії класифікації адміністративних договорів.
10. Що входить до переліку юридичних передумов та наслідків адміністративних договорів?
11. Розкрийте сутність та призначення актів-дій публічної адміністрації.
12. Розкрийте сутність та види адміністративного розсуду у діяльності публічної адміністрації.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів. Центр-політико-правових реформ. URL: http://pravo.org.ua/ua/news/20872051- 2.3.1.-antikoruptsiyna-ekspertiza-normativno-pravovih-aktiv-ta-yih-proektiv (дата звернення: 15.11.2019)
2. Барікова А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 224 с.
3. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Київ: НДІПП, 2018. 464 с.URL: http://sipl.com.ua/wp-content/uploads/2018/05/АПУ-19.-05.-2018.-Галунько-ilovepdf-compressed-2.pdf (дата звернення: 15.11.2019)

4. Завальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. *Право України*. 2007. № 3. С. 135-139.
5. Мандюк О. О. Поняття та підстави припинення дії індивідуальних адміністративних актів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*, 2016. Вив. 3. Т.1. С. 158-161.
6. Патерило І. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Випуск 31. Том 3. С. 10-14.
7. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харьків, 2016. 460 с.
8. Скворцов С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : дис… канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2005. 229 с.
9. Стефанюк В. Адміністративний договір: необхідність впровадження. URL:http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA0034 55AD (дата звернення: 15.11.2019)
10. Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

ТЕМА 7. ПОЗАСУДОВІ СПОСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1. Поняття та гарантії забезпечення законності у сфері публічної адміністрації.
2. Класифікація позасудових способів забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації.
   - 2.1. Позасудовий контроль.
   - 2.2. Адміністративний нагляд.
   - 2.3. Звернення громадян (адміністративне оскарження).

1. Поняття та гарантії забезпечення законності у сфері публічної адміністрації

Законність – суворе, точне, неухильне дотримання всіма без винятку суб'єктами права законів та інших підзаконних актів.

Як і будь-яка інша юридична категорія, що має самостійний характер, законність виявляється у двох аспектах: *теоретичному*, тобто як поняття, що має певні риси, зміст, форми прояву, сутність та природу, і *практичному* — як реально існуюче поняття, що забезпечує реалізацію та виконання законоположень.

Гарантії законності — це обумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності.

Структурно гарантії законності класифікують на ***загальн***і та ***спеціальні***.

Загальними *є об'єктивні умови суспільного співжиття, у межах яких здійснюється правове регулювання та функціонує правова система*.

Вони визначають атмосферу функціонування та реалізації права, його ефективність і, як наслідок, визначають рівень законності. Вони ж створюють необхідні умови для розвитку і вдосконалення права, а отже, і для підвищення рівня законності.

1. ***Економічні гарантії*** формуються у процесі функціонування економічної системи суспільства шляхом створення матеріальних умов реалізації правових приписів. Умовами, що забезпечують законність, є рівень розвинутості економічних відносин, стабільність діяльності суб'єктів господарювання, підвищення рівня економічного достатку населення, підвищення продуктивності праці, зростання обсягу виробництва, ефективна грошова система та економічна політика держави.

2. ***Політичні гарантії*** засновуються на сильній легітимній державній владі, що здатна ефективно здійснювати управлінські функції, у тому числі і правоохоронні. Це влада, що спирається на демократичні інститути, користується підтримкою населення та здатна забезпечити і гарантувати реалізацію прийнятих нею рішень. Легітимна демократична влада є запорукою стабільності суспільства, забезпечення суспільної злагоди і безпеки та ефективної боротьби з порушеннями закону.

3. ***Ідеологічні умови*** формуються у процесі духовного розвитку суспільства. Правова ідеологія є важливим елементом суспільної і тому перебуває під впливом політичної, правової та загальної культури населення. Особливого значення має правова культура, що формує повагу до права та переконання у необхідності усвідомленого виконання його положень.

4***. Соціальні гарантії*** передбачають наявність стабільного суспільства з високим рівнем життя та соціальної захищеності населення. Вони відображають суспільне значення людини, реальні можливості усвідомленого функціонування як суб'єкта суспільних відносин. Звичайно ж незахищеність населення, падіння життєвого рівня, зростання безробіття та вартості соціальних послуг свідчить про політичний авторитаризм держави і перешкоджає сприйняттю прийнятих нею рішень.

5***. Правові гарантії*** виокремлюються не всіма авторами. Однак вони мають право на існування, оскільки визнають вплив на законність загального стану права та законодавства. Розвинута система законодавства, що засновується на єдиних принципах, правилах законодавчої техніки, підтверджена дієвим механізмом реалізації, відповідає об'єктивним умовам розвитку суспільства і його потребам, обумовлює стан та дієвість законності.

Спеціальні умови *забезпечення законності визначаються як сукупність юридичних та організаційних засобів, створених спеціально для забезпечення законності.*

2. Класифікація позасудових способів забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації

Позасудові способи забезпечення законності – це організаційно-правові засоби, спрямовані на утворення у цій сфері режиму поточного і неухильного дотримання вимог законів та інших підзаконних актів всіма учасниками публічних відносин.

Залежно від змісту, характеру, особливостей застосування, юридичних наслідків розрізняють **такі способи забезпечення законності**:

а) позасудовий контроль;

б) адміністративний нагляд;

в) звернення громадян (адміністративне оскарження).

Практика свідчить про те, що застосування перелічених способів є надійною гарантією забезпечення законності в управлінській системі держави.

Позасудовий контроль – це особливий різновид діяльності, що здійснюється державними та недержавними суб'єктами з метою перевірки дотримання і виконання публічною адміністрацією поставлених перед нею завдань та правомірності прийнятих нею рішень.

Види позасудового контролю:

1. Залежно від місця суб'єкта, що здійснює контроль:

1) контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль);

2) контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль);

3) контроль з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль);

4) контроль з боку органів центральної виконавчої влади;

5) контроль з боку місцевих органів, органів державної виконавчої влади;

6) контроль з боку органів судової влади;

7) контроль з боку органів місцевого самоврядування;

8) контроль з боку громадськості (громадський контроль);

2. ***Залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта виділяють:***

1) загальний контроль;

2) відомчий контроль;

3) надвідомчий контроль;

3. ***Залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють:***

1) попереджувальний контроль;

2) подальший контроль;

3) поточний контроль.

4. Залежно від призначення контролю виділяють:

1) загальний, що охоплює всі сторони діяльності суб'єкта, що контролюється;

2) цільовий контроль окремого напряму роботи.

Парламентський контроль – це контроль, що здійснюється Верховною Радою України і створеними нею органами (комітетами ВРУ, тимчасовими спеціальними комісіями, тимчасовими слідчими комісіями, тимчасовими ревізійними комісіями, Рахунковою палатою України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини). Особливістю його є не тільки специфіка належності суб'єктів здійснення до інших гілок влади, а й так зване поєднання прямої та непрямої форми здійснення. Зокрема, Верховна Рада України реалізує свої повноваження щодо: заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; розгляду і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності уряду; здійснення контролю за діяльністю Кабінету міністрів тощо.

Президентський контроль – контроль, що здійснюється главою держави безпосередньо або опосередковано через діяльність уповноважених структур. Безпосередній президентський контроль за діяльністю публічної адміністрації, перш за все, при вирішенні кадрових питань (наприклад, призначення голів місцевих органів виконавчої влади), а нормотворчій сфері (щодо актів Кабінету міністрів України, Ради міністрів АРК), під час здійснення керівництва у певних сферах (наприклад, у сфері національної безпеки) та інші. Опосередкований президентський контроль за діяльністю публічної адміністрації здійснюється, перш за все, через Адміністрацію Президента як в цілому, так і через спеціалізовані управління, а також посадових осіб.

Внутрішній адміністративний контроль – це контроль, що здійснюється самими суб'єктами публічної адміністрації. В узагальненому вигляді це так званий внутрішній відомчий контроль, що з одного боку, обумовлює його переваги, як-то: оперативність, професіоналізм здійснення, однак з іншого – так звана відомчість не завжди свідчить на користь такого контролю цей контроль також у правничій доктрині визначають ієрархічним (враховуючи зв'язки між учасниками контрольних відносин), широким, оскільки він поширюється, поміж іншим, й на діяльність та ефективність діяльності підконтрольного суб'єкта публічної адміністрації.

Самоврядний контроль – контроль, що здійснюється з боку органів місцевого самоврядування, має достатньо широку сферу прояву та загальний характер. Відповідний різновид контролю знаходить прояв, як правило, у: звітності, вирішенні кадрових питань, оцінці результатів вирішення нормативних та правозастосовних питань тощо.

Громадський контроль – це контроль, який полягає у сукупності дій недержавних структур, окремих осіб, що здійснюється на диспозитивних засадах, наслідки яких мають рекомендаційний характер і полягають у перевірці законності діяльності публічної адміністрації, стану дотримання

прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб під час виконання нею своїх повноважень. Мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які породжують невідповідність діяльності публічної адміністрації певним соціальним нормам, вимогам, забезпечення додержання об’єктами контролю відповідних норм.

2.1. Адміністративний нагляд

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

Його суб'єктами є спеціально створені з цією метою державні структури:

а) інспекції;

б) поліція.

Усі інспекції залежно від компетенції можна поділити на дві групи:

1) ті, що мають повноваження міжвідомчого характеру (Держпожнагляд тощо);

2) ті, що не мають таких повноважень, тобто здійснюють свої функції тільки в межах того чи іншого відомства (інспекція польотів цивільної авіації, інспекція особового складу тощо).

Інспекції, що мають повноваження міжвідомчого (надвідомчого) характеру, є державними інспекціями. Вони здійснюють свої функції у межах наданої компетенції незалежно від відомчої підпорядкованості об'єктів.

Адміністративний нагляд поліції — це систематичний нагляд за точним і неухильним дотриманням посадовими особами та громадянами правил, що регулюють громадський порядок і громадську безпеку з метою попередження і припинення порушень цих правил, а також виявлення порушників і притягнення їх до встановленої законом відповідальності (кримінальної чи адміністративної) або вжиття до них заходів громадського впливу.

Методами адміністративного нагляду поліції є:

а) безпосереднє спостереження в громадських місцях за виконанням громадянами та посадовими особами загальнообов'язкових правил;

б) періодичні перевірки виконання органами, посадовими особами, громадянами встановлених правил;

в) виявлення порушень у ході перевірки скарг, заяв, пропозицій та іншої інформації про правопорушників.

Адміністративний нагляд поділяється на **загальний і спеціальний**.

Загальний адміністративний нагляд містить нагляд за дотриманням загальнообов'язкових та інших правил. До них належать:

правила перебування іноземців, правила дозвільної системи; правила паспортної системи тощо.

Спеціальний адміністративний нагляд поліції — це нагляд за поведінкою певної категорії громадян.

Цей вид нагляду є примусовим заходом і встановлюється за звільненими з місць позбавлення волі відповідно до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 р.

Закон формулює поняття цього виду адміністративного нагляду як системи «тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції».

Визначає його завдання: "Адміністративний нагляд встановлюється з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них".

До осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, за постановою суду застосовуються частково або у повному обсязі такі обмеження:

а) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу;

б) заборона перебування у визначених місцях району (міста);

в) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста);

г) реєстрація в органах Національної поліції від одного до чотирьох разів на місяць.

Під час здійснення адміністративного нагляду начальник органу Національної поліції з урахуванням особи піднаглядного, його способу життя і поведінки має право змінювати (зменшувати або збільшувати) обсяг обмежень, передбачених цією статтею.

За порушення встановлених обмежень передбачена відповідальність згідно зі ст. 187 КУпАП.

2.2. Звернення громадян (адміністративне оскарження)

Однією з форм правового захисту особи у відносинах з публічною адміністрацією є інститут адміністративного оскарження, тобто оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими у системі ієрархічного підпорядкування (інакше — оскарження в адміністративному порядку).

З точки зору адміністративної процедури, адміністративне оскарження можна розглядати як один з видів адміністративної процедури або як її факультативну стадію.

Як в доктрині, так і на практиці інститут адміністративного оскарження за останні роки зазнав суттєвих змін.

До *прямих переваг* цього виду оскарження над судовим можна віднести його економічність, адже воно дешевше і для скаржника, і для держави, оперативність, менша формалізованість. Ефективне адміністративне оскарження суттєво зменшує навантаження і на судову владу.

Адміністративне оскарження є додатковою гарантією захисту прав та інтересів особи. Саме при розгляді скарги має місце перше реальне спілкування з особою, яка раніше могла не скористатись правом бути вислуханою або адміністративний орган не забезпечив реалізацію цього права, оскільки вимагалось негайне прийняття рішення. Особа отримує можливість викласти додаткові аргументи, що не були враховані при прийнятті рішення, і в цьому випадку адміністративний орган може змінити рішення, або ж службовець роз'яснить особі рішення і тоді вона може погодиться з ним та відмовиться від подальшого оскарження.

Адміністративне оскарження може допомагати у знятті конфлікту між адміністративним органом і особою.

Віднесення цього способу до таких, за допомогою яких можливо впливати на стан законності та дисципліни у державі, є вкрай важливим. Річ у тім, що звернення громадян повинні сприйматись як:

а) засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади;

б) можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб;

в) можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;

г) показник становлення громадянського суспільства.

Стаття 40 Конституції України свідчить, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» дає визначення, згідно з яким 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

недоліки в 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.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ:

1. Розкрийте поняття та гарантії забезпечення законності у сфері публічної адміністрації.
2. Які існують види позасудового контролю в сучасній Україні?
3. Які зміни відбулися в сфері прокурорського нагляду в останні роки в Україні?
4. Розкрите поняття та види інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування.
5. У чому полягає зміст адміністративної медіації?
6. Розкрийте поняття адміністративного оскарження.
7. Які існують способи відшкодування шкоди приватним особам, завданої суб'єктами публічної адміністрації?
8. З яких стадій складається адміністративна процедура відшкодування шкоди приватній особі, завданої суб'єктами публічної адміністрації?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Київ: НДІПП, 2018. 464 с. URL: http://sipl.com.ua/wp-content/uploads/2018/05/АПУ-19.-05.-2018.-Галунько-ilovepdf-compressed-2.pdf (дата звернення: 23.11.2019)
2. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
3. Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватноправових спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 1. С. 231-237.
4. Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 26-29.
5. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1.12.1994 р. № 264/94-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 23.11.2019)

6. Циганов О. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Проблеми управління, адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів*, 2016. С. 10-17.

Тема 8. АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

1. Розуміння адміністративної процедури
2. Види адміністративних процедур
3. Принципи адміністративної процедури
4. Учасники адміністративної процедури

1. Розуміння адміністративної процедури

Термін «процедура» походить від лат. procedo, що означає «проходжу, просуваюсь».

Сучасна юридична природа адміністративної процедури базується:

– на положеннях Конституції України, які зокрема констатують потребу для органів публічної адміністрації: діяти відповідно до певного порядку (процедури) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); належним чином, відповідно до певного порядку (процедури) реагувати на індивідуальні чи колективні звернення і, як наслідок, надавати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);

– на концепції адміністративної реформи України;

– на теоретичних напрацюваннях українських адміністративістів, які стосуються обґрунтування самої ідеї адміністративних процедур та їх місця в системі адміністративного права й адміністративного процесу.

Ознаками адміністративної процедури є:

– базується на нормах чинного законодавства;

– визначає порядок розгляду адміністративних справ;

– упорядковує повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування;

– спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи;

– завершується ухваленням адміністративного акта.

2. Види адміністративних процедур

З урахуванням комплексного характеру адміністративних процедур і широкого спектру їх можливого застосування логічно постає питання виокремлення видів адміністративних процедур. Існує декілька критеріїв для їх класифікації.

1. Залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури, виокремлюють:

– заявні адміністративні процедури, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів. Приклад: процедури, що виникають у зв'язку із заявою про надання адміністративної послуги;

– втручальні адміністративні процедури, які виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав. Приклад: інспекційні процедури, притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

2. Залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють:

– прості адміністративні процедури, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру й ухвалити адміністративний акт. Приклад: реєстрація за місцем проживання.

– складні адміністративні процедури, які потребують здійснення складних нелінійних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів тощо. Приклад: порядок вибору особою лікаря, який надає первинну медичну допомогу, через подання декларації в електронній системі охорони здоров'я.

3. Залежно від кількості осіб, які претендують на отримання певного соціального результату, виокремлюють:

- одноособові (наприклад, призначення пенсії за віком);
- конкурсні процедури. Приклад: порядок проведення конкурсу з добору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції.

4. Залежно від сутності адміністративні процедури бувають: реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні тощо.

2.1. Реєстраційні процедури

У реаліях розбудови демократичної правової держави особливої важливості набувають реєстраційні процедури. Під ними слід розуміти *встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, в ході якої здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта.*

Ключовими ***цілями*** реєстраційних процедур є такі:

- офіційне визнання певного права особи;
- офіційне визнання законності правових актів; з
- з23асвідчення певного статусу фізичної чи юридичної особи;
- облік юридичних фактів.

Ознаками реєстраційних процедур є такі: це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування; множинність суб'єктів, правомочних здійснювати реєстраційну діяльність; множинність об'єктів реєстраційної діяльності; можливість оскарження рішення у передбачених законом випадках.

Основними об'єктами реєстраційних процедур є:

– події;

– речові права на нерухоме майно;

– цивільні стани;

– місце проживання чи перебування;

– іноземці та особи без громадянства;

– об'єкти, пов'язані зі здійсненням економічної діяльності; – нормативно-правові акти та їх проекти тощо.

Базовими нормативно-правовими актами, положення яких урегульовують здійснення реєстраційних процедур у різних сферах суспільного життя, є такі: закони України від 15.05.2003 р. № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», від 01.07.2010 р. № 2398-VI «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», від 01.07.2004 р. № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», від 22.02.2007 р. № 698-V «Про Державний реєстр виборців» тощо.

2.2. Дозвільні процедури

Під дозвільними процедурами слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, за результатами якої надаються дозволи на провадження певних видів діяльності та здійснення юридично значущих дій.

Ключовими ***цілями*** дозвільних процедур є:

- забезпечення безпеки громадян та інтересів держави;

- надання можливостей для реалізації певних прав особи, передусім у сфері економічної діяльності;

- унормування контролю за діяльністю, щодо якої суб'єктом публічного адміністрування надано дозвіл.

Ознаками дозвільних процедур є такі:

– це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування;

– множинність суб'єктів, правоможних надавати дозволи;

– множинність видів дозволів (ліцензія, сертифікат, спеціальний дозвіл, рішення, погодження тощо). Приклад: порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної зброї; порядок видання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; порядок надання дозволу на розроблення проекту землеустрою; порядок видання посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами тощо.

Базовими нормативно-правовими актами, положення яких урегульовують здійснення дозвільних процедур у різних сферах суспільного

життя, є такі: закони України від 6.09.2005 р. № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», від 11.01.2000 р. № 1370-XIV «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», від 2.03.2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності», Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему».

2.3. Інспекційні процедури

Сам термін «інспекція» походить від лат. inspectio – «огляд, розгляд». В умовах модернізації діяльності органів публічного адміністрування продовжують залишатись актуальними інспекційні процедури. Вони належать до втручальних, оскільки виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав. Зазвичай інспекційні процедури виникають у ході контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Під інспекційними процедурами слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок втручальної контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає у здійсненні перевірок дотримання законів та інших нормативно-правових актів.

Важливо зазначити, що Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» у ст. 17, відмежовуючи служби, агентства та інспекції як варіанти центральних органів виконавчої влади, зазначає, що в разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Наразі в Україні існують 4 центральних органи виконавчої влади, які носять назву інспекцій:

1) Державна архітектурно-будівельна інспекція України;
2) Державна екологічна інспекція України; 3
3) Державна інспекція ядерного регулювання України;
4) Державна інспекція енергетичного нагляду України.

Ключовими цілями інспекційних процедур є:

- запобігання вчиненню правопорушень з боку об'єкта перевірки; належне реагування на звернення фізичних та юридичних осіб з приводу ймовірних порушень чинного законодавства в діяльності об'єкта перевірки;
- самостійне виявлення порушень чинного законодавства в діяльності об'єкта перевірки.

Ознаками інспекційних процедур є такі:

- це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування;
- ініціюються самими суб'єктами публічного адміністрування чи є реакцією на звернення фізичних або юридичних осіб;
- передусім реалізуються за допомогою перевірок, обстежень, ревізій;

- можуть реалізовуватись у плановому чи позаплановому порядку;
- наявна можливість втручатись в оперативно-господарську діяльність об'єкта перевірки.

2.4. Процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності

КУпАП передбачає, що 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. Виходячи з цього, доцільно орієнтуватись на процедуру притягнення особи до адміністративної відповідальності.

У тих випадках, коли йдеться про неефективність заходів адміністративного попередження, заходів адміністративного припинення щодо поведінки певної особи, що призводить до порушення чинних правил і норм, на перший план виходить адміністративна відповідальність. Її доречно сприймати як намагання з боку держави вплинути на ситуацію, за якої та чи інша фізична або юридична особа порушує встановлені державою норми адміністративного права.

Метою такого впливу є виховання особи, яка вчинила правопорушення, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами.

Для реалізації такого впливу держава легітимно застосовує апарат примусу, використовує певні матеріальні ресурси, у цілому реалізує норми права, що регламентують процедури притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність є одним із варіантів юридичної відповідальності взагалі. Слід відзначити, що в суспільному житті зазначений вид відповідальності є найбільш часто вживаним. У відсотковому вимірі, порівнюючи з кримінальною та цивільно-правовою відповідальністю, адміністративна застосовується в державі найчастіше. Щороку в державі фіксується декілька мільйонів випадків притягнення до адміністративної відповідальності. Це пов'язано як із широтою регулювального спектра норм адміністративного права, так і з відносною простотою притягнення до відповідальності та накладення адміністративних стягнень.

Отже, *процедури притягнення до адміністративної відповідальності – це встановлений чинним законодавством порядок втручальної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що полягає в точному неухильному дотриманні порядку розгляду справ щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення*.

2.5. Процедури за заявою особи

Заява особи – це встановлений чинним законодавством різновид звернень громадян.

Загалом звернення громадян мають сприйматись як:

а) засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку суб'єктів публічного адміністрування;

б) можливість реального впливу на діяльність держави загалом і суб'єктів публічного адміністрування зокрема;

в) можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;

г) показник становлення громадянського суспільства.

Ст. 40 Конституції України засвідчує, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Своєю чергою Закон України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян» дає визначення, згідно з яким під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Заява – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності. Керуючись цим, варто зазначити, що *процедури за заявою особи – це встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає в розгляді заяви особи та наданні компетентної відповіді впродовж визначеного терміну.*

3. Принципи адміністративної процедури

Під принципами адміністративних процедур слід розуміти ключові базові ідеї, які лежать в основі здійснення процедурної діяльності, характеризуються універсальністю та визначають спрямованість дій суб'єктів публічного адміністрування.

Доцільно принципи адміністративних процедур поділяти на дві групи – ***загальні*** та ***спеціальні***. Перша група відбиває теоретико-методологічну належність адміністративних процедур до адміністративного права й адміністративного процесу, натомість друга акцентує увагу на загальних закономірностях самих адміністративних процедур, їх особливостях і характерних рисах.

До загальних принципів адміністративних процедур потрібно віднести такі:

– верховенства права – основоположний принцип здійснення адміністративних процедур, закріплений у ст. 8 Конституції України;

– законності – формування та здійснення адміністративних процедур мають будуватись на суворій відповідності вимогам чинного законодавства;

– системності – держава намагається створити чітку та зрозумілу систему адміністративних процедур, елементами якої є *суб'єкт публічного адміністрування*, до якого має можливість звертатися фізична чи юридична особа; *нормативно-правові акти*, що врегульовують порядок здійснення адміністративної процедури; *адміністративний акт*, який видається за результатами розгляду заяви; зміст і цільове призначення адміністративної процедури тощо;

– неупередженості та безсторонності адміністративної процедури – при вирішенні адміністративної справи не допускається будь-яка неправомірна заінтересованість суб'єкта публічного адміністрування в результатах такого розгляду;

– оптимізації адміністративних процедур – адміністративна процедура здійснюється найменш витратним, найбільш економним шляхом;

– правової визначеності – зводиться до ясності й недвозначності практики здійснення адміністративних процедур, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці й неминуче призводить до сваволі;

– підконтрольності – полягає в існуванні в державі системи контрольних органів і відповідних механізмів, які дозволяють ефективно контролювати порядок здійснення адміністративних процедур і за потреби коригувати дії безпосередніх виконавців;

– пріоритетності прав і свобод людини – передбачає обов'язок суб'єкта публічного адміністрування в конкретній ситуації, в кожному випадку виходити передусім з найбільш прийнятного для заявника рішення;

– презюмованої правомірності правової позиції заявника – принцип, відповідно до якого особа, яка подає заяву, вважається такою, що має нормативно визначені підстави для можливості звернення, а розгляд індивідуальної справи та підготовка адміністративного акта відбуваються з акцентом на сутність викладеного прохання заявника. Відповідно всі сумніви щодо правомірності правової позиції заявника мають тлумачитися на його користь.

Зміст ***спеціальних принципів*** адміністративної процедури передусім базується на Резолюції Ради Європи (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи від 28.09.1977 р.). Саме тому більша частина сформульованих нижче принципів як першоджерело базується на сутності й коментуванні принципів, зазначених у названій Резолюції Ради Європи. Україна є членом Ради Європи з 1995 р.

1. ***Принцип рівності перед законом.***
2. ***Принцип доступ до інформації***.
3. ***Право на допомогу та представництво***.
4. ***Право бути вислуханим.***
5. ***Ефективність, оперативність (розумні строки).***
6. ***Умотивованість рішення.***
7. ***Ефективний засіб захисту.***

4. Учасники адміністративної процедури

Аналіз адміністративних процедур не буде повним без належної уваги до питань їх учасників, тобто *осіб, які безпосередньо реалізують свої права чи обов'язки в межах правових відносин, що складаються під час здійснення адміністративної процедури.*

Доцільно виокремити чотири можливих **учасники** адміністративних процедур:

- адміністративний орган;
- адресат (зокрема заявник);
- зацікавлені особи;
- представники.

Даючи загальне визначення, зазначимо, що ***учасник адміністративної процедури*** *– це особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, та бере участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів*.

Для того щоб бути учасником адміністративної процедури, особа (в широкому розумінні цього поняття – і фізична, і юридична, і сам адміністративний орган) повинна мати *адміністративну правосуб'єктність*, яка своєю чергою складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності.

Важливо зазначити, що на відміну від правоздатності (яка виникає відразу і в повному обсязі), набуття та обсяг адміністративної дієздатності у громадян залежать від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників. Адміністративна дієздатність юридичних осіб виникає одночасно з правоздатністю, тобто в момент офіційної державної реєстрації як суб'єкта права.

4.1. Адміністративний орган

Адміністративний орган – це учасник адміністративної процедури, суб'єкт публічного адміністрування, уповноважений здійснювати владні (виконавчі та розпорядчі) функції щодо розгляду та вирішення адміністративних справ і видання адміністративного акта.

Відповідно до адміністративного права важливо орієнтуватись у правовому статусі адміністративного органа, основу якого складають його права та обов'язки. Аналіз чинного законодавства, положення якого регламентують правові статуси адміністративних органів, знайомство із законопроектами з питань адміністративних процедур дозволяє виокремити такі *права адміністративного органу*:

- отримувати від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб документи та відомості, необхідні для розгляду й вирішення адміністративної справи;
- самостійно визначати безпосередніх виконавців адміністративної процедури та осіб, що готуватимуть проект адміністративного акта;

- залучати до участі в адміністративному провадженні інших учасників, які можуть дати пояснення по суті адміністративної справи;
- ініціювати призначення та проведення експертизи, якщо це потрібно для вирішення адміністративної справи;
- використовувати технічні засоби для фіксації окремих процедурних дій.

Своєю чергою *основними обов'язками адміністративного органу* як обов'язкового учасника адміністративної процедури є такі:

– забезпечення надання в приміщеннях, призначених для особистого прийому, інформації, потрібної для звернення особи до адміністративного органу без сторонньої допомоги (інформаційні буклети, зразки документів, відомості про місце розташування структурних підрозділів тощо);

– своєчасне залучення до адміністративної процедури адресата (адресатів);

– роз'яснення учасникам адміністративної процедури їх прав і обов'язків, сприяння реалізації таких прав і обов'язків;

– забезпечення доступу учасникам адміністративної процедури до матеріалів адміністративної справи, надання їм інформації про стан розгляду адміністративної справи, зокрема за їх зверненням;

– захист інформації про особисте та сімейне життя учасників адміністративної процедури;

– забезпечення збереження охоронюваної законом інформації, зокрема такої, що становить державну або іншу таємницю;

– підготовка та видання адміністративного акта за результатами розгляду адміністративної справи;

– повідомлення суб'єктом звернення заінтересованій особі результатів розгляду адміністративної справи;

– роз'яснення порядку і строків оскарження адміністративного акта, ухваленого за результатами розгляду адміністративної справи.

4.2. Адресат (зокрема заявник)

Стосовно заявних адміністративних процедур адресат (зокрема заявник) є найбільш зацікавленою особою. Це пов'язано з тим, що в межах адміністративної процедури він реалізує свій приватний інтерес.

Відмінності цих двох учасників адміністративної процедури (адресат і заявник) полягають у тому, що перший - ***адресат*** - *є особою, стосовно якої ухвалюється адміністративний акт за ініціативою адміністративного органу*. Фактично на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків саме адресата спрямовано адміністративний акт. Сам адресат не є ініціатором адміністративної процедури. ***Заявник*** *же є особою, яка звертається із заявою до адміністративного органу, тобто ініціює заявну адміністративну 225 процедуру*. Фактично заявник через заяву реалізує своє суб'єктивне право, передбачене положеннями чинного законодавства.

Адресатами адміністративних процедур можуть бути як фізичні, так і юридичні особи.

Фізичні особи можуть бути:

а) громадянами України;

б) іноземцями;

в) особами без громадянства.

Загалом же варто зазначити, що **адресат – це учасник адміністративної процедури, на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків якого спрямовано адміністративний акт.**

Правовий статус адресата свідчить про такі основні належні йому *права:*

– брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника;

– бути вислуханим з питань, що є предметом адміністративної процедури;

– надавати пояснення в письмовій, усній чи іншій формі, а також подавати докази, заперечення проти пояснень, доводів, а також клопотань інших учасників адміністративної процедури;

– отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративної процедури, реалізації своїх прав і обов'язків;

– знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, робити з неї виписки та копії, зокрема з використанням технічних засобів, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, ухвалені під час здійснення адміністративної процедури;

– подавати клопотання про відвід посадової або службової особи адміністративного органу, яка розглядає адміністративну справу, а також відвід осіб, які сприяють розгляду справи;

– на залучення до адміністративного провадження інших учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;

– на витребування документів або відомостей; – на призначення експертизи;

– на зупинення адміністративного провадження;

– на поновлення адміністративного провадження;

– на продовження строків адміністративного провадження;

– бути поінформованим про результати вирішення адміністративної справи;

– на отримання примірника адміністративного акта;

– оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу.

Водночас адресат як часник адміністративної процедури *зобов'язаний*:

- подавати у випадках, передбачених законом, документи та інші докази, потрібні для здійснення адміністративного провадження;
- своєчасно повідомляти адміністративному органу про неможливість прибуття за запрошенням адміністративного органу із зазначенням

причини; своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну свого місця проживання (місце перебування) та контактні дані.

Своєю чергою під **заявником слід розуміти учасника адміністративної процедури, який у процесі реалізації свого суб'єктивного права є ініціатором адміністративної процедури.** Попри певні відмінності цілей адресата та заявника їх правовий статус у контексті можливих прав та обов'язків у межах адміністративної процедури є доволі подібним.

4.3. Заінтересовані особи

У ході здійснення адміністративної процедури потенційно може існувати ситуація, за якої очікуваний адміністративний акт як результат розгляду адміністративної справи може вплинути не тільки на адресата чи заявника, але й на інших осіб. У таких випадках доцільно говорити про так званих заінтересованих осіб. Фактично адміністративний акт може зачіпати законні інтереси таких осіб. Звідси й сама назва цієї категорії учасників адміністративної процедури.

Заінтересовані особи – це учасники адміністративної процедури, які вступають в адміністративну процедуру за власною ініціативою чи ініціативою адміністративного органу через потенційно можливий вплив адміністративного акта на їх правовий статус.

Варто підкреслити, що на відміну від інших учасників адміністративної процедури, заінтересовані особи *не є автоматичними учасниками* такої процедури, вони або виявляють для цього своє бажання, або долучаються до адміністративної процедури через ініціативу адміністративного органу чи заявника.

Будь-яка фізична та/або юридична особа може клопотати про отримання статусу заінтересованої особи за власною ініціативою. Факт надання фізичній або юридичній особі статусу заінтересованої зазначається в матеріалах адміністративної справи.

4.4. Представництво в адміністративній процедурі

Реалії сьогодення та правові можливості, надані чинним законодавством, дозволяють заявнику, адресату, заінтересованій особі бути як у ролі самостійного учасника адміністративної процедури, так і скористатись можливостями представництва.

Основними *причинами* того, що учасник адміністративної процедури використовує представника, є такі:

- недієздатність особи, а відтак неможливість самостійно вчиняти юридично значущі дії;
- хвороба чи відрядження, що роблять неможливим самостійну присутність учасника адміністративної процедури під час розгляду адміністративної справи;
- пряма вимога чинного законодавства (батьки неповнолітніх дітей, опікуни, піклувальники тощо).

Положення нормативно-правової бази з питань представництва, а також проекти базового законодавчого акта з проблематики адміністративних процедур свідчать про таке: зазвичай представник особи бере участь в адміністративній справі на підставі угоди, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, установлених законодавством. *Представником особи може бути адвокат або будь-яка інша дієздатна особа, повноваження якої на участь в адміністративному провадженні посвідчені відповідними документами.*

Інтереси юридичної особи відповідно до установчих документів такої особи чи закону представляє її керівник або інша особа, яка діє в межах наданих їй повноважень.

Уповноваження на представництво за клопотанням особи (довірителя) може здійснюватися також через внесення адміністративним органом відповідного запису в матеріали справи. Та сама особа не може бути одночасно представником заявника і заінтересованої особи та виступати одночасно як свідок, експерт, спеціаліст чи перекладач в адміністративному провадженні.

Представник суб'єкта звернення або заінтересованої особи під час адміністративної процедури *має право вчиняти лише ті процедурні дії, право на вчинення яких має суб'єкт звернення або заінтересована особа, яку він представляє, та здійснювати відповідно до законодавства інші повноваження, зумовлені у виданій йому довіреності або визначені договором чи законом.*

Представник зобов'язаний діяти в інтересах суб'єкта звернення або заінтересованої особи добросовісно й розумно, не перевищуючи своїх повноважень.

Повноваження представника суб'єкта звернення або заінтересованої особи *чинні протягом строку, зазначеного в довіреності або угоді*. До закінчення цього строку повноваження представника можуть бути припинені в порядку та випадках, установлених цивільним законодавством.

5. Стадії адміністративної процедури.

Сам термін «адміністративна процедура» є певного роду узагальненням, яке містить ту саму сукупність складових частин, що лише у взаємодії, у певній послідовності виникнення, зміни та припинення призводить до функціонування певного організаційно-правового механізму.

Стадії адміністративної процедури *– це послідовно взаємозамінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративної процедури.*

Стадіям адміністративної процедури властиві такі ознаки:

- це сукупність логічно пов'язаних дій адміністративного органу;
- вони завершуються досягненням певної поточної мети;
- є неоднаковими за кількістю та переліком учасників адміністративної процедури;
- складаються з певних етапів та безпосередніх дій.

Доцільно виокремлювати такі **стадії адміністративної процедури**:

1) підготовка справи до розгляду;

2) розгляд і вирішення справи;

3) оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб;

4) перегляд адміністративного акта.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ:

1. Надайте визначення та наведіть ознаки адміністративної процедури.
2. Наведіть підстави для класифікації та вкажіть види адміністративних процедур.
3. У чому полягає сутність реєстраційних, дозвільних та інспекційних процедур?
4. Проаналізуйте процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності та процедури за заявою особи.
5. Проаналізуйте систему принципів адміністративної процедури та наведіть їх класифікацію.
6. Викладіть основні ідеї таких загальних принципів адміністративних процедур, як підконтрольність, пріоритет прав і свобод людини, презюмована правомірність правової позиції заявника.
7. У чому полягає зміст таких спеціальних принципів адміністративної процедури, як рівність перед законом, доступ до інформації, право на допомогу та представництво?
8. Дайте визначення учасника адміністративної процедури. Схарактеризуйте адміністративний орган як учасника адміністративної процедури.
9. Проаналізуйте правовий статус адресата, заявника, заінтересованих осіб як учасників адміністративної процедури.
10. У чому полягає сутність представництва в адміністративній процедурі?
11. Підготовка справи до розгляду, розгляд і вирішення справи як стадії адміністративної процедури.
12. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб. Перегляд адміністративного акта

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с. URL: http://udik.com.ua/books/book-1507/ (дата звернення: 10.11.2019)
2. Біла В. Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин. URL:

https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6089/1/Адміністративна%20процедура.pdf (дата звернення: 10.11.2019)
3. Бойко І. В. Адміністративна процедура : конспект лекцій. Харків : Право, 2017. 132 с. URL: http://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/292/1-19.pdf (дата звернення: 10.11.2019)
4. Ківалов С. В. Заохочувальні адміністративні процедури: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 166 с.
5. Соловйова О. М. Принципи адміністративної процедури. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1770/1/Solovjova_1.pdf (дата звернення: 10.11.2019)

Тема 9. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг
2. Суб'єкти відносин щодо надання адміністративних послуг
3. Порядок надання адміністративних послуг

1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг

Адміністративні послуги – це новий елемент взаємовідносин держави з людиною. Ними слід вважати численні обов'язки державних органів щодо виконання різного роду дозвільно-реєстраційних дій за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб.

Ст. 1 Закону України від 6.09.2012 р. № 520-VI «Про адміністративні послуги» визначає, що ***адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону***.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги» виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, установлюються:

1) підстави для одержання адміністративної послуги;

2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;

3) перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;

4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;

5) граничний строк надання адміністративної послуги;

6) перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги.

Також ***до адміністративних послуг Законом прирівнюється надання*** органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної

реєстрації ***витягів і виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії***, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Ознаки адміністративної послуги:

1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи;

2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи;

3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг;

4) адміністративна послуга надається відповідно до Закону від 6.09.2012 р. № 5203.

Характеризуючи ці ознаки, можна зробити такі висновки:

– адміністративна послуга надається суб'єктом надання адміністративних послуг лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги;

– результатом розгляду заяви суб'єкта звернення є:

1) рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності, внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців);

2) адміністративний договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи;

– надання адміністративної послуги є повноваженням органу державної або місцевої влади;

– повноваження органів публічної адміністрації та процедура з надання адміністративних послуг мають бути закріплені виключно законом.

Види адміністративних послуг

Адміністративні послуги можна класифікувати за такими критеріями:

1) за критерієм платності – платні та безоплатні;

2) за джерелом фінансування – послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;

3) за порядком надання – послуги, що надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо; послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг; послуги, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг;

4) залежно від суб'єктів надання – державні та муніципальні. Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями.

Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями

5) за змістом адміністративної діяльності – видання дозволів; реєстрація з веденням реєстрів; легалізація актів; соціальні послуги; послуги, які визначаються іншими видами адміністративної діяльності;

6) за суб'єктом отримання – послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб; послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців; послуги, спрямовані на задоволення як фізичних, так і юридичних осіб;

7) за критерієм потреби – основні та додаткові;

8) за критерієм обов'язковості – обов'язкові та добровільні;

9) за галузями законодавства (за характером питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів) – послуги у сфері землекористування; послуги в галузі природокористування; послуги в галузі підприємницької діяльності; послуги в галузі соціальних відносин та ін.;

10) за кількістю суб'єктів, задіяних у процедурі надання послуги, – елементарні та композитні;

11) за наявності проміжного результату – прості та складні;

12) залежно від форми реалізації – послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян; власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод.

Таким чином, у визначенні поняття «адміністративні послуги» визначальною є ознака «адміністративні», що характеризує суб'єктів, які надають адміністративні послуги, і це вказує на публічний характер таких послуг. У зв'язку з цим і з метою формування єдиних концептуальних засад у сфері надання публічних послуг, на наш погляд, найбільш доцільно класифікувати адміністративні послуги на державні та муніципальні

Принципи надання адміністративних послуг

Важливою умовою ефективного функціонування системи адміністративних послуг є принципи надання таких послуг. *Під принципами надання адміністративних послуг слід розуміти основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності органів державної та місцевої влади щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам*.

У ст.4 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено десять найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на яких має ґрунтуватись функціонування всієї системи адміністративних послуг і яким мають відповідати організація та порядок надання таких послуг, а саме:

1) верховенства права, зокрема законності та юридичної визначеності;

2) стабільності;

3) рівності перед законом;

4) відкритості та прозорості;

5) оперативності та своєчасності;

6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;

7) захищеності персональних даних;

8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;

9) неупередженості та справедливості;

10) доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Ці принципи базуються на відповідних нормах Конституції України та ч.3 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України.

2. Суб'єкти відносин щодо надання адміністративних послуг

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» ***суб'єкт звернення – це фізична особа або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.***

Уживання в Законі терміна «фізична особа» включає всі категорії фізичних осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, тобто всі вони можуть бути суб'єктами звернення за адміністративними послугами.

До споживачів адміністративних послуг належать юридичні особи. Залежно від порядку їх створення юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 Цивільного кодексу України учасниками (засновниками).

Потрібно зазначити, що *деякі види адміністративних послуг можуть отримувати лише окремі групи суб'єктів.* Так, ***паспорт громадянина України*** можуть та зобов'язані отримати лише громадяни України, а певний вид ліцензії – лише юридична особа. Окрім того переважну більшість адміністративних послуг законодавство дозволяє отримувати через представника за дорученням, однак окремі, як наприклад згаданий паспорт громадянина України, можна отримати лише особисто.

Отже, суб'єктом звернення щодо надання адміністративної послуги можуть бути:

- фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства);
- фізична особа-підприємець;
- юридична особа.

Суб'єкт надання адміністративних послуг

У п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено ***коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги***:

1) органи виконавчої влади;

2) інші державні органи;

3) органи влади Автономної Республіки Крим;

4) органи місцевого самоврядування;

5) посадові особи органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування.

Цей перелік є вичерпним. *Законодавець використав саме* ***інституційний критерій*** *для формування переліку суб'єктів надання*

адміністративної послуги, ***а не функціональний***. Це означає, що за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги.

Центри надання адміністративних послуг

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» ***центр надання адміністративних послуг – це постійний чинний робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора через його взаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг.***

Із законодавчого визначення слідує, що ЦНАП юридично *може мати два статуси*: постійний чинний робочий орган або структурний підрозділ.

Статус постійного чинного робочого органу передбачає його формування з працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема залучення до складу такого органу працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування.

Статус структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування передбачає, що така одиниця є окремим утворенням з власним штатним розписом і власним персоналом (насамперед адміністраторами). Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП

Центри надання адміністративних послуг утворюються при Київській міській державній адміністрації; Севастопольській міській державній адміністрації; районній державній адміністрації; районній у місті Києві державній адміністрації; районній у місті Севастополі державній адміністрації; виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення.

Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі ухвалення відповідною радою такого рішення. У містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень. У разі утворення центрів надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень.

З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг і віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру.

У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійного чинного робочого органу для здійснення матеріально-технічного

та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру.

Важливо відмітити, що *ЦНАП самостійно не може визначати перелік адміністративних послуг, які можуть надаватись через нього*. Це право ***надано органу (посадовій особі), за рішенням якого створюється такий центр***. Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг також можуть надаватися інші адміністративні послуги (ст. 12 Закону).

Згідно з положеннями про центр надання адміністративних послуг метою створення ЦНАП є забезпечення надання адміністративних послуг:

1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктами звернень;

2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг і поліпшення якості їх надання;

3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора.

Адміністратори

Відповідно до ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги» суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до ***адміністратора – посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через узаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг.***

Основними завданнями адміністратора є:

1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог і порядку надання адміністративних послуг;

2) отримання від суб'єктів звернень документів, потрібних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання;

3) видання або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг, повідомлення про можливість отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг;

4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання таких послуг;

5) здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та ухвалення рішень;

6) надання адміністративних послуг;

7) складення протоколів про адміністративні правопорушення;

8) розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень.

Адміністратор має право:

1) безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг;

2) погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення;

3) інформувати керівника центру надання адміністративних послуг і керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень;

4) посвідчувати власним підписом і печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які потрібні для надання адміністративної послуги.

Тобто така посадова особа відповідає за організацію надання певної адміністративної послуги суб'єкту звернення, наділена правами при цьому маючи відповідні завдання. Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади особою, яка очолює орган (керівником органу), що ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг.

Кількість адміністраторів визначається тим органом, який ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг.

У ч. 1 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено статус адміністратора – це посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через узаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг.

3. Порядок надання адміністративних послуг

3.1. Стадії процедури надання адміністративної послуги

Закон України «Про адміністративні послуги» не містить поняття «процедура надання адміністративної послуги» та чіткого порядку дій суб'єктів правовідносин у сфері надання адміністративних послуг. Однак, аналізуючи особливості нормативного регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг у Законі України «Про адміністративні послуги», слід відзначити, що термін «процедура» згадується у п. 8 ч. 1 ст. 4 та у ч. 5 ст.8. Так, у п. 8 ч. 1 ст. 4 мова йде про такий принцип державної політики у сфері надання адміністративних послуг, як раціональна мінімізація кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг.

Окрім того в ч. 5 ст. 8 (положення цієї статті спрямовані на впорядкування процедури надання адміністративної послуги) зазначено, що технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме:

1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;

2) відповідальну посадову особу;

3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);

4) строки виконання етапів (дії, рішення).

Технологічна картка адміністративної послуги *– це документ, у якому детально описується процедура надання конкретної адміністративної послуги від моменту отримання суб'єктом надання адміністративних послуг заяви щодо адміністративної послуги до видання результату суб'єктові звернення.*

Технологічна картка затверджуються суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, а в разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується.

Зауважимо, що в Законі України «Про адміністративні послуги» не передбачено тлумачення процедури такого затвердження. З ч. 1 ст. 8 цього Закону випливає, що суб'єкт надання самостійно розробляє та затверджує технологічну картку.

Етапи надання адміністративної послуги передбачені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. №44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки.

Так, у п.6 зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги включають:

1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;

2) опрацювання звернення й оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги. Ці функції здійснюються структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги, зокрема через взаємодію структурних підрозділів суб'єкта надання такої послуги, суб'єкта надання такої послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, потрібних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами – під час надання такої послуги через центр надання адміністративних послуг, із зазначенням граничних строків проведення таких дій;

3) видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Власне етапи, які визначені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», можна вважати стадіями процедури надання адміністративної послуги, оскільки кожен з цих етапів містить у собі низку дій, які можуть бути об'єднанні в певні етапи.

Отже, процедура надання адміністративної послуги – це встановлений законодавством порядок надання адміністративної послуги з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення.

Процедура надання адміністративної послуги включає три стадії:

1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;

2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги;

3) видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Кожна стадія поділяється на відповідні етапи, які включають конкретні дії суб'єкта надання адміністративних послуг та /або ЦНАП.

Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг

Перелік і вимоги до документів, потрібних для отримання адміністративної послуги, визначаються Законом України «Про адміністративні послуги».

Відповідно до ст. 9 Закону *забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом.*

Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення може подавати документи, якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсягу, достатньому для надання адміністративної послуги. Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення на підставі поданих відомостей у заяві, зокрема через доступ до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

До юридичних документів, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг, слід також віднести ***інформаційну*** та ***технологічну картки адміністративної послуги.***

Інформаційна картка адміністративної послуги – це документ, який містить відомості, що стосуються суб'єкта надання, підстав, умов, строків та порядку надання адміністративної послуги і є одним зі способів забезпечення доступу споживачів до інформації про адміністративні послуги та джерелом інформації як для споживачів послуг, так і для суб'єктів надання таких послуг.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень.

До юридичних дій, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг, слід віднести супутні послуги, які можуть надаватися у приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються такі послуги. До цих послуг можна віднести: виготовлення копій документів, ламінування,

фотографування, доступ до Інтернету; надання послуг поштового зв'язку; продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо.

Супутні послуги надаються суб'єктами підприємництва, що займаються наданням адміністративних послуг, добір яких здійснюється суб'єктом надання послуг на конкурсній основі за критеріями забезпечення кращих умов для суб'єкта звернення (наприклад, мінімізації плати свої послуги, швидкості надання послуг, зручного графіку роботи тощо).

Забороняється відносити до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, потрібних для звернення щодо надання адміністративних послуг, а також надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакету документів.

Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)

Відповідно до чинного законодавства адміністративні послуги можуть надаватися на платній і безоплатній основі. У ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено загальні засади визначення платності / безоплатності адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг та обмежень щодо справляння і використання коштів за послуги суб'єктами надання адміністративних послуг.

Так, під час надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, ***справляється плата (адміністративний збір).*** При *цьому надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі.* Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Цей платіж зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету.

Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) ***вноситься суб'єктом звернення одноразово*** за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання таких послуг, необхідних для отримання послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється.

Суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги. В Україні відсутній системний нормативно-правовий акт, який би врегульовував питання оплати адміністративних послуг. У зв'язку з цим суб'єктам звернення адміністративних послуг важко орієнтуватися в порядку та розмірах оплати, що призводить до сплати необов'язкових платежів, а іноді – до корупції.

В окремих випадках плата за адміністративні послуги визначається в законах або актах аналогічного рівня, наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». Такі нормативно-правові акти по-різному називають платежі, які мають характер

плати за адміністративні послуги («державне мито», «реєстраційний збір», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також визначають і самі розміри плати (у неоподатковуваних мінімумах; в мінімальних заробітних платах; в абсолютних одиницях; у відсотковому вимірі тощо).

Отже, плата за надання адміністративних послуг передбачена в різних нормативно-правових актах, аналіз яких дозволив виокремити такі її ознаки:

- установлюється та справляється відповідно до законодавства, що має різну галузеву належність;
- правовою підставою справляння є звернення до уповноважених органів відповідної особи;
- суб'єкт звернення вступає в такі відносини добровільно, оскільки сам звертається за адміністративною послугою, що зумовлює її сплату та ін.

Існування плати за надання адміністративних послуг зумовлено потребою компенсації державі та органам місцевого самоврядування витрат, які виникають у процесі надання відповідних послуг фізичним та юридичним особам.

Отже, *плата за надання адміністративних послуг – це встановлений законодавством обов'язковий платіж до державного та відповідного місцевого бюджету, що справляється з фізичних і юридичних осіб суб'єктами надання адміністративних послуг за вчинення юридично значущих дій.*

Вимоги до якості надання адміністративних послуг

Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються ст. 7 Закону «Про адміністративні послуги», в якій зазначається, що суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг).

Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

– загального обслуговування (наприклад, щодо територіальної доступності до найближчого офісу з надання адміністративних послуг (у кілометрах тощо);

- щодо можливості замовлення адміністративних послуг телефоном чи засобами електронної пошти;
- щодо вирішення справ з надання адміністративних послуг у строк, що є значно коротшим, аніж установлений законодавством;
- щодо можливості отримання консультацій про адміністративні послуги телефоном або електронними засобами комунікації впродовж семи днів на тиждень і впродовж 24 годин на добу;
- що скарги на дії персоналу будуть розглядатися у термін не більше 48 годин тощо);

– надання адміністративної послуги коректного виду (наприклад щодо строку, упродовж якого буде надаватися певна адміністративна послуга; способів її замовлення тощо).

Обов'язковим інструментом контролю та покращення якості послуг є ***зворотний зв'язок зі споживачами послуг*** (суб'єктами звернень), що передбачає з'ясування думки споживачів послуг про поточну якість послуг і про можливі шляхи покращення якості. У зв'язку з цим законодавцем було покладено на суб'єктів надання адміністративних послуг обов'язок щодо забезпечення облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ:

1. Які характерні ознаки мають адміністративні послуги?
2. Дайте письмову характеристику основних критеріїв класифікації адміністративних послуг. Результати оформіть у вигляді таблиці.
3. Які органи належать до суб'єктів надання адміністративних послуг?
4. Які адміністративні послуги населенню надають органи місцевого самоврядування?
5. Які бувають центри надання адміністративних послуг?
6. Схарактеризуйте способи надання адміністративних послуг.
7. Опишіть процедуру надання адміністративних послуг.
8. Що таке технологічна картка адміністративної послуги, який її зміст?
9. Які вимоги щодо якості надання адміністративних послуг?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Адміністративні послуги для Тебе. Посібник громадянину К.: Видав. ФОП Москаленко О.М., 2014. 44 с. URL: http://pravo.org.ua/files/Adminposlugy/Broshura_new1.pdf (дата звернення: 17.12.2019)
2. Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький: «Поліграфіст», 2017. 392 с.
3. Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. URL: http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2131/vnulpurn201582412.pdf (дата звернення: 17.12.2019)
4. Сосюк Ю. Ю. Поняття, ознаки та нормативно-правове регулювання адміністративних послуг в Україні. URL:

https://naub.oa.edu.ua/2016/поняття-ознаки-та-нормативно-правове/ (дата звернення: 17.12.2019)
5. Паутова Т.О. Механізм надання адміністративних послуг в Україні: аналіз та напрями вдосконалення. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/18.pdf (дата звернення: 17.12.2019)
6. Паутова Т. О., Неділько А. І. Формування та удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2017. №5.
7. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17 (дата звернення: 17.12.2019)

Змістовний модуль 2.

СПЕЦІАЛЬНЕ ТА ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ТЕМА 10. АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

1. Поняття та напрямки публічного адміністрування в сфері економіки.
2. Суб'єкти публічного адміністрування у сфері економіки.
3. Засоби публічного адміністрування в сфері управління економікою

1. Поняття та напрямки публічного адміністрування в сфері економіки

Загальна мета діяльності держави полягає в забезпеченні дотримання національних інтересів, які визначено ст.ст. 2, 3, 5 Конституції України. Ними є територіальна недоторканність і цілісність, забезпечення прав і свобод людини, здійснення народом влади безпосередньо й через органи державної влади та місцевого самоврядування. Конкретні засоби досягнення цієї загальної мети залежать від об'єкта, на який здійснюють вплив уповноважені державні органи.

До ***економічної діяльності*** держави слід віднести діяльність, що закріплена ст.10 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. №436-IV1 і названа напрямами економічної політики держави, за винятком положень, які стосуються бюджетної, податкової, грошово-кредитної, валютної політики. Відтак до економічної діяльності держави належить діяльність щодо реалізації структурно-галузевої, інвестиційної, аморти- заційної політики, політики інституційних перетворень, анти- монопольно-конкурентної, зовнішньоекономічної політики.

Відносини у сфері економіки регулюються нормами багатьох галузей права, однак тільки адміністративне право притаманними йому правовими засобами впорядковує певну частину відносин у сфері економіки.

Публічне адміністрування у сфері економіки здійснюється за декількома напрямками, що виділені, виходячи з ознаки єдності мети його здійснення.

1. Забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки – структурних змін, зокрема стимулювання розвитку окремих галузей та виробництва, сфер економічного розвитку (наприклад, малого підприємництва); інвестування, інновації, ціноутворення тощо.

Серед актів програмного спрямування слід відзначити закони України «Про державні цільові програми» (2004 р.), «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» (2004 р.), «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (2003 р.) та деякі інші. Програмне спрямування мають окремі постанови Верховної Ради України – «Про Державну програму демонополізації економіки і розвитку конкуренції» від 21.12.1993 р. та деякі інші.

Положення норм законів конкретизовано підзаконними нормативно-правовими актами – указами Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами міністерств, служб, агентств, інспекцій (наказами, інструкціями, листами, роз'ясненнями тощо). Положення підзаконних нормативно-правових актів стосуються тих або інших аспектів діяльності органів публічного адміністрування економіки і спрямовані переважно на врегулювання організаційних питань у окремих сферах економічної діяльності. Це зокрема розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року» від 24.05.2017р. № 504-р, «Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року» від 20.10.2010 р. № 2174-р та інші.

Водночас окремі проблеми публічного адміністрування у сфері економіки вирішуються лише в підзаконних актах, що не забезпечує належної якості такого регулювання.

2. Визначення сфер економіки, які можуть складати об'єкт недержавної власності та механізм її набуття, – наприклад, через приватизацію, антимонопольне регулювання (створення конкурентного середовища) та чітке закріплення статусу суб'єктів державної власності (наприклад, казенних підприємств).

Серед нормативно-правових актів цієї групи слід виокремити закони, якими встановлені загальні межі проведення приватизації. Це закони України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 р. №2269- VIII, «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 07.07.1999 р. № 847-XIV, «Про внесення змін до деяких законів України з питань приватизації 355 щодо реалізації положень

Державної програми приватизації на 2012-2014 роки» від 13.01.2012 р. № 4336-VI та інші.

Особливості правового регулювання відносин у сфері приватизації врегульовано Податковим кодексом України (у редакції від 01.01.2017 р.), Господарським кодексом України від 16.01.2003 №436-IV, Цивільним кодексом України від 16.01.2003 р. №435-IV. Серед означених законів найбільш численну групу становлять закони, якими визначено особливості приватизації окремих об'єктів. Антимонопольне регулювання (або створення умов щодо формування конкурентного середовища) визначається в законах України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. №3659-XII, «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 07.06.1996 р. №236/96-ВР, «Про природні монополії» від 20.04.2000р. №1682-III, «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. №2210-III та інші закони й підзаконні нормативно-правові акти.

3. Публічне адміністрування у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Відповідно до ст.18 Конституції України зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки через підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права. П. 9 ст. 92 Конституції України визначено, що виключно законами України регулюються засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності. Основним нормативно-правовим актом, який регулює ці відносини, є Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 р. № 959-XII. Крім того, експортно-імпортні операції регулюють зокрема закони України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» від 22.12.1998 р. № 332-XIV та деякі інші. Окремо слід виділити Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI (остання редакція від 22 березня 2018 року № 2375- VIII), норми якого поряд із приписами міжнародних договорів, ратифікованих у встановленому порядку окремими законодавчими й підзаконними актами, регулюють питання здійснення державної митної справи.

До ***видів зовнішньоекономічної діяльності***, які здійснюються в Україні суб'єктами цієї діяльності, належать: експорт та імпорт товарів, капіталів і робочої сили; надання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України послуг, наукова, науково-технічна, науково-виробнича, виробнича, навчальна та інша кооперація на комерційній основі та ін.

4. Визначення підстав і меж використання імперативних та диспозитивних методів публічного правового регулювання відносин у сфері економіки.

Мова йде про реєстрацію, ліцензування, квотування, надання дозволів, застосування заходів адміністративної відповідальності тощо. В економічних відносинах органічне поєднання імперативного й диспозитивного методів правового регулювання виявляється в чіткості, послідовності, однозначності законодавчого визначення напрямків розвитку вітчизняної економіки, меж

діяльності державних органів щодо регулювання економічних відносин та їх відповідних повноважень, у суворому дотриманні правових норм, розвиненості системи державних гарантій реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, у дієвому захисті економічних інтересів держави.

З іншого боку, мають бути розвинені засоби й заходи, притаманні диспозитивному методу публічного правового регулювання відносин в економічній сфері, що означає встановлення правової можливості альтернативного вибору учасниками цих відносин варіантів поведінки в межах закону. Така правова можливість реалізується зокрема в дозволах, адміністративних угодах, адміністративних послугах, які забезпечують соціальну свободу й активність людини, реалізацію принципу «дозволено те, що не заборонено законом». Органи виконавчої влади як суб'єкти публічного адміністрування здійснюють організаційну, цілеспрямовану діяльність щодо розбудови демократичного суспільства, забезпечення пропорційного розвитку економіки України.

2. Суб'єкти публічного адміністрування у сфері економіки

Суб'єкти публічного адміністрування у сфері економіки доцільно систематизувати на такі групи:

– загальні суб'єкти (Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та інші);

– суб'єкти публічного адміністрування щодо окремих галузей економіки та міжгалузевого публічного адміністрування економікою;

– суб'єкти публічного адміністрування на територіальному (місцевому) рівні;

– суб'єкти публічного адміністрування на локальному рівні.

Кабінет Міністрів України відповідно до ст.116 Конституції України та ст.2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014р. №794-VII забезпечує державний суверенітет й економічну самостійність України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, рівні умови розвитку всіх форм власності, організовує та забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України та ін.

Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної економічної, цінової, інвестиційної та зовнішньоекономічної політики, а також міжвідомчої координації з питань економічного й соціального співробітництва України з ЄС є **Міністерство економічного розвитку і торгівлі України**. Його основні завдання розділені на два види залежно від сфери публічного адміністрування. Якщо вплив стосується всіх сфер економічної діяльності, то це загальні завдання. У разі здійснення публічного адміністрування окремих сфер економічної діяльності держави виділяються спеціальні завдання. Більшість завдань Мінекономрозвитку України стосуються питань публічного адміністрування конкретними сферами економічної діяльності держави й пов'язані з реалізацією державної політики щодо регіонального розвитку,

ціноутворення, конкуренції, зовнішньоекономічної діяльності, державного замовлення та державного резерву, економічної політики у сфері оборони та безпеки.

До основних завдань віднесено ті, що спрямовані на формування та забезпечення реалізації державної політики: економічного і соціального розвитку; ціноутворення; торгівлі; регіонального розвитку; технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінювання (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінювання відповідності, управління якістю); державних закупівель, державного замовлення; державно-приватного партнерства; державного ринкового нагляду; торгівлі та побутових послуг; з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС; зовнішньоекономічної діяльності, політики інтеграції економіки України у світову економіку, співробітництва із СОТ; співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та з питань залучення міжнародної технічної допомоги.

До спеціальних завдань віднесено ті, що стосуються формування державної політики: у сфері захисту прав споживачів; у сфері статистики, керуючись засадами професійної незалежності та самостійності органів державної статистики щодо розроблення і затвердження нормативно-правових актів у галузі статистики; з питань розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; з питань державного експортного контролю; у сфері інвестиційної діяльності та управління національними проектами (стратегічно важливими проектами, що забезпечують технологічне оновлення та розвиток базових галузей реального сектору економіки України); з питань ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива; у сфері державного матеріального резерву; у сфері управління об’єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави; забезпечення нормативно-правового регулювання у вищезазначених сферах; забезпечення реалізації в межах своїх повноважень державної економічної політики у сфері оборони та безпеки; удосконалення в межах своїх повноважень інструментів, процедур і стандартів діяльності органів виконавчої влади.

Мінекономрозвитку України в межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує Міністр економічного розвитку і торгівлі України.

Мінекономрозвитку України видає в разі потреби разом з іншими центральними органами виконавчої влади спільні акти.

Накази Мінекономрозвитку України, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, ухвалюються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

До суб'єктів публічного адміністрування у сфері економіки належать ***Державна служба статистики, Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів***, на які покладено функції з моніторингу динаміки цін (тарифів) на споживчому ринку (Державна служба статистики) та контролю за дотриманням вимог формування, установлення та застосування державних регульованих цін. Ці функції раніше реалізувала Державна інспекція з контролю за цінами, яка була ліквідована відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Положенням про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667 урегульовано статус Держпродспоживслужби як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства та який реалізує державну політику в галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення та ін. .

До суб'єктів публічного адміністрування у сфері економіки належить ***Державна регуляторна служба України***. Відповідно до Положення про Державну регуляторну службу України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності. ДРС є спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності (п.1)

Публічне адміністрування у сфері антимонопольного регулювання стосується цілеспрямованої діяльності уповноважених суб'єктів, насамперед ***Антимонопольного комітету України*** як державного органу зі спеціальним статусом (ч.1 ст.1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. №3659-XII3). Діяльність Антимонопольного комітету України як суб'єкта публічного адміністрування у сфері економіки стосується реалізації функцій та компетенції відповідно до чинного законодавства, пов'язаних із застосуванням заходів імперативного характеру, а також опосередкованого впливу з метою забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

Публічне адміністрування щодо окремих галузей економіки здійснюють галузеві міністерства, окремі служби: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство інфраструктури України, Державна авіаційна служба України, Державна служба України з безпеки на транспорті.

Повноваження щодо міжгалузевого публічного адміністрування економікою мають окремі державні агентства: Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Державне агентство резерву та ін. Також доцільно віднести до таких суб'єктів Фонд державного майна України.

На місцевому рівні у структурі обласних, міських Київської та Севастопольської державних адміністрацій діють структурні підрозділи економічного розвитку, торгівлі та залучення інвестицій. У структурі районних, районної у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій функціонують підрозділи економічного розвитку та торгівлі. Вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головою обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій залежно від ступеня складності завдань.

На локальному рівні безпосереднє публічне адміністрування державними підприємствами та організаціями здійснює керівник – генеральний директор (директор), який очолює адміністрацію цього підприємства або організації. Свої функції керівник здійснює відповідно до контракту, укладеному між ним та Мінекономрозвитку, а також статуту (положенню), затвердженому Мінекономрозвитку, якщо вони входять до сфери його управління.

3. Засоби публічного адміністрування в сфері управління економікою

До засобів публічного адміністрування (тобто тих, які відзначаються адміністративно-правовою природою застосування, а тому їх також можна назвати адміністративно-правовими засобами впливу держави) у сфері економіки належать ліцензування, патентування, квотування, державна реєстрація, функціонування дозвільної системи. Також до них слід віднести стандартизацію.

Незважаючи на те, що ліцензування, патентування, квотування вказані у статті 12 Господарського кодексу України, 362 вони належать до засобів публічного адміністрування у сфері економіки, адже:

– відносини, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з використанням цих заходів, є наслідком організаційно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади;

– ці відносини мають публічний правовий характер, оскільки суб'єкт державного управління у сфері економіки обов'язково має юридичні повноваження щодо інших учасників цих відносин – суб'єктів господарювання,

– ці відносини можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта, але згода іншого не є обов'язковою,

– порушення однією зі сторін своїх обов'язків тягне відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою.

Розмежування між господарсько-правовими та адміністративно-правовими відносинами в цьому разі відбувається відповідним чином. До господарських відносин не належать згідно зі ст. 4 Господарського кодексу України адміністративні та інші відносини управління за участі суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень.

Саме в разі ліцензування, патентування, квотування, сертифікації, стандартизації, здійснення дозвільної діяльності таке застосування не пов'язане із господарською компетенцією уповноважених державних органів, але пов'язане із реалізацією їх організаційно-розпорядчих повноважень, ухваленням приписів, які є обов'язковими до виконання. Тому порядок реалізації цих заходів регулюється нормами адміністративного права. Ліцензія – це документ державного зразка, який засвідчує право суб'єкта господарювання – ліцензіата – на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності впродовж визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов. Відносини, пов'язані з ліцензуванням певних видів господарської діяльності, регулюються законом.

Торговий патент – це державне свідоцтво, яке засвідчує право суб'єкта господарювання займатися певними видами підприємницької діяльності впродовж установленого строку. Спеціальний торговий патент – це державне свідоцтво, яке засвідчує право суб'єкта господарювання на особливий порядок оподаткування відповідно до закону. Порядок патентування певних видів підприємницької діяльності встановлюється законом.

Квотування – це встановлення граничного обсягу (квоти) виробництва чи обігу певних товарів і послуг. Порядок квотування виробництва та/або обігу (включаючи експорт та імпорт), а також розподілу квот установлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Стандартизація – це діяльність, що полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері.

Державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців – це офіційне визнання за допомогою засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу-підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених Законом України

«Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV1 .

Дозвільна система у сфері господарської діяльності – це сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з виданням документів дозвільного характеру .

Можна виділити такі види дозвільної діяльності у сфері економіки залежно від напрямку її здійснення:

1) діяльність, пов'язана з легітимацією суб'єкта господарювання (реалізується через надання ліцензій та патентів);

2) діяльність щодо надання суб'єкту підприємництва права на провадження певних дій через надання документів дозвільного характеру;

3) у сфері захисту економічної конкуренції.

Серед названих видів дозвільної діяльності найбільша кількість дозволів видається щодо провадження певних дій через надання документів дозвільного характеру.

Окремо слід виділити ***державний контроль у сфері економіки*** як елемент публічного адміністрування.

Функцію державного контролю реалізують уповноважені державні органи, які слід розподілити на дві великі групи:

1) органи, для яких більшість їх функцій є контрольно- наглядовими;

2) органи, для яких контрольно-наглядові функції не є основними функціями їхньої діяльності.

При цьому друга група органів численніша за першу.

До першої групи слід віднести такі органи виконавчої влади та їх територіальні відділи (відділення, управління тощо): Державну аудиторську службу України, Державну казначейську службу України, Антимонопольний комітет України, Державну фіскальну службу України.

До другої групи належать практично всі суб'єкти публічного адміністрування економіки на центральному та місцевому рівнях. Основними напрямками контролю є дотримання загальнообов'язкових правил, установлених чинним законодавством, з питань зовнішньої діяльності суб'єктів контролю щодо фінансово-господарського становища підприємств, зокрема тих, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави та мають монополію на загальнодержавному ринку товарів і послуг; цін та ціноутворення; додержання умов реалізації програм та проектів міжнародної технічної допомоги, кредитів, грантів, іноземних інвестицій; стану економічної конкуренції на ринку; сплати суб'єктами господарських відносин податків, зборів та інших обов'язкових платежів та ін. Основними формами контрольної діяльності є ревізії, перевірки, моніторинг, експертиза.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ

1. Схарактеризуйте особливості публічного адміністрування у сфері економіки.

2. Назвіть напрямки публічного адміністрування у сфері економіки.

3. Визначте особливості правового статусу загальних суб'єктів публічного адміністрування у сфері економіки

4. Схарактеризуйте правовий статус суб'єктів публічного адміністрування щодо окремих галузей економіки та міжгалузевого публічного адміністрування економікою.

5. Визначте особливості правового статусу суб'єктів публічного адміністрування у сфері економіки на територіальному (місцевому) рівні.

6. Схарактеризуйте правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у сфері економіки на локальному рівні.

7. Назвіть основні засоби публічного адміністрування у сфері економіки та доведіть адміністративно-правову природу їх застосування.

8. Надайте характеристику основних засобів публічного адміністрування у сфері економіки.

9. Розкрийте особливості державного контролю у сфері економіки як елементу публічного адміністрування.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Авер'янов В. Вибрані наукові праці. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448с.

2. Битяк Ю., Гаращук В., Зуй В. та ін. Адміністративне право: підручник. Харків : Право, 2013. 656 с.

3. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т.1. : Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

4. Бондар Г., Коломоєць Т., Колпаков К. та ін. Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування в Україні. Запоріжжя : ЗНУ, 2014. 204 с.

6. Кузьменко О., Пастух І., Користін О. та ін. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.

8. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2806-15 (дата звернення 19.11.2019)

9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16 (дата звернення 19.11.2019)

10. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19.05.2011 № 3392-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3392-17 (дата звернення 19.11.2019)

11. Рябченко О. Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки: Наукова доповідь. Київ: Логос. 2013. 40с.

ТЕМА 11. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

1. Поняття муніципального права.
2. Джерела муніципального права.
3. Система муніципального права України.
4. Муніципально-правові відносини.

1. Поняття муніципального права України

Муніципальне право України — галузь права України, норми якої виражають волю й інтереси її народу, держави та територіальних громад і регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування.

За своєю суттю муніципальне право є виразником волі й інтересів територіальних громад, усього народу та держави, оскільки муніципальні норми встановлюють або санкціонують як суб'єкти місцевого самоврядування (територіальні громади), так і народ й держава, приймаючи Конституцію та закони, якими визнається і гарантується місцеве самоврядування.

За своїм змістом муніципальне право виступає регулятором суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, тобто відносин, пов'язаних з виникненням і існуванням місцевого самоврядування в межах певних адміністративно-територіальних одиниць, оскільки воно має у своїй основі природний, громадський характер, а також з його організацією і здійсненням.

За формою муніципальне право являє собою галузь права, джерелами якого є акти як локальних (статути територіальних громад, регламенти рад тощо), так і загальних, загальнонаціональних (Конституції, законів, підзаконних актів) норм права.

У системі права муніципальне право належить до публічного права, оскільки стосується насамперед і головним чином самостійного виду публічної (політичної) влади (демократії), яка, у свою чергу, належить територіальним громадян і здійснюється ними безпосередньо або через утворювані ними органи (ради та інші органи).

Ця галузь права — комплексна, оскільки її норми регулюють або об'єктивно мають регулювати суспільні відносини, що є предметом впливу ряду традиційних та інших загальновизнаних галузей права, насамперед конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, земельного та ряду інших галузей публічного і приватного права.

Отже, муніципальне право в системі права України являє собою комплексну галузь публічного права, норми якої регулюють насамперед і головним чином організацію і здійснення влади територіальними громадами та утворюваними ними органами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

,Назва відповідної галузі "муніципальне право України" є значною мірою умовною, запозиченою з інших національних правових систем.

Аналогічну назву має ця галузь у Великій Британії, Іспанії, Російській Федерації, США та інших країнах.

Основні ознаки будь-якої галузі права — це наявність насамперед її предмета і методу (методів). Чи має муніципальне право самостійний предмет і метод (методи)?

Предметом муніципального права є місцеве самоврядування як відносно самостійний вид суспільних відносин, пов'язаних з організацією і здійсненням влади територіальними громадами.

Місцеве самоврядування як предмет муніципального права — багатогранне явище. За своєю суттю воно є одним з основних принципів конституційного ладу і складових його системи, формою народовладдя, що властива територіальним спільнотам суспільства — територіальним громадам.

Зміст місцевого самоврядування полягає насамперед і головним чином у самостійному вирішенні територіальними спільнотами питань місцевого значення. У ст. 140 Конституції України зазначено, що "місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України".

Слід також зазначити, що територіальні громади й утворювані ними органи вирішують ще питання, делеговані їм органами державної влади.

Предмет муніципального права являє собою певну систему. ***Основними складовими цієї системи є відносини:***

- що пов'язані з організацією і проведенням місцевих виборів, референдумів та з іншими формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад;
- що пов'язані з діяльністю представницьких органів місцевого самоврядування (рад) і депутатів місцевих рад;
- що пов'язані з діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування та муніципальних службовців;
- що пов'язані з діяльністю сільських, селищних і міських голів;
- що пов'язані з діяльністю органів самоорганізації населення;
- органів місцевого самоврядування з органами державної влади, з іншими органами місцевого самоврядування, з об'єднаннями громадян, а також з підприємствами, установами й організаціями;
- фінансові, цивільні, земельні, соціальні, трудові, житлові та інші.

Це досить розгалужена система, яка до того ж постійно змінюється, розвивається і вдосконалюється за формою і змістом. З розвитком і утвердженням якісно нових відносин в системі місцевого самоврядування, особливо муніципальної (комунальної) власності й місцевих бюджетів, розвивається і утверджується муніципальне право.

Метод муніципального права, як і метод будь-якої галузі, є способом її впливу на суспільні відносини, зокрема на відносини в системі місцевого

самоврядування. Кожній галузі права властивий, як правило, ряд методів. Це притаманно і муніципальному праву. Розрізняють такі провідні методи муніципального права: імперативний, диспозитивний, рекомендаційний і декларативний.

Пріоритетним є імперативний метод, оскільки норми цієї галузі регулюють передусім відносини державної влади і народовладдя, яке опосередковує собою місцеве самоврядування. Вплив муніципального права на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування здійснюється шляхом застосування відповідних правових норм муніципального права в ході безпосереднього волевиявлення (місцевих референдумів, виборів тощо), а також органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Власне імперативний метод характеризується зрештою тим, що відповідні норми права не передбачають альтернативної поведінки чи діяльності, а в разі невиконання рішень місцевого самоврядування, прийнятих в межах компетенції відповідних суб'єктів місцевого самоврядування, настає відповідальність згідно з чинним законодавством.

Диспозитивний метод переважно запозичений з галузей приватного права і є засобом впливу в основному на відносини, суміжні з муніципальними (владними) відносинами. Як юридичні особи суб'єкти місцевого самоврядування укладають договори з іншими юридичними особами, а також з органами державної влади.

Територіальні громади мають у своїй власності рухоме й нерухоме майно. Органи місцевого самоврядування, що управляють цим майном, можуть укладати різні договори щодо розпорядження ним чи набуття його.

Поряд з цими методами поширення набули методи рекомендацій (порад) і декларацій (проголошення принципів тощо), які характерні, зокрема, для міжнародно-правових актів (хартій, декларацій тощо) і статутів (хартій) територіальних громад.

2. Джерела муніципального права

Система джерел муніципального права є однією з найбільших розгалужених серед джерел інших галузей права, що значною мірою зумовило порівняно швидке становлення цієї галузі з часу визнання в нашій країни місцевого самоврядування.

Основні види джерел муніципального права:

- Конституція України;
- закони України;
- підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади в галузі місцевого самоврядування;
- нормативно-правові акти суб'єктів системи місцевого самоврядування;
- міжнародно-правові акти в галузі місцевого самоврядування
- нормативно-правові договори;

- інші види джерел муніципального права, як то акти безпосереднього народовладдя, нормативно-правові акти Верховне Ради й Ради Міністрів Автономної Республіки Крим тощо.

Пріоритетним джерелом муніципального права України Конституція України. Основним видом джерел муніципального права є, звичайне закони про місцеве самоврядування — загальний і спеціальні (територіальні або галузеві). Серед спеціальних нормативно-правових актів у галузі місцевого самоврядування найбільш вагомими є: Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ», Конституція Автономної Республіки Крим та ін.

Значне місце серед джерел муніципального права посідають підзаконні нормативні акти органів державної влади: відповідні укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, рішення Конституційного Суду України з питань місцевого самоврядування та нормативні акти інших органів державної влади.

Поступово визнається і утверджується таке джерело муніципального права, як акти Конституційного Суду України.

Найбільш розгалуженим джерелом муніципального права є нормативно-правові акти суб'єктів системи місцевого самоврядування, зокрема відповідні акти територіальних громад: акти їх безпосереднього волевиявлення, акти представницьких органів місцевого самоврядування рад, акти їх виконавчих органів, акти сільських, селищних, міських голів, акти органів самоорганізації населення тощо. Найбільш вагомими серед цих нормативних актів є акти місцевих референдумів і акти представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема статути територіальних громад міст та інших адміністративно-територіальних одиниць, регламенти відповідних рад, правила, положення тощо, що в цілому складають найбільший масив джерел муніципального права України.

Однією з істотних особливостей статуту територіальної громади є необхідність його державної реєстрації в органах Міністерства юстиції України. Якщо звичайне рішення ради нормативно-правового характеру набирає чинності зазвичай з дня його оприлюднення, то статут територіальної громади — відповідно після його реєстрації в органах Міністерства юстиції.

Усе більше місця в системі джерел муніципального права України займають міжнародно-правові акти з числа тих, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. До них належать, зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р.

Серед інших джерел комунального права все більше місце посідають нормативно-правові акти Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, нормативно-правові акти виборчих комісій, насамперед Центральної виборчої комісії, нормативно-правові акти комунальних підприємств, установ і організації тощо.

5. Система муніципального права України

Систему муніципального права складають інститути та норми муніципального права.

Основними складовими системи муніципального права є його ***інститути.*** Вони являють собою групи правових норм, що регулюють найбільш споріднені муніципальні відносини, тобто системи відносин у сфері місцевого самоврядування.

Відповідно до чинної Конституції України, цього Закону та інших законодавчих актів, прийнятих на їх основі і згідно з ними, основними інститутами муніципального права України визнані:

- інститут загальних засад місцевого самоврядування;
- інститут територіальних громад;
- інститут форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад: місцевих виборів, місцевих референдумів та інших форм безпосередньої демократії;
- інститут представницьких органів місцевого самоврядування (рад);
- інститут виконавчих органів місцевого самоврядування;
- інститут сільських, селищних, міських голів;
- інститут органів самоорганізації населення;
- інститут територіальних основ місцевого самоврядування;
- інститут комунальної власності;
- інститут фінансових основ місцевого самоврядування;
- інститут об'єднань органів місцевого самоврядування;
- інститут гарантій місцевого самоврядування;
- інститут юридичної відповідальності органів і посадових осіб системи місцевого самоврядування.

Первинним елементом системи муніципального права є ***муніципальні норми***. Вони являють собою загальнообов'язкові правила поведінки, які встановлюються народом, державою, органами державної влади, територіальними громадами, органами або посадовими особами системи місцевого самоврядування та іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

Муніципально-правові норми, як і норми інших галузей права, поділяються на кілька видів, зокрема, за їх суттю, змістом, формами, джерелами, місцем і часом дії, об'єктами і суб'єктами муніципальних правовідносин тощо.

За юридичною силою розрізняють такі муніципально-правові норми:

1) конституційні, що мають найвищу юридичну силу;
2) законодавчі, що мають вищу юридичну силу;
3) норми підзаконних актів та
4) норми суб'єктів місцевого самоврядування.

За змістом волі, що виражається в муніципально-правових нормах, останні бувають:

1) уповноважуючі (норми, що надають або визнають права суб'єктів правовідносин);

2) зобов'язуючі (норми, що передбачають обов'язки);

3) забороняючі (норми, що передбачають заборони щодо певних напрямів, способів або засобів діяльності, поведінки) та

4) дозвільні (норми, що передбачають дозволи щодо певної поведінки або діяльності).

За способом вираження волі муніципально-правові норми поділяють на

а) імперативні (норми, що передбачають, як правило, однозначність їх розуміння, тлумачення і дії, поведінки відповідно до них);

б) диспозитивні (норми, що передбачають багатоманітність у їх розумінні, тлумаченні та поведінці згідно з ними);

в) рекомендаційні (норми, що пропонують певні види чи напрями діяльності, які обираються на розсуд, з волі суб'єкта відповідних правовідносин) і

г) декларативні (норми, що проголошують як об'єктивно найбільш прийнятні правила поведінки суб'єктів муніципальних правовідносин).

За характером здійснюваних функцій муніципально-правові норми класифікують на правотворчі, установчі, регулятивні, охоронні та інформаційні (норми-дефініції та ін.)

Залежно від характеру відносин, що регулюють муніципально-правові норми, розрізняють матеріальні та процесуальні (процедурно-процесуальні) норми.

Залежності від меж дії муніципально-правові норми бувають загальні (норми-принципи, норми-дефініції) та інституційні (підгалузеві).

За простором і територією дії муніципально-правові норми поділяють на

1) ті, що діють на всій території України,

2) ті, що діють в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (норми актів, що приймаються територіальними громадами й органами місцевого самоврядування).

За часом дії муніципально-правові норми бувають постійні, що становлять більшість норм, і тимчасові, зокрема норми, передбачені перехідними положеннями Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та іншими законами.

4. Муніципально-правові відносини

У найбільш загальному вигляді муніципально-правові відносини можна визначити як урегульовані нормами муніципального права і гарантовані державою суспільні відносини в галузі місцевого самоврядування, учасники яких вважаються носіями юридичних прав і обов'язків.

Їх змістом є організація і здійснення місцевої публічної влади в межах прав і обов'язків суб'єктів цих відносин у передбачених Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами формах.

Муніципально-правові відносини мають у переважній більшості спільні риси з іншими правовідносинами і насамперед з конституційно-правовими, адміністративно-правовими, фінансово-правовими, оскільки муніципальне право є комплексною галуззю публічного права й інститутом конституційного права.

Муніципально-правові відносини є відносинами влади (публічної політичної влади), як і відносини щодо організації і діяльності органів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), але суб'єкти цих відносин, насамперед територіальні громади (сіл, селищ, міст), мають визнані державою природні права, на відміну від органів державної влади, які мають надані їм народом і державою повноваження. Муніципально-правовим відносинам притаманний локальний (місцевий) характер. Відповідно права і обов'язки суб'єктів цих відносин обмежуються, зазвичай, певними адміністративно-територіальними одиницями.

Муніципально-правові відносини як відносини з приводу організації і здійснення публічної влади, тобто як владні відносини, мають переважно імперативний характер. Але муніципальне право як комплексна галузь права регулює і значне коло відносин, що ґрунтуються на рівності сторін, суб'єктів цих відносин, зокрема цивільних, сімейних, трудових та інших суспільних відносин. Відповідні правовідносини складають органічну частину муніципально-правових відносин.

Основними елементами муніципально-правових відносин, як і інших правовідносин, є насамперед суб'єкти, об'єкти, суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів цих відносин.

Суб'єктами муніципально-правових відносин є учасники цих відносин, які мають відповідні суб'єктивні права і виконують відповідні юридичні обов'язки в межах і порядку, передбачених муніципально-правовими нормами.

Основні суб'єкти муніципально-правових відносин: Український народ, Українська держава; органи державної влади; політичні партії і громадські організації, їх об'єднання і осередки; громадяни України; територіальні громади, жителі відповідних адміністративно-територіальних одиниць; представницькі органи місцевого самоврядування (місцеві ради), виконавчі органи місцевих рад; сільські, селищні, міські голови, органи самоорганізації населення, депутати місцевих рад, посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації; асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування; юридичні особи.

Основні об'єкти муніципально-правових відносин: влада народу; державна влада; права, свободи і обов'язки людини і громадянина; влада територіальних громад; питання місцевого значення; функції (напрями й види діяльності) суб'єктів місцевого самоврядування; об'єкти комунальної

власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні блага, природні об'єкти, природні ресурси, об'єкти природно-заповідного фонду, земля; духовні блага (освіта, наука, культура, інформація, пам'ятки історії, культури, архітектури, містобудування); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст і цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств і організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо.

Складовою частиною об'єктів муніципально-правових відносин є статус, компетенція, повноваження, суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів муніципально-правових відносин, їх гарантії і відповідальність. Зокрема, чинною Конституцією і Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначається статус територіальних громад, місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування, виконавчих органів рад, сільського, селищного чи міського голови, органів самоорганізації населення.

Муніципально-правові відносини є багатогранними за своїм змістом і формами, умовами функціонування і розвитку та іншими ознаками.

Відповідно їх можна класифікувати за інститутами і нормами муніципального права, за суб'єктами і об'єктами муніципально-правових відносин, за повноваженнями (правами і обов'язками), за простором і часом, за організаційними і правовими формами тощо.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Дайте визначення поняттю «муніципальне право».
2. У чому полягають особливості методу муніципального права?
3. Які Вам відомі джерела муніципального права?
4. Назвіть принципи місцевого самоврядування.
5. Які структури утворюють систему органів місцевого самоврядування і яка з них є первинною у цій системі?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 23.12.2019)
2. Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19 (дата звернення: 23.12.2019)
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр (дата звернення: 23.12.2019)

4. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. Посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
5. Муніципальне право: навчально-методичний посібник для самостійної роботи та практичних занять / уклад.: С. Г. Серьогіна, П. М. Любченко, І. І. Бодрова та ін. Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. 59 с. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/1142/1/NMP_0087.pdf (дата звернення: 23.12.2019
6. Трачук П. А., Качмар О. Б. Кодифікація і реформування муніципального права України: деякі проблеми теорії і практики. URL: http://visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/visnuk_27%20t.%201.pdf (дата звернення: 23.12.2019)
7. Топузов В. І. Муніципально-правова відповідальність в системі муніципального права України URL: http://visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/visnuk_27%20t.%201.pdf (дата звернення: 23.12.2019)
8. Погорілко Ф.І, Баймуратов М. О., Бальций І. О. та ін. Муніципальне право України: Підручник. К: Правова єдність, 2009. 720 с. URL: http://diplomvkarmane.org.ua/media/diplom/files/pages/мс3.pdf (дата звернення: 23.12.2019)

ТЕМА 12. ПРАВО ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1. Поняття та види публічної служби.
2. Право публічної служби: сутність, зміст та система.
3. Державна служба як різновид публічної служби.
4. Муніципальна служба як інститут права публічної служби.

1. Поняття та види публічної служби

Вперше термін «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні використано Кодексом адміністративного судочинства України, де визначено, що **публічна служба** – *це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.* Очевидно, це визначення є надмірно широким. Адже від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

Види публічної служби. Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

В Україні до мілітаризованої служби відносять військову державну службу – у Збройних Силах України, Службі безпеки України та

правоохоронну (воєнізовану) державну службу – в органах внутрішніх справ (міліції), державній прикордонній службі тощо. Після запровадження повноцінної муніципальної міліції її теж можна буде розглядати, як частину мілітаризованої служби.

Інший вид публічної служби становить служба професійного апарату чиновників, тобто осіб, що забезпечують функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В країнах Європи цей вид служби зазвичай називається цивільною службою, що також дозволяє відмежувати її від служби мілітаризованої та якнайкраще відповідає основному обов'язку цих службовців – служіння суспільству. Акцент на цивільному характері служби зроблено у багатьох країнах, наприклад, у Законі Латвії «Про державну цивільну службу», Законі Польщі «Про цивільну службу» та ін.

Отже, *публічна служба — це професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо.*

2. Право публічної служби: сутність, зміст та система

Право публічної служби – *це сукупність норм права, покликана регулювати діяльність суб'єктів публічної адміністрації, пов'язану із реалізацією державної політики у сфері публічної служби.*

Ознаки публічної служби:

- ***професійна діяльність.*** Публічна служба є професією, видом трудової діяльності людини, яка володіє комплексом соціальних знань, практичних навичок, одержаних шляхом спеціальної совіти, навчання чи досвіду, які дають можливість здійснювати роботу у цій сфері;

- ***діяльність на посадах в органах публічної влади та їхньому апараті***. Завдяки цій ознаці характеризується не лише місце роботи публічних службовців, а й окреслюється специфіка публічної служби як такої;

- ***публічність,*** яка передусім, виражається у відкритості публічної служби. Це забезпечується за рахунок доступу до нормативно-правової бази держави; доступності для громадян інформації про оперативну діяльність публічних органів тощо;

- ***специфіка набуття статусу публічного службовця***, тобто виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого є акт призначення на посаду чи результат виборів;

- ***спеціальний правовий режим діяльності публічних службовців***, що виражається у закріпленні на законодавчому рівні засобів, які застосовують у своїй діяльності публічні службовці, тощо;

- ***отримання заробітної плати з бюджету***.

Система права публічної служби – це сукупність норм та інститутів права публічної служби, об'єднаних єдиними метою та завданнями юридичного регулювання та розташованих у певній логічній послідовності.

Елементи системи права публічної служби:

- інститут правового статусу суб'єктів службових правовідносин;
- інститут державної служби;
- інститут політичної служби;
- інститут цивільної служби;
- інститут мілітаризованої служби;
- інститут посад в органах публічної влади;
- інститут вступу на публічну службу;
- інститут публічної службової кар'єри;
- інститут матеріального та соціального забезпечення публічних службовців;
- інститут відповідальності і публічних службовців;
- інститут припинення публічної служби та ін.

3. Державна служба як різновид публічної служби

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

Більшість питань правового регулювання здійснення державної служби в Україні врегульовані Законом України «Про державну службу в Україні» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

Державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного

бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

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.

Прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, проводиться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються.

Встановлюються такі категорії посад державної служби:

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

Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

2) категорія «Б» - посади:

керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників; керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; керівників та заступників керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, апаратів місцевих державних адміністрацій, їх структурних підрозділів; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

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

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

Ранги державних службовців

Ранги державних службовців є видом спеціальних звань. Встановлюється **дев’ять рангів** державних службовців.

Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого

самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України.

Співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями встановлюється для випадків призначення осіб, яким присвоєно такі спеціальні звання, на посади державних службовців, на яких може бути присвоєно нижчий ранг. У такому разі особі присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до спеціальних законів.

Присвоюються такі ранги:

державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», - 1, 2, 3 ранг;

державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», - 3, 4, 5, 6 ранг;

державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», - 6, 7, 8, 9 ранг.

Ранги державним службовцям присвоює суб'єкт призначення, крім випадків, передбачених законом. Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування - після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад.

Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю ***через кожні три роки*** з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг.

Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися ***не раніше ніж через один рік*** після присвоєння попереднього рангу.

За сумлінну службу державному службовцю у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

У разі переходу на посаду нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем ***зберігається раніше присвоєний йому ранг.***

Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду.

В особовій справі та трудовій книжці державного службовця робиться запис про присвоєння, зміну та позбавлення рангу державного службовця.

Право на державну службу

Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

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

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

2. На державну службу не може вступити особа, яка:

1) досягла шістдесятип’ятирічного віку;

2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;

3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов’язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;

5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов’язане з корупцією правопорушення - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

6) має громадянство іншої держави;

7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;

8) підпадає під заборону, встановлену Законом України "Про очищення влади".

Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу

Вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із ***загальних*** та ***спеціальних*** вимог.

Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, повинна відповідати таким ***загальним вимогам***:

1) для посад категорії «А» - загальний стаж роботи ***не менше семи років***; досвід роботи на посадах державної служби категорій "А" чи "Б" або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, ***володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;***

2) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті - досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності ***не менше двох років***, вільне володіння державною мовою;

3) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті - досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

4) для посад категорії «Б» в іншому державному органі, крім тих, що зазначені у пунктах 2 і 3 цієї частини, - досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого

самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою;

5) для посад категорії «В» - наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра, вільне володіння державною мовою.

Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

4. Особи, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», мають відповідати типовим вимогам (включаючи спеціальні), затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Вступ на державну службу

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється.

Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця *з дня публічного складення нею Присяги державного службовця*, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, - з дня призначення на посаду.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації - не рідше одного разу на три роки.

Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування

До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

1) зауваження;

2) догана;

3) попередження про неповну службову відповідність;

4) звільнення з посади державної служби.

Проведення службового розслідування

З метою визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку може проводитися службове розслідування.

Тривалість службового розслідування не може перевищувати один місяць. За потреби зазначений строк може бути продовжений суб'єктом призначення, але не більш як до двох місяців.

Особи, які проводять службове розслідування, несуть персональну відповідальність за неповноту і необ'єктивність його висновків та за розголошення інформації щодо службового розслідування.

З метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення дисциплінарною

комісією ступеня вини, характеру і тяжкості цього дисциплінарного проступку Комісією, дисциплінарною комісією формується **дисциплінарна справа.**

Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями категорії «А» до суду, а категорій «Б» і «В» - до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або до суду.

Скарга подається протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

Обмеження при проходженні публічної служби

Законодавець встановлює особливий правовий режим проходження публічної служби, що обумовлено важливим соціальним призначенням цієї служби задля реалізації як завдань та функцій держави, так і публічного інтересу.

Державний службовець не має права:

1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії;

2) обіймати посади в керівних органах політичної партії;

3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»;

4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;

5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

Загальними є обмеження щодо організації та проведення страйків, вчиненню дій, які можуть зашкодити авторитету органу публічної влади.

Спеціальні обмеження пов’язані із дією антикорупційного законодавства в Україні, яке в першу чергу спрямовано на запобігання проявам корупції в органах публічної влади.

Припинення державної служби за ініціативою суб’єкта призначення
Підставами для припинення державної служби за ініціативою суб’єкта призначення є:

1) скорочення чисельності або штату державних службовців, ліквідація державного органу, реорганізація державного органу у разі, коли відсутня можливість пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби, а в разі відсутності такої пропозиції - іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі;

2) встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування;

3) отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності;

4) вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення.

Підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення може бути нез'явлення державного службовця на службу протягом більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання.

За державним службовцем, який втратив працездатність під час виконання посадових обов'язків, посада зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

4. Муніципальна служба як інститут права публічної служби

Служба в органах місцевого самоврядування регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування України» від 7 червня 2001 року N 2493-III.

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.

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

Право на службу в органах місцевого самоврядування

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

На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється:

- на посаду сільського, селищного, міського голови, старости в порядку, встановленому Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні";
- на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови - секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії

з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських **рад шляхом обрання відповідною радою**;

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

- на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради **на конкурсній основі** чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

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

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

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

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

Обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевогосамоврядування та проходженням служби

На службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи:

1) визнані судом недієздатними;

2) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

3) які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку;

4) які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

На посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що

перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень.

Інші обмеження, пов'язані із проходженням служби в органах місцевого самоврядування, встановлюються виключно законами України.

В органах місцевого самоврядування встановлюються такі категорії посад:

перша категорія - посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови;

друга категорія - посади Сімферопольського міського голови, міських (міст - обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад та Севастопольського міського голови, заступника міського голови - секретаря Київської міської ради;

третя категорія - посади перших заступників та заступників міських голів (міст - обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст - обласних центрів та міста Сімферополя) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст - обласних центрів), голів районних, районних у містах рад; керуючих справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад;

четверта категорія - посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, посади заступників голів районних рад;

п'ята категорія - керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських,

селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад;

шоста категорія - посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад, старост;

сьома категорія - посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Віднесення інших посад органів місцевого самоврядування, не зазначених у цій статті, до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування.

Ранги посадових осіб місцевого самоврядування

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування присвоюються ранги у межах відповідної категорії посад.

Встановлюються такі ранги посадових осіб місцевого самоврядування:

особам, які займають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до другої категорії, може бути присвоєно 5, 4 і 3 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до третьої категорії, може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, може бути присвоєно 9, 8 і 7 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 і 9 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до шостої категорії, може бути присвоєно 13, 12 і 11 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно 15, 14 і 13 ранг.

Ранги, які відповідають посадам першої та другої категорій, а також ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад, старостам присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад.

Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді **не менш як 2 роки**.

З метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, крім осіб, зазначених у частині другій цієї статті, посадові особи місцевого самоврядування **один раз на 4 роки підлягають атестації**.

Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування **становить 65 років**. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

Після досягнення граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ:

1. Дайте визнкачення поняттю «публічна служба». В якому документі вперше в Україні його застосовано?
2. Охарактеризуйте основні види публічної служби в Україні.
3. Якими є основні функції, завдання державної служби як різномиду публічної служби в Україні?
4. Хто такі державні службовці? Як класифікуються їх посади та ранги в чинному законодавстві України про державну слежбу?
5. Які є обмеження для державних службовців?
6. Охарактеризуйте особливості муніципальної служби як різновиду публічної служби в Україні.
7. Якими є посади та їх класифікації в муніципальній службі?
8. Чи існують відмінності між державною та муніципальною службою в Україні? В чому вони полягають?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. Посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
2. Мосора Л. С. Досвід організації державної служби в Польщі: орієнтири для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. №3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/36.pdf
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18

5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III.URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14
6. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. К.: Конус-Ю, 2007. 344 с.

ТЕМА 13. ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО

1. Сутність, функції та призначення Національної поліції України.
2. Національна поліція як суб'єкт адміністративно-правового забезпечення публічного порядку.
3. Форми і методи діяльності Національної поліції України

1. Сутність, функції та призначення Національної поліції України

Мета діяльності органів Національної поліції України визначається їхнім правовим статусом, місцем і роллю в державі. Водночас завдання органів Національної поліції України є похідними від мети, що стоїть перед ними.

Основою метою діяльності органів Національної поліції України відповідно до нормативно-правових актів є забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Водночас основні завдання органів Національної поліції України мають своє закріплення в Законі України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» та Постанові Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію». Так, відповідно до Закону України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» завданням поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
3) протидії злочинності;
4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Запровадження терміна «поліцейські послуги» для характеристики завдань Національної поліції свідчить про намагання змінити філософію цього виду правоохоронного органу – трансформувати його функції з контрольно-репресивних на сервісні. Отже, Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» задає правильне русло для формування правоохоронного органу нової якості. Хоча, безперечно, від тексту Закону України від 02.07.2015 № 580-VIII та назви органу така якість залежить не настільки суттєво, наскільки на неї впливатиме подальша практика добору кадрів, організації їхньої роботи, матеріально-технічного забезпечення та комунікації поліцейських із суспільством.

Діяльність поліції із забезпечення верховенства права повинна включати в себе два різні, але взаємопов'язані обов'язки: забезпечувати дотримання офіційних законів, належним чином прийнятих державою, що включає забезпечення загального стану публічного спокою, та пов'язаний із цим обов'язок суворо обмежуватися власними визначеними повноваженнями, утримуючись від будь-яких свавільних дій і дотримуючись особистих прав і свобод представників громадськості.

Верховенство права передбачає не тільки, що робиться, але і те, як це робиться. Виконуючи свої обов'язки, поліція повинна дотримуватись індивідуальних прав громадян, включаючи права і свободи людини, і не вчиняти свавільних або протиправних дій. Це є основоположним для розуміння верховенства права і, отже, для значущості і для мети діяльності поліції в демократичній державі.

Ведучи мову про ***протидію злочинності***, під нею слід розуміти цілеспрямовану діяльність, що проводиться державою та суспільством на основі наукового розуміння злочинності та причин, що її породжують. Як випливає з Рекомендації № R (83) 7 Комітету міністрів Ради Європи про участь громадськості в політиці з боротьби зі злочинністю, для того, щоб попередження злочинності було ефективним, потрібна участь всього суспільства, включаючи громадськість. Протидія злочинності повинна включати всі ***засоби і методи впливу на злочинність,*** як: загальнодержавні засоби економічного, політичного і виховного впливу, які безпосередньо не спрямовані на протидію злочинності, але справляють на неї суттєвий вплив; засоби законодавчого, правового порядку, що визначають основні напрями, які поєднують переконання і примус у протидії злочинності; діяльність державних органів, громадських організацій, органів поліції з виявлення причин та умов скоєння конкретних злочинів та вжиття засобів щодо їх усунення; безпосередня, постійна і послідовна робота органів поліції з розкриття злочинів, розслідування і розгляду кримінальних справ, виправлення осіб, що скоїли злочини, нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; проведення розшукових і оперативно- розшукових заходів, зумовлених ситуацією, що склалася.

Надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, є ще одним *завданням* діяльності органів Національної поліції України. Включення до завдань Національної поліції функції надання послуг є дещо іншим, оскільки це змінює роль поліції, яка перестає бути «силою», яка застосовується до суспільства, і стає органом надання послуг суспільству. Варто наголосити на тому, що протягом останніх років у Європі простежується чітка тенденція повніше інтегрувати поліцію в громадянське суспільство і наближати її до населення, і ця мета в низці держав досягається за допомогою розвитку «діяльності поліції в інтересах громади» (community policing).

Одним із головних засобів досягнення цієї мети є наділення поліції статусом органу публічної служби, а не просто органу, відповідального за застосування закону, і для того, щоб це перетворення не залишилося виключно мовною вправою, то розділ «послуг» слід ввести в список завдань сучасної демократичної поліції.

Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» визначає, що ***основними завданнями Національної поліції є:***

1) реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;

2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах;

3) надання в межах, визначених за- коном, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

2. Національна поліція як суб'єкт адміністративно-правового забезпечення публічного порядку

Невід'ємною частиною реформування українського публічного права є створення нових механізмів, спрямованих на адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки та порядку.

У загальному вигляді під публічним порядком потрібно розуміти урегульовану правовими та іншими соціальними нормами певну частину суспільних відносин, які становлять режим життєдіяльності у відповідних сферах, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності та умов, що склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян.

Характеризуючи суб'єкти адміністративно-правового забезпечення публічного порядку, слід зазначити, що в теорії адміністративного права немає визначеної класифікації суб'єктів забезпечення публічного порядку. Усіх суб'єктів доцільно поділяти на **дві групи**, а саме: загальні та спеціальні.

Загальні суб'єкти визначають засади внутрішньої політики держави, визначають стратегію державного управління у сфері внутрішньої безпеки, а зокрема, публічної безпеки та порядку, як у звичайних умовах життєдіяльності, так і в умовах виникнення різноманітних надзвичайних ситуацій, що мають відповідні повноваження та вирішують, в основному, конституційно та законодавчо закріплені стратегічні завдання у зазначеній сфері, а також реалізують державну політику щодо забезпечення внутрішньої безпеки та порядку. До них відносяться Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Рада національної безпеки і оборони України тощо.

До спеціальних суб'єктів забезпечення публічного порядку можна віднести органи виконавчої влади та правоохоронні органи, діяльність яких

безпосередньо направлена на здійснення заходів щодо забезпечення захисту об'єктів публічної безпеки та порядку. До них відносяться Міністерство Оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України тощо.

Систему органів, що забезпечують публічний порядок, можна визначити, як організаційно-функціональне об'єднання суб'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення необхідної та достатньої публічної безпеки та порядку, що виконують скоординовані завдання для досягнення зазначених результатів в умовах загальних правових, організаційних, фінансово-економічних, матеріальних, тимчасових чи інших обмежень. Таким чином, для розмежування компетенції різних суб'єктів із забезпечення публічного порядку потрібно насамперед встановити загальні основи в їхній діяльності, а потім визначати специфіку кожного з них.

Систему охорони публічного порядку доцільно розглядати у широкому та вузькому аспектах. У широкому розумінні – це діяльність усіх учасників суспільних відносин, спрямована на забезпечення публічного порядку, додержання прав і свобод людини, їх реалізацію, дотримання законності і правопорядку. Суб'єктами охорони публічного порядку у вузькому значенні є державні спеціальні органи, уповноважені на забезпечення владної діяльності із захисту суспільних відносин у сфері охорони публічного порядку; громадські організації та об'єднання громадян; окремі громадяни, які можуть здійснювати повноваження з охорони публічного порядку у визначених законом межах і формах.

Національна поліція України як головний суб'єкт охорони публічного порядку, в свою чергу, реалізовує державну політику в сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, організовує і координує діяльність правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та охороні публічного порядку.

Різноманітна діяльність поліції як складової частини правоохоронних органів України регулюється Законом України «Про Національну поліцію», що обумовлено такими змінами, як європейський вибір розвитку України, подальша демократизація суспільного життя, зростання пріоритету загальнолюдських цінностей, утвердження верховенства права та інші. У нинішніх умовах функціонування правоохоронної системи України ставить на порядок денний необхідність визначити нові завдання щодо реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, всебічного укріплення публічного порядку і законності.

Отже, головним завданням Національної поліції України, як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення публічного порядку є забезпечення внутрішнього правопорядку в державі, яке передбачає виконання таких функцій: попередження, виявлення, припинення злочинів та інших правопорушень, встановлення та затримання осіб, які їх вчинили; визначення тактики і стратегії забезпечення публічного порядку; профілактика

правопорушень; нагляд за дотриманням громадянами та посадовими особами підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, чинного законодавства та нагляд за особами з антисоціальною поведінкою, які перебувають на обліку в поліції.

3. Форми і методи діяльності органів Національної поліції

Під **формою адміністративної діяльності** розуміється певне адміністративно-правовими нормами зовні виражену дію органу внутрішніх справ (поліції) або конкретної посадової особи, здійснюване в рамках їх компетенції і що викликає певні правові наслідки.

Адміністративна діяльність поліції досить різноманітна, її види можуть класифікуватися за змістом і способом вираження.

За змістом форми адміністративної діяльності поділяються на правотворчу та правозастосовну. *Правотворча діяльність* полягає у виробленні правових норм, їх вдосконаленні (зміну, доповнення, скасування), тобто виданні нормативних правових актів, спрямованих, як правило, на регулювання внутрішньоорганізаційної діяльності органів внутрішніх справ. Вона здійснюється на основі та на виконання законодавчих актів, актів Президента Росії, Уряду РФ, інших органів державної влади і носить підзаконний характер. *Правозастосовна діяльність* органів внутрішніх справ полягає у прийнятті індивідуальних мають юридичне значення актів, тобто в дозволі на основі норм права індивідуальних конкретних справ і здійсненні дій юридичного характеру. Будь-який орган внутрішніх справ як суб'єкт застосування права в тому чи іншому обсязі володіє правозастосовчої компетенцією, повсякденно реалізує функції управління у сфері внутрішніх справ.

За формою вираження форми адміністративної діяльності можуть підрозділятися на письмові та усні. *Письмова форма*є основною, вона використовується при вирішенні питань, що вимагають письмового оформлення дій суб'єктів адміністративної діяльності. Зміст даної форми адміністративної діяльності полягає у підготовці та прийнятті органами внутрішніх справ правових актів (нормативних та індивідуальних), а також скоєнні юридично значимих дій (складання протоколів, реєстраційних актів, видача довідок та ін.). *Усна форма* адміністративної діяльності застосовується у передбачених нормативними правовими актами випадках при вирішенні питань оперативного характеру і складається у відданні усних наказів, розпоряджень і команд, що тягнуть правові наслідки.

Найважливішою формою адміністративної діяльності є **адміністративний** акт. Даний термін найбільш яскраво виражає вольове владне дію органу виконавчої влади, що включає волевиявлення органу (рішення) і його зовнішнє вираження в процесі виконання функцій, надання державних послуг, доручених йому юридичними приписами, - акт, який має своєю метою викликати необхідні юридичні наслідки у відповідних адміністративно правових відносинах. Видаючи адміністративний акт, орган

виконавчої влади здійснює свою компетенцію і реалізує свої права не в силу свого бажання, а в силу покладеного на нього обов'язку активно використовувати свої права.

Поняття адміністративного акта охоплює як підготовку та прийняття суб'єктами адміністративної діяльності правових актів (нормативних та індивідуальних), так і вчинення юридично значущих дій.

Характерними рисами адміністративного акта є: подзаконность, *правовий характер, авторитарність, імперативність.* .

Ще однією формою адміністративної діяльності є *висновок адміністративно-правових договорів.*

Адміністративно-правовий договір являє собою заснований на адміністративно-правових нормах і вироблений в публічних інтересах в результаті добровільного узгодження волі двох (або більше) суб'єктів адміністративного права, одним з яких завжди виступає суб'єкт адміністративної влади, багатосторонній акт, що встановлює (прекращающий, що змінює) взаємні права та обов'язки його учасників.

Однією зі сторін адміністративно-правового договору завжди виступає орган адміністративної влади. Основний зміст адміністративно- правовим договору становлять управлінські відносини, полягає він на основі добровільної згоди сторін. У літературі з адміністративного права основним критерієм для класифікації адміністративноправових договорів є предмет договору: за даним критерієм виділяються *договори про компетенцію, договори про співпрацю, договори про надходження на державну службу.*

У процесі адміністративної діяльності органів внутрішніх справ також реалізуються *організаційні заходи та матеріально-технічні операції.* Дані форми діяльності не спричиняють виникнення, зміни або припинення правових відносин. Вони проводяться повсякденно з метою забезпечення ефективного функціонування всієї системи органів внутрішніх справ. Організаційні заходи пов'язані з організацією вищестоящими органами діяльності нижчестоящих органів, підготовкою та проведенням різних заходів, постановкою діловодства, забезпеченням професійного навчання співробітників, впровадженням позитивного досвіду, досягнень науки і техніки. Матеріально-технічні операції носять допоміжний характер, покликані забезпечувати роботу органів внутрішніх справ. До них відносяться організація матеріального і фінансового забезпечення органів внутрішніх справ, впровадження оргтехніки та ін.

Адміністративна діяльність поліції здійснюється визначеними *методами,* які розглядаються в єдності з формами адміністративної діяльності: вони є взаємопов'язаними і взаємообумовленими. У загальноприйнятому розумінні метод означає спосіб, прийом практичного здійснення чого-небудь. Основою для застосування методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ виступають два загальних універсальних способу впливу на свідомість і волю людей в будь-якій сфері діяльності: переконання та примус.

Переконання є головним, визначальним методом впливу. Воно пов'язане із залученням громадян, широкої громадськості та ЗМІ до вирішення державно-управлінських завдань, вихованням свідомої дисципліни, законослухняності та особистої відповідальності кожного. Переконання виступає як засіб профілактики правопорушень та зміцнення дисципліни. Заходами переконання є *роз'яснення, обґрунтування, обговорення, навіювання, заохочення, показ позитивних прикладів* і багато іншого.

На базі зазначених універсальних методів впливу розробляється система **методів адміністративної** діяльності, під якими розуміються певні адміністративно-правовими нормами конкретні прийоми і способи діяльності органів внутрішніх справ та їх посадових осіб, здійснювані в рамках їх компетенції та викликають певні правові наслідки.

Методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ володіють наступними ознаками:

• використовуються в процесі реалізації адміністративних повноважень органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю;

• визначені нормами права, закріпленими в законодавчих та інших правових актах, що визначають повноваження суб'єктів адміністративної діяльності;

• виражаються в конкретних прийомах і способах реалізації суб'єктами адміністративної діяльності завдань у межах своєї компетенції.

За своїм змістом методи адміністративної діяльності поліції підрозділяються на два блоки.

Перший блок методів адміністративної діяльності пов'язаний із здійсненням органами внутрішніх справ процедурної діяльності. У дану групу методів входять ліцензування, реєстрація, контроль і адміністративний нагляд.

Ліцензування є одним з ключових методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ (поліції), пов'язано з допуском підприємців до здійснення різних видів діяльності і застосовується тільки в тих випадках, коли неможливо в силу різних причин виділити певні якості суб'єкта або об'єкта, в результаті чого з'являється ризик нанесення збитку при здійсненні діяльності широкому колу третіх осіб.

Реєстрація являє собою діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади, що складається в офіційному визнанні юридичних фактів. Наслідком реєстраційних дій є придбання різними суб'єктами додаткових прав, наприклад права займатися підприємницькою діяльністю для юридичних осіб, повною мірою здійснювати цивільні права щодо майна. Прикладом реєстраційних дій, здійснюваних поліцією, може служити державна реєстрація автомототранспортних засобів.

Контроль як метод адміністративної діяльності полягає в тому, що уповноважені державні органи та посадові особи, використовуючи певні прийоми і способи, з'ясовують, наскільки відповідає вимогам законодавства практичне здійснення підконтрольного виду діяльності. Як правило, подібний контроль проводиться в рамках ліцензійно-дозвільної системи, коли

громадяни та організації здійснюють яку-небудь діяльність відповідно до попередньо отриманим дозволом (ліцензією). Контролюючі органи при виявленні будь-яких порушень в процесі здійснення контролю вживають заходів до їх усунення, відновленню порушених прав, притягнення винних осіб до відповідальності.

Адміністративний нагляд полягає в постійному систематичному спостереженні уповноважених державних органів та їх посадових осіб за дотриманням громадянами і організаціями встановлених правил поведінки (діяльності). Характерними рисами адміністративного нагляду є відсутність відносин організаційної підпорядкованості між органами нагляду і піднаглядними об'єктами і наявність спеціального об'єкта наглядової діяльності. В якості прикладів здійснення органами внутрішніх справ (поліції) адміністративного нагляду можна навести нагляд за дотриманням учасниками дорожнього руху правил дорожнього руху та нагляд за громадянами, звільненими з місць позбавлення волі.

Другий блок методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ пов'язаний із здійсненням дій примусового характеру.

Адміністративно-правове примус - це особливий вид державного примусу, що полягає в застосуванні уповноваженими суб'єктами встановлених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з вчиненням або загрозою вчинення правопорушень.

Методи адміністративного примусу, виходячи з цілей використання, способів забезпечення правопорядку, громадської безпеки, специфіки виникають при цьому правовідносин, поділяються на чотири групи:

• заходи адміністративного попередження;

• заходи адміністративного припинення;

• заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

• заходи адміністративного покарання.

В якості особливого виду примусу можна виділити також *адміністративно-правові відновлювальні заходи примусу,* які застосовуються з метою відшкодування завданих збитків, відновлення попереднього стану речей.

Заходи адміністративного попередження застосовуються при виникненні обставин, умов, за яких можливе вчинення правопорушень. Подібні заходи мають яскраво виражену профілактичну спрямованість.

Заходи адміністративного припинення спрямовані па примусове припинення протиправних дій громадян, посадових осіб, організацій, що порушують встановлені адміністративно-правовими нормами правила поведінки. Вони застосовуються в момент здійснення правопорушення.

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення і *заходи адміністративного покарання* регламентовані КоАПУ. Вони застосовуються в процесі адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюються з метою

припинення адміністративного правопорушення, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення при неможливості його складання на місці виявлення адміністративного правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи про адміністративне правопорушення та виконання прийнятого у справі постанови.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ:

1. Охарактеризуйте сутність, функції та призначення Національної поліції України?
2. Якими нормативними актами регулюється діяльність ороганів Національної поліції в Україні?
3. Здійсніть аналіз флорм адміністративної діяльності органів Національної поліції України.
4. Якими методами адміністративної діяльності може користуватися Національна поіція України?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: Навчальний посібник. К. : Видаництво «Центр учбової літератури», 2016. 196 с. URL: https://www.naiau.kiev.ua/files/kafedru/ad/AD_PV.pdf (дата звернення: 26.12.2019)
2. Денисюк Д. Завдання Національної поліції України : проблеми законодавчого закріплення. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/08/20.pdf (дата звернення: 26.12.2019)
3. Подоляка А.О. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення. *Академія прокуратури України*. URL: http://www.info-library.com.ua/books-text-10138.html (дата звернення: 26.12.2019)
4. Про Національну поліцію: Закон України № 4041. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19.
5. Статус поліції : міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчука. К. : Москаленко О.М., 2013. 588 с.
6. Чим відрізнятиметься нова поліція : головні факти. URL: http://lviv.vgorode.ua/news/sobytyia/263243chymvidrizniatymetsia-nova-politsiia-holovni-fakty (дата звернення: 26.12.2019)

ТЕМА 14. МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО

1. Поняття, предмет та метод міграційного права України.
2. Система міграційного права України.
3. Джерела міграційного права.

1.Поняття, предмет та метод міграційного права України

Міграційне право України – це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини пов'язані з міграційними процесами фізичних осіб, визначенням правового статусу мігранта в результаті свободи пересування, а також закріплення гарантій й обов'язків держави та її органів щодо утвердження й забезпечення статусу різних категорій мігрантів.

Предмет міграційного права виходить з поняття міграція фізичних осіб як комплексу суспільних відносин. Ядром предмета міграційного права України є міграційні процеси, з якими нерозривно пов'язані відносини з встановленням і реалізацією статусів різних категорій мігрантів, котрим необхідно за допомогою юридичних засобів відкрити простір для самореалізації.

Міграція - є добровільним, свідомим територіальним переміщенням фізичної особи пов'язаним зі зміною її статусу, а міграційні процеси відображають ознаки міграційних відносин, а також розвиток залежних від них наслідків, тобто друге є частиною першого.

Базові норми міграційного права України покликані впорядкувати однорідні суспільні відносини, що виникають у сфері міграції фізичних осіб. До них належать положення які зокрема регулюють:

- Процеси пересування як усередині держави , так і за її межі.
- Зміни й усі елементи переходу статусу мігранта з одного в інший у процесі міграції, гарантій здійснення прав і свобод мігрантів, їх юридичну відповідальність.
- Діяльність держави щодо утвердження й забезпечення наданого нормативно-правовими актами різним категоріям мігрантів юридичного статусу.
-

Крім предмета правового регулювання юридична наука для виокремлення у галузі права визначає наявність методу правового регулювання суспільних відносин, *тобто сукупність способів і засобів правового впливу на суспільні відносини.*

Проблема методу міграційного права України належить до недостатньо дискусійних і не досліджуваних. Насамперед: загальне правове становище суб'єктів міграційних відносин характеризується відносинам підпорядкування. Тут немає відносин рівності, навпаки, виникають відносини, які характеризують нерівність їх учасників і за змістом відносин і за правовим статусом і за колом повноважень та обов'язків.

Загальний порядок зміни та припинення міграційно-правових відносин – проявляється в тому, що умови, підстави здійснення міграції, протікання

міграційних процесів, а також встановлення відповідного статусу мігрантів перераховані у правових нормах. Доповнювати цей перелік на договірних умовах сторони не мають права. Реалізація певного права людини і громадянина у сфері міграції здійснюється тільки у випадках, передбачених національним законодавством України. Правовідносини виникають з волевиявлення як мігранта так і держави.

Отже, що стосується характеру встановлення прав і обов'язків учасників правовідносин у процесі міграції фізичних осіб, то переважає імперативний метод.

Однак має місце певною мірою і диспозитивний метод, коли суб'єктам міграційного права України надаються можливості автономного, вільного поводження, вибору відповідного рішення.

Отже, таким чином міграційне право України є комплексною галуззю права, той метод правового регулювання можна назвати комплексним. Міграційні відносини мають багато граней та аспектів. З одного боку, вони підпадають під правове регулювання *імперативним методом*, з іншого *диспозитивним.* (імперативному способу притаманний метод – „влада, підпорядкування", а диспозитивному – юридичної рівності).

Метод міграційного права України використовує обидва способи з переважання імперативного методу правового регулювання у поєднанні з іншими способами, прийомами регулювання: позитивне зобов'язання – покладання на фізичну особо обов'язку активної поведінки (при перетинанні державного кордону України протягом 5 днів звернутися до органу міграційної служби із заявою про надання статусу біженця) та заборона покладання на фізичних осіб обов'язків утримуватися від здійснення певних дій (перетинати державний кордон лише в пунктах пропуску через дерез державний кордон України.

Якщо предмет правового регулювання дає змогу виявити ту сферу суспільних відносин, на яку впливає міграційне право України, то метод правового регулювання виступає засобом цього впливу, регулювання, що також характеризує (на рівні з предметом) міграційне право України, як галузь права.

9. **Система міграційного права України**

Міграційне право України як самостійна галузь національної правової системи – це складна система, під якою необхідно розуміти науково обгрунтований, об'єктивно існуючий зв'язок інститутів і норм, що становлять єдину самостійну галузь права. Вона являє собою внутрішню, побудову, визначений порядок організації й розміщення складових її частин, зумовлений характером міграційних відносин.

Розглядаючи систему міграційного права України з погляду внутрішньої побудови, необхідно структурно виокремити її елементи – міграційно - правові норми та інститути міграційного права.

Структура міграційного права обумовлена системними зв'язками між його нормами та інститутами, що перебувають у певній підпорядкованості.

Норми міграційного права України є первинними структурними компонентами системи. Вони видаються, або санкціонуються уповноваженими на це державними органами, є загальнообов'язковими правилами поведінки для всіх суб'єктів міграційно-правових відносин.

Другими за рівнем є міграційно-правові інститути.

Міграційно-правовий інститут є сукупністю правових норм, що регулюють самостійний вид якісно однорідних суспільних відносин (або їх окремі елементи) в межах предмета галузі; сталий, формально визначений, порівняно автономний.

Виокремлюють внутрішні та змішані міграційно - правові інститути.

Так, внутрішніми інститутами є:

- інститут імміграції;
- інститут еміграції;
- інститут виїзду за межі України;
- інститут пересування територією України;
- інститут повернення репресованих осіб, раніше депортованих народів.

Прикладом змішаного міграційного права може бути інститут видачі фізичних осіб, оскільки суспільні відносини, що складаються у цій сфері не можуть бути врегульовані лише однією галуззю права. Саме здійснення видачі фізичної особи, яке пов'язано з перетинанням державного кордону України, є предметом міграційного права, інші питання кримінального, та кримінально-процесуального права.

Міграційно-правові інститути розрізняються змістом, структурою, методами і завданнями правового регулювання.

Існують прості і складні інститути міграційного права України.

Дот складних інститутів можна віднести, інститут свободи пересування, який містить такі інститути як, свобода пересування в суб'єктивному розумінні, вільний вибір місця проживання, процеси пов'язані із залишенням території України та поверненням, правовими обмеженнями свободи пересування.

До простих інститутів міграційного права України належить інститут сприяння єдності сімей біженців.

Міграційно - правові інститути за рівнем нормативного закріплення умовно можна поділити на конституційно – правові інститути (притулку, свободи пересування, невидачі громадян України) та їх своєрідне продовження – інститути, які в межах змісту КУ та конкретизації відповідних конституційних положень встановлені поточним міграційним законодавством України (в`їзду, виїзду, міграції, трудової міграції, біженців).

При застосуванні міграційної норми слід визначати її належність до того чи іншого правового інституту, оскільки не в кожній правовій нормі виявляються властивості притаманні, міграційно - правовому інститутові в

цілому, а ці властивості інституту слід враховувати , щоб правильно зрозуміти механізм реалізації окремої норми. Оскільки жодна міграційно правова норма не діє ізольовано від від інших важливо відзначати особливості міграційно правових інститутів.

Як правило, класифікація норм та їх об`єднання в інститути здійснюється в нормативному акті, який є основним джерелом цієї галузі й містить усі основні норми чи їх основну частину. Однак особливістю міграційного права України є відсутність такого нормативного акта.

Систему міграційного права України не слід плутати з двома іншими, але не тотожними їй явищами й поняттями – міграційною правовою системою та системою міграційного законодавства України.

До міграційної правової системи крім сукупності юридичних засобів, інституційних органів, що функціонують в її межах, належать міграційна ідеологія, міграційна правосвідомість, міграційна правова культура, міграційно правова практика.

Система міграційного законодавства України являє собою сукупність нормативно – правових актів (законів, міжнародних договорів, указів Президента України, декретів і постанов КМУ). Вони регулюють суспільні відносини, які виникають у сфері міграції.

3. Джерела міграційного права

Джерела міграційного права України мають комплексний характер, оскільки об'єднують і матеріальні, і процесуальні норми. Матеріальні і процесуальні норми об'єднуються в одному міграційному акті, що зумовлюється вимогами законодавчої техніки. Здебільшого законодавець вирішує проблему шляхом об' єднання процедурних норм в один структурний підрозділ правового акта.

Співвідношення матеріальних та процесуальних норм у джерелах міграційного права України не однакове. В одних актах переважають норми матеріального права, які закріплюють, зокрема, правовий статус біженця. В інших випадках завданням актів є встановлення процедури, наприклад, надання чи позбавлення статусу біженця.

У сукупності джерела міграційного права України утворюють як за структурою, так і за змістом систему, елементами якої є юридичні (правові) акти, що містять міграційно-правові норми.

Таким чином, система правових актів, які є джерелами міграційного права України, охоплює Конституцію України, закони, постанови Верховної Ради України, міжнародні договори України, Рішення Конституційного Суду України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, судові прецеденти тощо.

Зокрема, джерелами міграційного права України є Декларація про державний суверенітет, закони України: «Про правовий статус іноземців та

осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про імміграцію», Рішення Конституційного Суду України у справі щодо прописки від 14 листопада 2001 року, укази Президента України.

Серед міжнародних договорів України щодо міграції фізичних осіб за рівнем їх закріплення вирізняють договори універсального та регіонального характеру, які встановлюють певні принципи й норми. До перших належать Статут ООН, Загальна декларація прав людини, Декларація ООН про територіальний притулок, Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Підсумковий акт Гельсінської наради з безпеки та співробітництва в Європі, Конвен¬ція про статус біженців; до другої групи – Конвенція про захист прав і основних свобод людини, Угода СНД про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів тощо.

Зважаючи на юридичну силу, в ієрархії правових актів особливе місце належить Конституції України, яка має найвищу юридичну силу. У пункті 10 частини першої статті 92 Конституції України закріплено, що виключно законами України, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом визначаються засади регулювання, зокрема, міграційних процесів. Пункт 8 частини другої цієї ж статті відсилає до встановлення лише законами України міграційного режиму, який відмінний від загального. Визначення засад регулювання міграційних процесів пов'язане зі встановленням основних принципів та найважливіших норм, відповідно до яких мають законодавчо впорядковуватися міграційні процеси. Міграційний режим – специфічний правовий режим, у межах якого правовими нормами здійснюється регулювання процесів переміщення фізичних осіб і визначається статус учасників міграційних відносин.

Нормативно-правові акти у сфері міграції фізичних осіб можна класифікувати за їх дією в часі та просторі. Дія у часі визначається часом набрання ними чинності та моментом, коли їх дія припиняється. Відповідно до частини п'ятої статті 94 Конституції України закон у сфері міграції фізичних осіб набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Інші правові акти Верховної Ради України та нормативно-правові акти Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. В основних міграційних нормативно-правових актах установлюється час набрання ними чинності.

Специфікою міграційних нормативно-правових актів, зокрема законів, є те, що деякі з них мають зворотну силу.

За дією у просторі нормативно-правові акти з питань міграції поділяються на загальнодержавні, місцеві (діють на території Автономної Республіки Крим, інших адміністративно-територіальних одиниць), локальні.

Щодо останнього, то як приклад можна навести Правила проживання у пункті тимчасового розміщення біженців.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Дайте визначення, що таке система міграційного права України.
2. Назвіть складові системи міграційного права України.
3. Які фактори впливають на структуризацію системи міграційного права України?
4. Охарактеризуйте інститути і норми міграційного права України.
5. Назвіть систему правових актів, які є джерелами міграційного права України.
6. Порядок оприлюднення міграційно-правових актів.
7. У чому полягає специфіка міграційних нормативно-правових актів?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Гусаров С. М. Міграційне право України : підручник. Харків : Дім реклами, 2016. 296 с.
2. Нелегальна міграція та торгівля жінками у міжнародно-правовому контексті / За редакцією Ю.С. Шемшученка. К.: Ін-т держави та права ім. В.М. Корецького НАН України, Київський ун-т права, Національна академія внутрішніх справ України, 2001.1012 с.
3. Олефір В. І. Адміністративно–правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми: монографія. К.: Друкарня МВС України. 2004. 308 с.
4. Олефір В. І., Кондратьєв Я. Ю., Римаренко Ю. І. Міжнародно-правові проблеми протидії нелегальній міграції та торгівлі жінками. К.: Ін-т держави та права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. 532 с.
5. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113671.html (дата звернення: 18.12.2019)
6. Про імміграцію : Закон України від Закон от 07.06.2001 № 2491-III. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012491.html (дата звернення: 18.12.2019)
7. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17 (дата звернення: 18.12.2019)
8. Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право : Підручник. Університетський курс. Київ: КНТ, 2007 р. 639с.

9. Чехович С. Б. Елементарний курс міграційного права України : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. Закл. К. : МАУП, 2004. 216 с.

ТЕМА 15. АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

1. Поняття, особливості та підстави адміністративної відповідальності
2. Принципи адміністративної відповідальності
3. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності
4. Поняття та ознаки адміністративного правопорушення (проступку)
5. Поняття та види складів адміністративного проступку
6. Поняття та види адміністративних стягнень
7. Загальні правила накладення адміністративних стягнень

1. Поняття, особливості та підстави адміністративної відповідальності

Фактично нормативно-правове визначення такої категорії як «адміністративна відповідальність» в чинному законодавстві відсутнє. А усі дефініції адміністративної відповідальності як правило надаються у наукових виданнях та мають дослідницький характер.

Адміністративна відповідальність - *це специфічне реагування держави на адміністративний проступок, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта проступку.*

Адміністративна відповідальність, так само як й інші види юридичної відповідальності настає за наявністю нормативних, фактичних і документальних ***підстав***:

- ***нормативні (правові) підстави*** утворюють норми за якими діяння визнається адміністративним проступком (правопорушенням), визначаються заходи примусу за виконання складу проступку, суб'єкти відповідальності і юрисдикції, правила, за якими накладаються і виконуються стягнення, забезпечується законність, права учасників провадження тощо;

- ***фактичні підстави*** це юридичні факти, пов'язані з проступком, зокрема, це факт вчинення проступку і факт виконання заходів відповідальності, крім того, до них відносяться факти затримання, огляду, подання звернень, визнання доказами фактичних даних тощо;

- ***документальні (процесуальні) підстави*** – це наявність документів, оформлених відповідно до встановлених вимог та за визначеною законодавством процедурою, в першу чергу, це протокол про адміністративне правопорушення і постанова по справі про адміністративне правопорушення, а також сюди відносяться акти, довідки, звернення, облікові документи тощо.

Нормативного акту, який би вміщував всі юридичні норми, що утворюють підстави адміністративної відповідальності, або хоча б подавав їх перелік, не існує. Зазначені підстави визначаються вимогами значної кількості нормативно-правових актів: кодексів, окремих законів, положень, правил та інших актів.

Певні вказівки на їх систему спостерігаються у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Так, у статті 2 КУпАП встановив, що законодавство України про адміністративні правопорушення складають:

а) Кодекс України про адміністративні правопорушення;

б) інші закони про адміністративні правопорушення (такі закони, до включення у КУпАП, застосовуються безпосередньо і на них поширюються положення КУпАП).

Наприклад, питання щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються Митним кодексом України. Закон України «Про приватизацію державного майна», який у ст.29 встановив адміністративну відповідальність посадових осіб органів приватизації у вигляді штрафу за безпідставну відмову у прийнятті заяви про приватизацію.

Обставини, що виключають адміністративну відповідальність прямо прописані у ст. 17 КУпАП:

1) ***стан крайньої необхідності*** — це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода;

2) ***стан необхідної оборони*** — це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку при захисті державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони, а перевищенням меж необхідної оборони закон визнає явну невідповідність захисту характерові і суспільній шкідливості посягання.

3) ***стан неосудності*** — це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку особою, яка не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

Ознаками адміністративної відповідальності є:

1) притягнення до адміністративної відповідальності можливо ***тільки в результаті вчинення адміністративного проступку;***

2) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних адміністративних стягнень. У ст. 23 КУпАП "Мета адміністративного стягнення" зазначено, що ***адміністративне стягнення є міра відповідальності***;

3) ***мета*** адміністративної відповідальності полягає:

а) у вихованні особи в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття;

б) запобіганні здійснення нових проступків;

4) право притягнення до адміністративної відповідальності надано багатьом суб'єктам, серед яких — органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди;

5) акт про притягнення до адміністративної відповідальності ***може прийматися:***

а) *індивідуально* (судді і посадові особи відповідних органів);

б) *колегіально* шляхом голосування (виконавчі комітети й адміністративні комісії);

6) законодавством встановлений *особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності (*складання протоколу, збір і оцінка доказів, винесення постанови і т. ін.);

7) норми, що регламентують адміністративну відповідальність, містяться у різних за своєю правовою природою актах:

а) кодексах;

б) законах;

в) правилах.

Правила можуть затверджуватися Кабінетом Міністрів, органами виконавчої влади, встановлюватися рішеннями місцевих рад і навіть корпоративними актами.

2. Принципи адміністративної відповідальності

Принципи адміністративної відповідальності — *це основні положення, закріплені в Конституції та інших законах України, на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.*

До принципів адміністративної відповідальності належать:

– верховенство права;

– законності;

– доцільності;

– обґрунтованості;

– невідворотності;

– своєчасності;

– справедливості;

– гуманізму;

– індивідуалізації покарання;

– відповідності провини та покарання тощо.

3. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності

Адміністративну відповідальність не можна сприймати інакше, ніж у контексті з іншими видами відповідальності, бо синтезуючим началом тут є

необхідність відповідати за власні дії, протиправні вчинки, брати на себе вину за їх наслідки.

До критеріїв розмежування можна віднести:

а) підстави притягнення до адміністративної відповідальності;

б) коло суб'єктів, які наділені правом порушення та розгляду справ про адміністративні правопорушення; встановлення адміністративної відповідальності;

в) правові наслідки;

г) процесуальна процедура;

ґ) санкції.

4. Поняття та ознаки адміністративного правопорушення (проступку)

Нормативне розуміння адміністративного проступку дає Кодекс України про адміністративні правопорушення.

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* (ст. 9 КУпАП).

Адміністративному правопорушенню властиві такі загально-правові ознаки:

1) передусім, це діячи бездіяльність, тобто - ***діяння***, а не думки, бажання чи інші подібні прояви психічної діяльності людей;

2) ***суспільна шкідливість*** (цю ознаку дехто ототожнює з антигромадською спрямованістю або суспільною небезпекою);

3) ***протиправність*** (подібне діяння завжди посягає на загальнообов'язкові правила, встановлені тим чи іншим нормативним актом);

4) ***винуватість*** (таке діяння, як прояв волі і свідомості особи, повинно бути завжди винним, тобто вчиненим умисно або з необережності);

5) ***адміністративна карність*** (подібне протиправне, винне діяння буде визнане адміністративним проступком тільки тоді, коли за його вчинення законодавством передбачено адміністративну відповідальність).

Крім цього, адміністративним правопорушенням властивий ще цілий ряд характерних ознак, які утворюють їх юридичні склади. Слід зауважити, що залежно від юридичних властивостей розрізняють ознаки *як такі, що мають юридичне значення*, і *які такого значення не мають*. В свою чергу юридичне значущі ознаки можуть входити до юридичного складу правопорушення (так звані конструктивні ознаки), інші ж з них до такого складу не входять (наприклад, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність тощо).

5. Поняття та види складів адміністративного проступку

Склад – це опис діяння у законі. Опис ще не вчиненого, а тільки передбачуваного чи можливого діяння. Для такого опису використовуються лише юридично значущі ознаки, які характеризують діяння, як правопорушення. Вони отримали назву конструктивних ознак.

Склад адміністративного правопорушення становить собою сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності.

При описі складів досить широко використовуються оцінні ознаки. Зміст таких ознак у нормативному порядку чітко не визначається і питання про їх наявність або відсутність вирішується правозастосувачем з урахуванням конкретних обставин.

Ознаки можна розрізняти за ступенем узагальнення. У такому разі йдеться про ознаки:

а) загальні;

б) родові або видові;

в) конкретні або одиничні.

Загальні властиві всім складам (вина, діяння тощо.).

Родові (видові) характерні для групи складів. Наприклад, для складів, що описують правопорушення у галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації, специфічним буде об'єкт зазіхань — суспільні відносини, що складаються в цій сфері.

Конкретні (одиничні) характеризують окремі конкретні склади. Наприклад, "безпека польотів", "безквитковий проїзд пасажирів", "ворожіння" ,"виклик спеціальних служб", "неповага до суду" тощо.

Види складів адміністративного проступку.

Склади адміністративних правопорушень поділяються залежно від:

1*) ступеня суспільної небезпеки* — на основні і кваліфіковані;

2) *характеру шкоди* — на матеріальні і формальні;

3*) суб'єкта проступку* — на особисті і службові (посадові);

4) *структури* — на однозначні й альтернативні;

5) *особливості конструкції* — на описові і бланкетні (відсильні).

Зупинимося на характеристиці кожного з перелічених видів складів адміністративних правопорушень.

Структура складу адміністративного проступку

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. Склад правопорушення завжди конкретний і становить сукупність головних, визначальних ознак, які виділені

законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності. Відсутність хоча б одного з елементів складу виключає правову відповідальність.

Під юридичним складом розуміють передбачену нормами адміністративного права сукупність ознак, при наявності яких те чи інше протиправне діяння можна кваліфікувати як правопорушення.

До цих ознак належать:

а) об'єкт;

б) об'єктивна сторона;

в) суб'єкт;

г) суб'єктивна сторона проступку.

6. Поняття та види адміністративних стягнень

Адміністративні стягнення - *це матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок і повинна відповісти за свій протиправний вчинок та понести за це відповідне покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного впливу.*

Ці стягнення є останньою ланкою в системі заходів адміністративного примусу, мірою відповідальності і застосовуються з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню адміністративних правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Отже, адміністративні стягнення поєднують у собі елементи репресивного (карального), виховного та запобіжного характеру.

Конкретні види адміністративних стягнень передбачені в статті 24 КУпАП. Вони поділяються на основні та додаткові.

Стаття 24 КУпАП встановлює такі **види адміністративних стягнень**:

За вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення:

- попередження;
- штраф;
- штрафні бали;
- оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові (права керування транспортними засобами, права полювання);
- позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- громадські роботи;

- виправні роботи;
- адміністративний арешт;
- арешт з утриманням на гауптвахті.

Законами України може бути встановлено й інші види адміністративних стягнень.

Законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

Крім того необхідно коротко охарактеризувати заходи впливу, що застосовуються **до неповнолітніх**:

- зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого;
- застереження;
- догана або сувора догана;
- передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їхньою згодою, а також окремим громадянам на їхнє прохання (ст. 24КУпАП).

Передбачені заходи впливу носять виховний характер і можуть бути застосовані до неповнолітніх, що вчинили адміністративний проступок, у віці від 16-ти до 18-ти років, якщо орган адміністративної юрисдикції прийде до висновку, що виправлення правопорушника можливо без застосування до нього більш суворого адміністративного стягнення. У своїй сукупності ці міри утворюють систему, що побудована з урахуванням наростання важливості примусових мір: від менш суворих до більш суворих.

7.Загальні правила накладення адміністративних стягнень

Накладення адміністративного стягнення — це важливий юридичний факт. З моменту його виникнення особа перебуває у стані притягнення до адміністративної відповідальності і повинна виконувати звернені до неї вимоги, які передбачені законодавцем.

Виходячи з цього, законодавець не лише ретельно виписує і фіксує види стягнень, а й встановлює правила їх накладення.

Загальні правила накладення стягнення, які містяться у статті 33, є нормами – принципами і визначають першопочаткові засади щодо переведення особи у стан притягнення до адміністративної відповідальності.

По-перше, законодавець встановлює, що стягнення за адміністративні правопорушення накладаються у межах, які визначені чинним законодавством (КУпАП та інші закони України).

По-друге — вимагає при накладенні стягнень враховувати: а) характер вчиненого правопорушення, б) властивості особи порушника, в) ступінь його вини, г) майновий стан, д) обставини, що пом’якшують відповідальність, е) обставини, що обтяжують відповідальність.

Адміністративне стягнення за корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, може бути накладено ***не пізніш як***

через шість місяців з дня його вчинення. Розгляд адміністративних справ про корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, здійснюється відповідними судами у п'ятнадцятиденний строк з часу їх надходження до суду. Строк розгляду адміністративних справ про корупційні діяння призупиняється судом у випадках, коли особа, на яку складено адміністративний протокол про корупційні діяння, умисно ухиляється від явки до суду чи з поважних причин не може туди з'явитися (захворювання, від'їзд у відрядження чи на лікування, перебування у відпустці тощо).

Врахування характеру вчиненого правопорушення, властивостей особи порушника, ступеня його вини і майнового стану правозастосувач здійснює на підставі об’єктивно встановлених фактів, керуючись законом і правосвідомістю.

Обставини, що пом’якшують або обтяжують відповідальність конкретизовані законодавцем і зафіксовані у статтях 34 і 35 КУпАП. Вони підлягають обов’язковому з’ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення (ст.280 КУпАП) і врахуванню при накладенні стягнення.

До обставин, що пом’якшують відповідальність (ст.34) відносяться:

1) щире розкаяння винного;

2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;

3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;

4) вчинення правопорушення неповнолітнім;

5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Перелік пом’якшуючих обставин не є вичерпним. Законами можуть передбачатися й інші пом’якшуючі обставини. Більш того, правозастосувач може визнати пом’якшуючими і обставини, які не зазначені в законі.

До обставин, що обтяжують відповідальність (ст.35) відносяться:

1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;

2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, а також вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;

3) втягнення неповнолітнього в правопорушення;

4) вчинення правопорушення групою осіб;

5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;

6) вчинення правопорушення в стані сп’яніння.

Перелік цих обставин є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. У той же час, особа, яка накладає адміністративне стягнення,

залежно від характеру адміністративного правопорушення має право не визнати ту чи іншу обставину обтяжуючою.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ

1. У чому полягає мета адміністративного стягнення?
2. До яких осіб можуть застосовуватися адміністративні стягнення ?
3. Розкрийте види адміністративних стягнень.
4. У чому полягає основний зміст застосування адміністративних заходів впливу до неповнолітніх?
5. Розкрийте правила накладення адміністративних стягнень.
6. Наведіть приклади відшкодування заподіяної шкоди.
7. У яких випадках стягується судовий збір?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Битяк Ю., Гаращук В., Зуй В. та ін. Адміністративне право : підручник. Харків: Право, 2013. 656 с.
2. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручникю Київ: НДІПП, 2018. 464 с.
3. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 376 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12. 1984 р. за №8073-X. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (дата звернення: 20.12.2019)
5. Колпаков В., Гордеев В. Теорія адміністративного проступку : монографія. Харків: Харків юридичний», 2016. 344 с.
6. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
7. Співак М. Адміністративно-деліктне право. Адміністративний процес. Адміністративне судочинство. Київ, 2013.272 с.

ТЕМА 16. ОСВІТНЄ ПРАВО

1. **Освітнє право як предмет правової науки.**
2. **Правові відносини у сфері освіти.**
3. **Право на освіту та його гарантії.**
4. **Джерела освітнього права в Україні**

1. Освітнє право як предмет правової науки.

Освітнє право є новою галуззю в системі права України, тобто такою, що знаходиться на етапі свого становлення.

Для з'ясування місця освітнього права в правовій системі України зупинимось на трьох найбільш поширених розумінях «освітнього права»:

1) як навчальної дисципліни,

2) як галузі законодавства та

3) як галузі права.

По-перше, освітнє право може бути ***навчальною дисципліною***. На жаль, така навчальна дисципліна не є поширеною в українських вишах, але викладається на правових та педагогічних спеціальностях в інших державах. Освітнє право може бути корисним для аспірантів як обов'язковий елемент підготовки викладачів вищих закладів освіти; студентів-юристів; студентів, що навчаються в педагогічних ЗВО; осіб, що мають вищу освіту та проходять підготовку у сфері управління закладом освіти. Здобувачі освіти, які приступають до вивчення курсу «Освітнє право» мають володіти принаймні базовими знаннями з теорії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, господарського права.

По-друге, освітнє право може розглядатись ***як галузь законодавства,*** тобто як позитивне освітнє право. Нормативно-правова база, що регулює відносини у сфері освіти, вже налічує навіть не сотні, а тисячі актів. Система законів та підзаконних нормативно-правових актів є складною та заплутаною, постійно вносяться зміни та доповнення до наявних актів, в результаті чого мають місце внутрішні протиріччя (колізії) між ними, занадто гіпертрофована та непослідовна система підзаконних актів; простежується декларативність норм, що не підкріплена правовими механізмами реалізації; наявні прогалини, тобто відсутність правових норм, яких потребує практика. Кількість підзаконних нормативно-правових в галузі освіти актів дивує: тільки центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти з 1990 року за час свого існування ухвалив більше 6000 нормативно-правових актів.

По-третє, освітнє право розуміється деякими авторами ***як галузь права***.

Освітнє право – це галузь права, система правових норм, що регулюють відносини щодо організації та здійснення освітнього процесу між:

– суб'єктами освітньої діяльності різних держав щодо визнання різних інститутів освіти;

– органами державної влади та суб'єктами освітньої діяльності (щодо створення, управління, ліцензування, атестації, акредитації, матеріального та фінансового забезпечення діяльності тощо);

– освітньою установою і споживачами освітніх послуг (учнями, батьками, суспільством).

Аналіз науково-практичного використання терміну «освітнє право» вказує на його полісемантичність, що певною мірою ускладнює системний і цілеспрямований характер досліджень освітньо-правової проблематики.

Предметом освітнього права є освітні відносини. У даний час, коли інтенсивно розвиваються ринкові відносини, вносяться значні корективи до нормативно-правового регулювання всіх сфер суспільства, в тому числі й

освіти, законодавець змушений змінити свою правову політику в освітній галузі та спішно надолужувати своє відставання прийняттям низки законів і значного числа підзаконних нормативно-правових актів.

За суб'єктами **освітні відносини виникають між:**

– навчальним закладом і особою, яка навчається;

– органами управління освітою та навчальними закладами;

– навчальним закладом та батьками або особами, які їх замінюють, батьками-вихователями дитячих будинків сімейного типу;

– органами управління освітою різного рівня;

– органами виконавчої влади та навчальними закладами;

– органами судової влади та навчальними закладами;

– навчальними закладами та представниками підприємств, установ, кооперативних, громадських організацій, які беруть участь у навчально-виховній роботі;

– дітьми дошкільного віку, вихованцями, учнями, студентами, курсантами, слухачами, стажистами, клінічними ординаторами, аспірантами, докторантами;

– керівниками, педагогічними, науковими, науковоопедагогічними працівниками, спеціалістами;

– особами, які навчаються у навчальних закладах і працівниками навчальних закладів тощо.

Об'єктом освітніх відносин є те, відносно чого вони виникають, розвиваються і припиняються. Передусім це відносини, що передають характер діяльності суб'єктів, юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси та ін.

Об'єкт освітнього права не є однорідним. До об'єктів освітніх відносин можна віднести: освітні послуги (їх доступність та якість); умови для кожної людини створені з метою повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку (їх рівність).

Виокремлюють **два відносно самостійних і в той же час органічно взаємозв'язаних типи відносин у сфері освіти**.

2. Правові відносини в сфері освіти

Перший тип відносин у сфері освіти пов'язаний безпосередньо з організацією та управлінням освітньої діяльності. Це педагогічні відносини, психолого-педагогічні, організаційно-управлінські, морально-виховні та інші відносини, які прямо і безпосередньо пов'язані з процесами навчання і виховання. З певною мірою умовності дані відносини можна було б назвати преципіонними (від лат. Praecipio – наставляти, вчити) освітніми відносинами. Преципіонні відносини можливо розглядати як відносини первинні, оскільки саме навчання і виховання виступають провідними цілями і завданнями всякої освітньої діяльності (педагогічного процесу). Інша річ, що в різних ситуаціях питома вага навчального та виховного компоненту в освітньому процесі не однакова.

Другий тип відносин у галузі освіти, що підлягають врегулюванню правом , пов'язаний з необхідністю матеріального, кадрового, фінансового та іншого роду забезпечення діяльності з досягнення освітніх цілей і завдань. Тим самим відносини даного типу можуть розглядатися як вторинні, які можна було б умовно визначити як коміторні (від лат. Comitor – супроводжувати) освітні відносини. Коміторні відносини регулюються нормами відповідних галузей права: трудового права (прийом на роботу педагогічних працівників та допоміжного персоналу та укладення відповідних трудових договорів (контрактів); встановлення режиму робочого дня і відпочинку і т.д.), цивільного права (встановлення організаційно-правових форм освітніх установ, укладення різного роду господарських договорів і т.д.); фінансового права (встановлення системи оплати праці педагогічного складу, встановлення розміру оплати за навчання тощо); податкове право (встановлення податкового режиму діяльності освітніх установ, визначення виду і розміру податкових пільг і т.д.) і ін. До цього типу відносин слід віднести і відносини, пов'язані з забезпеченням права на освіту.

Структура відносин у галузі освіти дає підстави говорити про дійсно унікальну особливість предмета освітнього права. Унікальність ця полягає в тому, що освітнє право, акумулюючи в собі можливості (правові засоби і механізми) різних галузей права, використовує їх для досягнення і вирішення головних цілей і завдань, які стоять перед освітнім інститутом суспільства взагалі, а також цілей і завдань, що відображають особливості різних рівнів і форм освіти. Тим самим, освітнє право включає в себе опосередковано інститути і норми тих галузей права (законодавства), які регулюють (прямо або опосередковано) відповідні відносини у галузі освіти.

3. **Право на освіту та його гарантії**.

Українська дослідниця В. О. Боняк, дослідивши історичний розвиток права на освіту на українських теренах, дійшла висновку, що науково-філософська думка пройшла *такі періоди щодо визнання та обґрунтування цього права людини:*

1) з часів Київської Русі до експансії України Польщею та Росією, коли право на освіту знаходить епізодичне відображення у наукових працях філософів, мислителів, учених, однак при цьому не відображене в письмових джерелах права;

2) з часу втрати Україною залишків автономії в XVII – XVIII століттях до Лютневої 1917 року буржуазно-демократичної революції в Росії – право на освіту не мало концептуального значення, а норми, що його закріплювали, не носили системного характеру;

3) від Лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 року до встановлення радянської влади на території України;

4) радянський, який характеризувався постійним розширенням змісту права на освіту;

5) сучасний період – з моменту здобуття незалежності України і до сьогодення, коли фактично сформовані правові засади діяльності органів державної влади щодо забезпечення конституційного права людини та громадянина на освіту.

Ознаки та складові права на освіту.

Серед специфічних ознак права на освіту (притаманних не усім суб'єктивним правам людини) можна назвати динамічний характер, що виявляється у постійному збагаченню змісту права на освіту та індивідуальний характер – необхідність його особистої реалізації, неможливість інститутів делегування, представництва, довіреності (хоча право на освіту малолітніх дітей відомим чином залежить від батьків, які мають право самостійно обирати освітній заклад). Слушним постає виокремлення у змісті аналізованого права таких складових елементів:

1) право на власні дії – різновид та міра можливої власної поведінки правочинної сторони правовідносин, якій кореспондує необхідність зобов'язаної сторони здійснювати активні дії в інтересах уповноваженої та/або не заважати її поведінці;

2) право-вимога, право на чужі дії – можливість правочинної сторони вимагати різновид та міру належної поведінки від зобов'язаного суб'єкта;

3) право-домагання, право на дії держави (право на захист) – можливість правомочної сторони при нездійсненні зобов'язаною стороною належної поведінки звертатися за захистом до правоохоронних, судових органів, правозахисних організацій;

4) право-використання, можливість правочинної сторонни користуватись соціальним благом, «яким є результат освіти, а саме здобуті теоретичні знання та практичні навички» (В. В. Спаська). На перший погляд, цей елемент, який пропонують фахівці (зокрема, В. О. Боняк, 2005, В. В. Спаська, 2006), виходить за межі реалізації права на освіту та пов'язаний із реалізацію інших прав людини (права на працю, на творчість, свободу слова тощо).

Можна запропонувати декомпозицію змісту права на освіту так:

1) право кожної людини на рівні умови вступу до усіх освітніх закладів (у тому числі конкурсні умови вступу до ВНЗ), на рівні умови здобуття дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти та рівні умови державної атестації в усіх освітніх закладах;

2) право на самоосвіту;

3) право громадян України на безкоштовну вищу освіту (на конкурсній основі) у державних і комунальних .

Реалізація вітчизняної програми розвитку освіти в Україні вимагає кардинальної переробки чинного освітнього законодавства. Це дозволить усунути малоефективні, недосконалі норми права, а головне – завершити процес формування освітнього права як нової галузі права, якому поки що не приділялося належної уваги. Врешті-решт оновлене освітнє законодавство надійно закріпить юридичні гарантії безперешкодного доступу до освіти, а також потреб суспільства і держави у високопрофесійних кадрах.

4. Джерела освітнього права

Період незалежності України знаменується великою увагою до створення нормативно-правового забезпечення сфери освіти. Закон України «Про освіту» є базовим законодавчим актом, який регулює галузь освіти. Він містить норми права, що визначають основні положення, принципи освіти, регулює управлінські відносини у сфері освіти, дає поняття системи освіти та визначає відносини, які виникають у цій структурі. Норми цього закону містять також перелік учасників навчально-виховного процесу, встановлюють правовий статус означених суб'єктів, забезпечують правову регламентацію відносин між учасниками цього процесу.

На основі цього закону були створені інші закони, які регулюють відносини в окремих конкретних сферах системи освіти, зокрема, «Про професійно-технічну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про дошкільну освіту», «Про вищу освіту».

Крім законів, суспільні відносини у галузі освіти регулюються також іншими нормативно-правовими актами, а саме: Постановами Верховної Ради України, Указами Президента України, Постановами Кабінету Міністрів України, Наказами Міністерства освіти та науки України, іншими актами державних органів центральної та місцевої влади.

Особливу роль у процесі регуляції суспільних відносин у галузі освіти відіграють локальні норми – внутрішні нормативні акти окремих освітніх закладів.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Чи можна вважати освітнє право самостійною галуззю права?
2. Що є предметом регулювання освітнього права?
3. Які правовідносини виникають в сфері освіти?
4. Охарактеризуйте складові елементи системи освітнього права.
5. Дайте характеристику джерел освітнього права в Україні.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

2. Валєєв Р. Г. Освітнє право України : навч. посібник. Луганськ, 2011. 287 с.

3. Давидова Н. О. Місце освітнього права в правовій системі України. URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/4730/1/N_Davidova_28_14_konf_IS.pdf (дата звернення: 23.12.2019)

4. Кремень В. Г. Вища освіта в Україні : навч.посібник. К. : Вид-во Знання, 2005. 327 с

5. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. Посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.

6. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 (дата звернення: 23.12.2019)

7. Про освіту: Закон України від 23.05.199 № 1060-XII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-1 (дата звернення: 23.12.2019)
8. Філіппова В. Д. Освітнє право як галузь законодавства України України. URL: http://www.mubip.org.ua/wp-content/uploads/2016/01/211.pdf (дата звернення: 23.12.2019)

ТЕМА 17. НАУКОВЕ ПРАВО

1. Сутність та зміст наукового права.
2. Специфічні особливості наукових правовідносин.
3. Система наукового права.
4. Джерела наукового права.

1. Сутність та зміст наукового права

На сучасному етапі розвитку світового співтовариства можна остаточно стверджувати, що Українська держава вступила у новий етап державного розвитку, що характеризується появою нових відносин, які вимагають відповідного правового регулювання. Зміни у суспільному житті не могли не торкнутися й відносин, які виникають у сфері науки, що мало своїм наслідком появу ідей про необхідність формування нової галузі права - наукового права.

Саме цим, власне, і пояснюється той факт, що в сучасних умовах збільшилось число авторів, для яких інститути наукового права стали предметом наукових досліджень. Серед них у першу чергу слід назвати В. Ведяхіна, Ю. Ведєнєєва, Р. Мельника, Н. Мироненко, А. Селіванова, В. Сергієнка, В. Торкатюка.

І хоч проблематика феномену наукового права містить доволі широке коло питань, нам видається актуальним наразі звернутися до визначення його місця у системі вітчизняного права та з'ясування змісту окремих його інститутів.

Питання про правову природу наукового права є досить складним та багато у чому суперечливим. Сьогодні, з приводу названої галузі права, науковці висловлюють досить різні погляди щодо його місця у системі вітчизняного права, які в основному зводяться до того, що наукове право є комплексною галуззю права. Висловлюючи власне ставлення до названої точки зору, відзначимо, що із нею не уявляється можливим погодитися.

Зупиняючись на цьому аспекті детальніше неодмінно потрібно навести міркування вченого Р. С. Мельника, який справедливо наголошує на теоретичній та практичній недоцільності вживання поняття «комплексна галузь права», яке лише ускладнює розуміння національної системи права, викликаючи, як наслідок, проблеми у сфері правотворчої та правозастосовчої діяльності.

Безпосередніми суб'єктами реалізації державної політики у сфері науки виступають Міністерство освіти і науки України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, покликані забезпечувати відповідно до законодавства розвиток науки.

Виконуючи названі завдання, публічна адміністрація тим самим сприяє забезпеченню та реалізації права на свободу наукової творчості громадян України, зафіксованого у ст. 54 Конституції України . Сукупність таких правових норм і об'єднується у рамках наукового права, сформованого у межах особливого адміністративного права України.

Об'єктом управління в сфері науки і науково-технічної діяльності є наукова і науково-технічна діяльність, а також заклади науки та інші наукові, а також освітні установи, щодо яких держава в особі органів виконавчої влади приймає певні регулюючі рішення.

Отже, **наукове право** – це сукупність норм права, покликана регулювати діяльність суб'єктів публічної адміністрації, пов'язану із реалізацією державної політики у сфері наукової діяльності.

2. Специфічні особливості наукових правовідносин

Наукові правовідносини належать до підвиду публічних правовідносин.

Наукові правовідносини складаються у сфері діяльності тих суб'єктів публічної адміністрації, які є відповідальними за розвиток науки.

У більшості наукових правовідносин однією із сторін є суб'єкт публічної адміністрації, інша юридична особа публічного права, яка виконує певні публічні обов'язки за дорученням держави.

Об'єктом наукових відносин є дії їх учасників, які можуть здійснюватися заради різноманітних правових інтересів.

Суб'єкт публічної адміністрації, відповідальний за розвиток науки, зобов'язаний реалізувати свої матеріальні та адміністративно-процедурні права, оскільки останні є одночасно і його обов'язками.

Наукові правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якого суб'єкта наукового права, але згода іншої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення.

Порушення однією із сторін наукових правовідносин своїх обов'язків зумовлює її відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою в особі її компетентних органів.

Спори, що виникають між сторонами наукових правовідносин, вирішуються як в адміністративному порядку, так і у порядку адміністративного судочинства.

3. Система наукового права

Система наукового права – це сукупність норм та інститутів наукового права, об'єднаних єдиними метою та завданнями юридичного регулювання та розташованих у певній логічній послідовності.

Елементами системи наукового права є:

- інститут правового статусу суб’єктів наукових правовідносин;
- інститут наукової та науково-технічної діяльності;
- інституту науково- та науково-технічної експертизи;
-інститут інноваційної діяльності;
- інститут спеціального режиму інноваційної діяльності технологічних парків;
- інститут трансферу технологій;
- інститут набуття наукової кваліфікації;
- інститут регулювання функціонування наукових установ;
- інститут атестації наукових працівників тощо.

Концептуалізація та об'єктивне з'ясування змісту інститутів наукового права, особливо для нашої держави, - складний та неоднозначний процес. І не лише тому, що вони проходять через суб'єктивні міркування дослідників, але й від не завжди усвідомленого бажання з'ясувати їх зміст. Отже, роблячи загальний висновок, варто підкреслити, що актуальність продовження доктринального вивчення наукового права в цілому та інститутів наукового права зокрема виглядає беззаперечною.

4. Джерела наукового права в Україні.

Конкретизація названого завдання знайшла закріплення у Законах України: «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 року; «Про науково-технічну інформацію» від 25 червня 1993 року; «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 року; «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» від 16 липня 1999 року; «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» 08 вересня 2011 року; «Про наукові парки» від 25 червня 2009 року та інших.

Наразі в Україні сформована системи нормативних актів, покликаних регулювати порядок організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію державної політики у сфері науки.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Визначте специфіку наукового права як правової дисципліни та наукового права як галузі права.
2. Дайте визначення об’єкту та предмету наукового права.
3. Які особливості притаманні науковим правовідносинам?
4. Дайте правове визначення поняттям «наукова діяльність» та «науковець».
5. Якими законами врегульовані наукові правовідносини в сфері інноваційної діяльності в Україні?
6. Охарактеризуйте систему наукового права в Україні?
7. Дайте характеристику основним джередам наукового права в Україні.
8. Обгрунтуйте власну точку зору з приводу доцільності подальшого удосконалення чинного законодавства Україні в цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Гордієнко С. Г. Методологічні основи пізнання теорії захисту інтелектуальної власності в Україні. К.: Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2008. 326 с.
2. Ієвіня О. В. , Мироненко В. П., Павловська Н. В. Право інтелектуальної власності: схеми та роз'яснення: навч. посібн. К. : КНТ, 2007. 248 с.
3. Селіванов А. О. Наука і закон: Перший досвід системного аналізу законодавства у сфері науки і науково-технічної діяльності. К.: Логос, 2003. 262 с.
4. Про наукові парки: Закон України від 25.06.2009 № 1563-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T091563.html (дата звернення: 24.12.2019)
5. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-19(дата звернення: 24.12.2019)
6. Про науково-технічну інформацію: Закон України від 25.06.1993 № 3322-XII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T332200.html (дата звернення: 24.12.2019)
7. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України 10.02.1995 № 51/95-ВР. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z950051.html (дата звернення: 24.12.2019)
8. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Закон України від 11.07.2001 № 2623-III. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012623.html (дата звернення: 24.12.2019)
9. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків: Закон України від 16.07.1999 № 991-XIV. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T990991.html (дата звернення: 24.12.2019)

ТЕМА 18. ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

1. Поняття та предмет права соціального забезпечення.
2. Система права соціального забезпечення.
3. Джерела права соціального забезпечення та їх особливості.

1. Поняття та предмет права соціального забезпечення

Соціальне забезпечення - це система суспільно-економічних заходів, спрямованих на матеріальне забезпечення населення від соціальних ризиків (хвороба, інвалідність, старість, безробіття тощо). Соціальне забезпечення як

суспільні відносини щодо матеріальної підтримки осіб, які зазнали соціального ризику, полягають у виплаті пенсій, допомог, наданні пільг і соціальних послуг, в основі свого існування мають конкретні, визначені законодавством обставини (дії), а учасниками таких відносин виступають, крім того, спеціалізовані страхові фонди, державні органи, комунальні та приватні заклади, що покликані надавати допомогу та догляд таким особам.

Право соціального забезпечення – це система правових норм, які регулюють суспільні відносини з матеріального забезпечення, надання соціальних послуг за рахунок спеціально створених фінансових джерел особам, які зазнали соціального ризику.

Предмет права соціального забезпечення формують відносини:

1. Матеріальні розподільчі (майнові). До них відносять пенсійні відносини по забезпечення громадян страховими та державними пенсіями, відносини із забезпечення страховими та державними допомогами, відносини з надання соціальних послуг непрацездатним, інвалідам та особам похилого віку.

2. Відносини з соціального страхування. Йдеться про коло осіб, які підлягають обов'язковому страхуванню, визначаються можливості добровільної участі громадян у страхуванні, розмір страхових внесків, створення, діяльність та управління фондами соціального страхування, використання коштів фондів соціального страхування, визначення видів соціального забезпечення, які надаються застрахованим особам при настанні страхового випадку. Кошти фондів соціального страхування не державні кошти, тому всі питання всі відносини по збору та розподілу цих коштів на цілі соціального забезпечення повинні регулюватись нормами права соціального забезпечення.

3. Процедурні відносини. Це відносини з приводу встановлення юридичних фактів, які мають значення при вирішенні питання про право на той чи інший вид забезпечення.

4. Процесуальні відносини, які виникають з приводу поновлення порушеного права громадянина на той чи інший вид соціального забезпечення.

Таким чином, весь комплекс вищевказаних відносин становить предмет самостійної галузі – права соціального забезпечення.

Функції права соціального забезпечення — це правові характеристики соціальної ролі (призначення) цієї галузі права у житті суспільства та головних напрямів впливу її норм на поведінку людей з метою реалізації мети і завдань держави у сфері соціального забезпечення населення.

Основні функції права соціального забезпечення бувають **юридичними та загальносоціальними.**

До юридичних належать: **регулятивна та охоронна.**

Основна функція права — **регулятивна.** Тобто основне призначення права соціального забезпечення — регулювати суспільні відносини з приводу отримання матеріальних благ із спеціально створених для цього фондів у разі

настання соціального ризику. Право соціального забезпечення визначає цілі і завдання держави у сфері соціального забезпечення населення; тих, хто бере участь у створенні спеціальних фондів і здійсненні соціальних виплат; види соціального забезпечення; умови надання того чи іншого виду соціального забезпечення.

Охоронна функція полягає у впливі норм цієї галузі прана на відносини з метою їх охорони. Охоронну функцію виконують:

1) норми права, які забороняють вчинення чи не вчинення певних дій;

2) санкції, які вживаються до порушників; норми, що встановлюють юридичну відповідальність суб'єктів правовідносин.

До **загально-соціальних** функцій належать:

1. Соціальна. Ця функція стосується права в цілому (оскільки здійснює вплив на суспільні відносини) і конкретизується у функціях права соціального забезпечення.

2. Політична. Зняття соціальної напруги в суспільстві, забезпечення нормального рівня життя людей шляхом надання пенсій, допомог, пільг, компенсацій, встановлення державних соціальних нормативів та стандартів.

3. Демографічна. Проявляється у тому, що соціально-забезпечувальне законодавства спрямоване на забезпечення підтримки сім'ї, охорони материнства та дитинства.

4. Охорони здоров'я населення. Підвищення рівня медичного обслуговування, встановлення переліку та обсягу гарантованого рівня медичної допомоги громадянам.

5. Реабілітаційна. Поновлення втраченого через певні об'єктивні обставини соціального статусу особи.

2. Система права соціального забезпечення.

Право соціального забезпечення- система правових норм, які регулюють суспільні відносини з матеріального забезпечення, надання соціальних послуг за рахунок спеціально створених фінансових джерел особам, які зазнали соціального ризику.

В структурі права соціального забезпечення виділяють загальну та особливу частини.

Загальну частину оформлюють правові норми, які визначають основні права громадян в галузі соціального забезпечення, державні соціальні стандарти та гарантії, принципи соціального забезпечення, організаційно-правові форми та види соціального забезпечення та ін.

До особливої частини права соціального забезпечення включаються норми, які врегульовують умови, підстави та порядок надання окремих видів соціального забезпечення.

Елементи системи права соціального забезпечення:

- інститут правового статусу суб’єктів соціальних правовідносин;
- інститут обов’язкового державного соціального страхування;
- інститут соціального забезпечення;

- інститут страхового стажу;
- інститут соціальних послуг;
- інститут соціального обслуговування;
- інститут соціальних допомог;
- інститут соціальних ризиків;
- інститут соціальних стандартів;
- інститут соціальних гарантій тощо.

3. Джерела права соціального забезпечення та їх особливості.

Джерела права соціального забезпечення - форми зовнішнього виразу та закріплення правових норм в нормативно-правових актах та договорах.

Особливості джерел права соціального забезпечення:

- відсутність єдиного кодифікованого акту, який врегулював би весь комплекс суспільних відносин, які становлять предмет права соціального забезпечення;

- особливе місце серед джерел права соціального забезпечення належить актам Міністерства праці і соціальної політики України та органів соціального страхування;

- особливе значення законів та державний бюджет на поточний час;

Джерелами права соціального забезпечення є:

- Нормативно-правові акти: закони, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти міністерств і відомість та органів місцевого самоврядування;
- Нормативно-правові договори: міжнародні договори, генеральні, галузеві і регіональні угоди та колективні договори.

Джерела права можна класифікувати за різними критеріями:

1. *За юридичною силою*: закони(загальні і спеціальні) і підзаконні акти.
2. *За сферою дії*: загальні(закони, угоди, постанови Кабінету Міністрів, нормативно-правові акти міністерств та відомств) та локальні(нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної виконавчої влади, а також нормативно-правові акти, які приймаються на підприємствах, установах та організаціях).
3. *За видами відносин, які вони регулюють:* такі, що регулюють відносини загальнообов'язкового державного соціального страхування щодо пенсійного забезпечення, щодо надання допомог, щодо надання пільг та соціального обслуговування.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Розкрийте сутність та зміст права соціального забезпечення.
2. В чому полягають специфічні особливості права соціального забезпечення?

3. Охарактеризуйте систему права соціального забезпечення?
4. Які процеси відбуваються в чинній системі соціального забезпечення України?
5. Дайте визначення та класифікацію джерелам права соціального забезпечення.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. Посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
2. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z980016.html (дата звернення: 21.12.2019)
3. Право соціального забезпечення: навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Жернакова. Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. 126 с. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/4677/1/Pr_0023.pdf (дата звернення: 21.12.2019)
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV ВР. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T031058.html (дата звернення: 21.12.2019)
5. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1533-14 (дата звернення: 21.12.2019)
6. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003 р. № 1057-IV. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T031057.html
7. Про пенсії за особливі заслуги перед Україною: Закон України від 01.06.2000 р. № 1767-III. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001767.html (дата звернення: 21.12.2019)
8. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 р. № 2262-XII. URL: : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T226200.html (дата звернення: 21.12.2019)

ТЕМА 19. ФІНАНСОВЕ ПРАВО.

1. Сутність та зміст фінансового права.
2. Місце фінансового права в системі права України
3. Система фінансового права.

4. Джерела фінансового права.

1. Сутність та зміст фінансового права

Фінансову діяльність держава здійснює через систему центральних і місцевих органів публічної влади та адміністрування, а також органів управління підприємств, організацій і установ.

Відносини, які виникають при мобілізації різних видів доходів для покриття першочергових витрат, пов'язаних із функціонуванням держави і органів місцевого самоврядування, держава регулює за допомогою норм фінансового права.

Перехід до ринкової економіки, вступ до Світової організації торгівлі та прагнення України до вступу в Європейський союз – всі ці фактори стали поштовхом до бурхливого розвитку всіх правових інститутів цієї галузі права, знання яких необхідно практично всім. Фінансові відносини можуть існувати тільки у формі правовідносин, а зміна законодавства вимагає як економічного, так і наукового обґрунтування і тому фінансово-правова наука не повинна відставати від потреб практики.

Фінансове право - це галузь публічного права, яка включає правові норми, що регулюють суспільно-фінансові відносини, які виникають у процесі утворення, розподілу та використання централізованих та децентралізовних фондів коштів для забезпечення безперебійного здійснення завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування.

З одного боку, предметом фінансового права як науки є система знань про фінансове право й управління публічними фінансами. Ця наука являє собою систему специфічних знань про фінансове право, що має достатній ступінь єдності, систематизації й узагальнення. З іншої сторони предметом фінансового права є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення державою та територіальними громадами фінансової діяльності з утворення, розподілу й використання фондів грошових коштів. Головна особливість суспільних відносин, що є предметом фінансового права, полягає у тому, що однією стороною в них завжди виступає держава (органи державної влади) або територіальні громади (органи місцевого самоврядування).

До функцій науки фінансового права належать:

1. Аналітична (коментування, класифікація фінансово-правових норм, приведення їх у стрункy й зрозумілу систему).

2. Критична (виявлення дефектів і недоліків у діючому фінансовому законодавстві, фіксація невідповідностей правової норми вимогам життя).

3. Конструктивна (сприяє утворенню нових фінансових норм, що використовуються в процесі нормотворчої діяльності держави).

Таким чином, наука фінансового права являє собою систему специфічних знань, які групуються навколо понять: бюджет, публічні фінанси, податкова система, банківська система тощо.

Фінансові відносини представляють відносини між широким колом учасників:

1. між державою та адміністративно-територіальними одиницями в особі відповідних органів представницької й виконавчої влади, що виникають у зв'язку з розподілом фінансових ресурсів країни;

2. між органами держави з одного боку, і підприємствами, установами — з іншого, у зв'язку з виконанням фінансових обов'язків перед державою, розподілом між ними або витрачанням державних коштів;

3. між державними фінансово-кредитними органами у зв'язку з утворенням, розподілом і використання відповідних державних грошових фондів і ресурсів (бюджетних, позабюджетних, кредитних, страхових);

4. між державними підприємствами, організаціями, установами, з одного боку, і вищими органами державного управління — з іншого, у зв'язку з розподілом і використанням у відповідних галузях народного господарства й сферах соціального життя бюджетних або кредитних ресурсів, а також відповідних коштів підприємств, організацій, установ;

5. між фінансово-кредитними органами, з одного боку, і юридичними й фізичними особами — з іншого, у зв'язку з утворенням і розподілом державних кредитних ресурсів і централізованих страхових фондів;

6. між фінансово-кредитними органами держави, з одного боку, і фізичними особами — з іншого, у зв'язку з виконанням обов'язків останніх по внесенню обов'язкових платежів у державні грошові фонди (у бюджет і позабюджетні фонди).

Дана класифікація проведена за суб'єктним складом. Можливі й інші критерії: зміст фінансових відносин, методи фінансової діяльності.

Аналіз фінансових відносин за названими групами показує, що при всій своїй розмаїтості вони мають загальний зміст - спрямованість на утворення, розподіл і використання централізованих і децентралізованих фондів публічних фінансів. Природно, що ці відносини виникають за участю й під безпосереднім впливом держави, яка забезпечує планомірність акумуляції коштів і напрямок їх використання відповідно до планів і програмам у народному господарстві, соціальній сфері, на інші потреби загального значення. Вона повинна організовувати цю діяльність, дотримуючись правил і вимог правових норм, як це властиво правовій державі.

У нормах фінансового права закріплюються загальні принципи й форми фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування, види платежів і методи акумуляції коштів у державні грошові фонди, порядок їх стягнення. Вони регулюють також порядок одержання й використання державних коштів, джерела утворення фінансових ресурсів державних підприємств, організацій, установ.

Якісний стан правового регулювання фінансових відносин забезпечує дотримання публічних фінансових інтересів держави та територіальних громад, а також інтересів громадян, підприємств, організацій, установ.

Фінансове право, що сформоване в Україні, відображає нові економічні й політичні умови країни.

По-перше, особливості економіки перехідного періоду до ринкових відносин привели до зміни фінансово-правових норм. Тепер ці норми базуються на принципі рівності суб'єктів права всіх форм власності й відповідно до цього — їх фінансових обов'язків перед державою, прав на захист своїх законних інтересів, самостійності господарюючих суб'єктів тощо. Слід відзначити й направленість фінансового законодавства на стимулювання виробництва, підвищення ефективності функціонування народногосподарського комплексу.

По-друге, посилюється матеріальна відповідальність (фінансові й інші санкції, збільшується розмір грошових штрафів) за порушення в сфері фінансів. Це стосується й відповідальності державних органів та посадових осіб, що здійснюють фінансову діяльність.

По-третє, сучасне фінансово-правове регулювання спрямоване на диверсифікацію методів фінансової діяльності держави. Разом з цим, переважає їх фіскальна сторона (розширення системи податків для залучення коштів у казну) при недостатньому розвитку соціальної інфраструктури.

Фінансово-правові норми закріплюють повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування в області фінансів, які будуються на принципі поділу влади.

Разом з тим, відзначені напрями в розвитку фінансового права України в багатьох випадках представляють лише тенденції, що намітилися, які вимагають теоретико-методологічного поглиблення й упорядкування.

Основний метод фінансово-правового регулювання — імперативний (державно-владні приписи одним учасникам фінансових відносин з боку інших, що виступають від імені держави й наділені у зв'язку із цим відповідними повноваженнями). Такий метод властивий й іншим галузям права, наприклад, адміністративному. Але у фінансовому праві він має специфіку у своєму конкретному змісті, а також у колі органів, уповноважених державою на владні дії. За своїм змістом ці приписи стосуються порядку й розмірів платежів до бюджетів або інших фондів публічних фінансів. Такий метод сприяє своєчасному й у повному обсязі надходженню коштів у розпорядження держави або територіальних громад, їх використанню за цільовим призначенням відповідно до державних планів і програм, дотриманню режиму економії.

При використанні державою для формування своїх ресурсів, платежів добровільного характеру (державні позики, казначейські зобов'язання, лотереї тощо) у певній частині також діє метод владних приписів. Таким чином, держава встановлює умови проведення державних внутрішніх позик, випуску державних казначейських зобов'язань, що не можуть бути змінені за згодою сторін й є обов'язковими для дотримання особами, які вступили у ці відносини. Особливості основного методу фінансового права помітно виявляються в колі державних органів, уповноважених давати владні приписи учасникам фінансових відносин.

У силу існуючого розподілу компетенції між державними органами значна частина таких приписів формується фінансово-кредитними органами держави, створеними спеціально для здійснення фінансової діяльності. Учасники фінансових відносин, яким вони адресують свої приписи (різні органи державного управління, установи тощо), знаходяться у взаємозв'язку із цими органами й залежать від них по багатьом функціям фінансової діяльності.

Однак це не означає, що фінансово-правове регулювання методом владних приписів не поширюється на відносини "вертикальної" підпорядкованості. Владні приписи, що стосуються фінансової діяльності підприємств, організацій й установ, направляються й з боку їх вищих органів. Але для фінансово-правового регулювання найбільш характерне використання цього методу саме у функціональних взаємозв'язках з фінансовими органами держави.

Фінансово-правовому регулюванню властиві й інші методи: рекомендації, узгодження тощо. У наш час такі методи одержують усе більш широке поширення. Це обумовлено підвищенням рівня фінансової самостійності місцевого самоврядування, підприємств, організацій та установ. Так, у законодавстві України міститься перелік місцевих податків і зборів, із числа яких органи місцевого самоврядування встановлюють платежі на своїй території. Податкові органи можуть надавати підприємствам на умовах, установлених законодавством України, податковий кредит (відстрочку платежу на основі угоди між ними). Всі ці методи можуть перебувати в тому або іншому сполученні з основним методом фінансово-правового регулювання — методом владних приписів.

2. Місце фінансового права в системі права України

Тісно пов'язане фінансове право з адміністративним правом, оскільки діяльність з формування, розподілу і використання фінансових ресурсів держави є за своїм характером управлінською. Між тим, предмет адміністративного права не поглинає ті суспільні відносини, які відносяться до фінансового права. Спираючись на норми і принципи адміністративного права, фінансове право регулює ті відносини, які безпосередньо пов'язані з виконанням цими органами функцій по збиранню, розподілу і використанню фінансових ресурсів держави, контролю за їх цільовим витрачанням. Фінансове право регулює відносини у сфері фінансової діяльності держави, тобто у окремій сфері державного управління.

Інакше кажучи, фінансове право регулює відносини, що виникають з приводу фінансової діяльності держави. Для того щоб держава могла існувати і виконувати свої завдання і функції, в тому числі адміністративні, їй щоденно, повсякчасно потрібні величезні суми грошових коштів. Фінансове право регулює їх акумуляцію і витрачання, забезпечуючи тим самим виконання державою свого призначення.

Ще тісніший зв'язок фінансового права в умовах ринкових перетворень з цивільним правом, оскільки до предмету останнього серед багатьох майнових відносин входять і грошові відносини. Крім того, деякі органи державного управління спеціальної компетенції, наприклад, Національний банк України, водночас є господарською організацією — юридичною особою, що діє на комерційних засадах. Між цими органами, з одного боку, і підприємствами, установами, організаціями і громадянами — з другого, виникають відносини на основі договорів, наприклад, на основі кредитної угоди.

Характерними для таких відносин є добровільність, рівність і відокремленість сторін, відсутність переходу права власності від одного суб'єкта до іншого тощо, і тому вони до предмету фінансово-правового регулювання не входять. Норми фінансового права в цьому випадку встановлюють: джерела фінансово-кредитних ресурсів, якими оперує Національний банк України; порядок утворення і розподілу створюваних ним грошових фондів; порядок мобілізації НБУ грошових коштів в розпорядження держави; способи здійснення контролю та нагляду за фінансовою діяльністю комерційних банків тощо.

У всіх цих випадках НБУ виступає як орган державного управління, що наділений владними повноваженнями. Взаємоповзв'язане фінансове право і з іншими галузями права.

Тісно пов'язане фінансове право, як галузь права і особливо як навчальна дисципліна з загальною теорією фінансів. Зокрема, фінансове право відображає у специфічних формах ті ж явища об'єктивної реальності, що і загальна теорія фінансів — фінансові відносини. Понятійно-категоріальний апарат фінансового права також є похідним від понятійно-категоріального апарату загальної теорії фінансів. Що стосується фінансового права як навчальної дисципліни, то його зовнішня подібність і близькість із загальною теорією фінансів іноді призводить навіть до фактичної підміни змісту предмета фінансів змістом предмета фінансового права.

3. Система фінансового права

Визначення предмета фінансового права і його місця в системі права України в цілому є однією з необхідних умов розуміння побудови системи фінансового права.

Фінансове право складається зі значної кількості фінансово-правових норм. Сукупність цих норм виражається в складній цілісній системі, усередині якої фінансово-правові норми в певній послідовності й взаємозв'язку групуються в різні інститути й більші підрозділи. Угруповання фінансово-правових норм залежить від особливостей і взаємних зв'язків, регульованих фінансових відносин, тобто мають об'єктивну основу. Однак право не тільки відображає суспільні відносини, його призначення — регулювати й активно впливати на них. Тому на побудову системи фінансового права, угруповання його норм, формування інститутів впливають й потреби практики.

Під системою фінансового права розуміємо об'єктивно обумовлену внутрішню його побудову, об'єднання і розміщення фінансово-правових норм в певному взаємозв'язку і послідовності. Для створення такої системи необхідно знайти і вміло застосувати достатню кількість адекватних об'єктивних критеріїв. При цьому необхідно враховувати економічний зміст в цілому і особливості окремих груп фінансово-правових відносин при побудові системи фінансового права. З цим погоджуються, і небезпідставно, більшість вчених-правників, які займаються вивченням фінансового права. Однак критерії економічного змісту норм і відносин не можуть бути єдиними при встановленні системи фінансового права.

Фінансове право є галуззю права в цілому, і нехтування юридичними особливостями норм, що входять до нього, в такому принциповому питанні, як питання про систему права як галузі, було б підміною права економікою, відмовою від аналізу юридичної форми цих відносин.

Ось чому поряд із встановленням економічних критеріїв змісту норм і відносин фінансового права, а також використанням систематики науки про фінанси, в питанні про систему фінансового права необхідно виходити з суто юридичних особливостей і правових принципів цієї галузі права.

Право не тільки відображає суспільні відносини. Його призначення — регулювати і активно впливати на них. Тому на побудову системи фінансового права, групування норм, формування інститутів мають вплив і потреби суспільної практики.

Тільки таке поєднання юридичних і економічних критеріїв, суспільного призначення права створює достатні передумови для встановлення науково обґрунтованої системи фінансового права. Групування фінансово-правових норм має дві сторони — зовнішню і внутрішню. Зовнішня сторона вказує на місце фінансового права в системі права України. Внутрішня сторона систематизації фінансово-правових норм має на увазі їх групування відповідно до внутрішнього змісту і ієрархії — загальногалузеві норми, норми підгалузеві, норми окремих фінансово-правових інститутів.

У зв'язку з цим, а також аналогічно з іншими галузями права України, фінансове право поділяється на два великих блоки норм — Загальну і Особливу частини. Така побудова системи фінансового права дозволяє науці, що його вивчає, здійснювати дослідження загальних питань теорії цієї галузі права, розробку питань, пов'язаних з подальшим розвитком і удосконаленням окремих фінансово-правових інститутів з урахуванням вимог практики, сприяє поліпшенню вивчення цієї галузі права студентами, полегшує користування відповідним законодавством, сприяє вирішенню актуальних завдань систематизації фінансового законодавства.

В Загальну частину системи курсу фінансового права включаються питання, що стосуються усіх правових інститутів, які об'єднуються в Особливій частині. Вони відображають загальні риси і закономірності внутрішнього розвитку фінансово-правових відносин: поняття, предмет і метод фінансового права; зміст фінансової системи; структуру, особливості та

види фінансово-правової норми і фінансово-правових відносин; ієрархію і компетенцію органів держави, які управляють фінансовою сферою, їх завдання і функції, форми і методи роботи; зміст, види і методи фінансового контролю; співвідношення фінансового права і фінансово-правової науки. Загальна частина фінансового права будується переважно на аналізі правових елементів фінансових відносин.

Норми Загальної частини фінансового права конкретизуються у фінансово-правових нормах Особливої частини. Загальна і Особлива частини фінансового права перебувають в нерозривному зв'язку, оскільки в своїй основі вони є відображенням цілого і його елементів. Положення Загальної частини застосовуються до усіх розділів Особливої частини.

Особлива частина фінансового права складається з низки великих розділів (їх в юридичній літературі називають підгалузями), які в свою чергу складаються з фінансово-правових інститутів. Кожний із фінансово-правових інститутів являє собою систему фінансово-правових норм, що регулюють групу однорідних фінансових відносин. А в розділи об'єднуються групи споріднених фінансово-правових інститутів. Наприклад, розділ «Правове регулювання державних витрат» складається з інститутів «правовий режим кошторисно-бюджетного фінансування» і «правовий режим фінансування окремих галузей народного господарства», розділ «Бюджетне право» також складається з двох фінансово-правових інститутів — «бюджетний устрій», «бюджетний процес».

В Особливу частину фінансового права входять розділи, що об'єднують фінансово-правові норми, які регулюють однорідні суспільні відносини в сфері: державного бюджету; позабюджетних державних і муніципальних фондів; фінансів державних підприємств; державних і місцевих податків і інших обов'язкових платежів; державного кредиту і боргу; державного страхування; державних видатків; банківського кредитування і безготівкових розрахунків; грошового обігу і валютного регулювання. Відповідно до системи фінансового права як галузі права побудована і система фінансового права як навчальної дисципліни. Досвід показав найбільш доцільне групування матеріалу за ознаками Загальної і Особливої частин.

. Фінансове законодавство — це зовнішня форма фінансового права, що відображає його внутрішню структуру. Норми фінансового права містяться у великій кількості різноманітних правових нормативних актів, або джерелах, як загального характеру, так і спеціально присвячених регулюванню фінансово-правових відносин.

4. Джерела фінансового права

Джерела фінансового права України — це правові акти державних органів законодавчої і виконавчої влади та місцевого самоврядування, в яких містяться норми фінансового права.

В будь-якій державі головним джерелом фінансового права є Конституція. В Конституції України закріплені основи правової організації

фінансової діяльності держави, її суб'єктний склад в цілому і за окремими її напрямами зокрема. Конституція України має найвищу юридичну силу. Відповідно, фінансове законодавство повинно відповідати Основному Закону.

Конституція України закріплює виключну компетенцію Верховної Ради України у прийнятті фінансового законодавства, зокрема у сфері бюджету, податків, грошової системи, валютних відносин; закріплює визначальні принципи побудови бюджетної системи; бюджетний період; встановлює компетенцію Рахункової палати України, Національного банку України тощо. У Конституції України визначено компетенцію у сфері фінансової діяльності уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади, компетенцію місцевих державних адміністрацій. В Основному Законі закріплено право органів місцевого самоврядування на затвердження й виконання місцевих бюджетів, на власну матеріально-фінансову базу, на встановлення місцевих податків і зборів тощо. Ряд інших статей Конституції безпосередньо або опосередковано пов'язаний зі сферою фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, що впливає на якість фінансового законодавства.

Важливими джерелами фінансового права є Бюджетний та Податковий кодекси. Бюджетним кодексом України від 08.07.2010 року регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства.

Закони займають важливе місце серед джерел фінансового права. Зокрема, це стосується законів України «Про Державний бюджет України», «Про банки і банківську діяльність» та інших. У сфері фінансів прийнято низку статусних законів, які визначають правовий статус органів спеціальної фінансової компетенції, у тому числі Закони України «Про Рахункову палату України», «Про Національний банк України» тощо.

На сучасному етапі складається тенденція до збільшення питомої ваги фінансових відносин, що регулюються нормами законодавчих актів. Між тим кількісно переважають фінансово-правові норми, що містяться в Указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, актах Міністерства фінансів, Національного банку. Фінансово-правові норми нерідко містяться і в актах органів виконавчої влади — міністерств, відомств і інших, що регулюють фінансові питання в межах відповідної галузі чи сфери управління. Специфічною рисою фінансового законодавства є його постійний

динамічний розвиток та мобільність, що дає змогу державі своєчасно реагувати на швидкі економічні зміни.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Дайте визначення фінансового права.
2. Які групи відносин становлять предмет фінансового права.
3. Назвіть зміст Загальної частин фінансового права.
4. Назвіть зміст Особливої частини фінансового права.
5. Назвіть основні інститути фінансового права.
6. Наведіть класифікацію відносин, що належать до предмету фінансового права за суб'єктним складом.
7. Назвіть та дайте визначення основному методу фінансово-правового регулювання. Назвіть особливості даного методу у фінансовому праві.
8. Дайте визначення системи фінансового права.
9. Поясніть, у чому полягають особливості науки фінансового права.
10. Назвіть основні критерії розмежування предметів фінансового права, конституційного та адміністративного права.
11. Назвіть складові Загальної та Особливої частин фінансового права як навчальної дисципліни.
12. Дайте визначення понять «фінансове законодавство», «джерела фінансового права».
13. Назвіть місце і роль Конституції України в системі джерел фінансового права.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Бюджетний кодекс України: Кодекс України от 08.07.2010 № 2456-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html (дата звернення: 22.12.2019)
2. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
3. Податковий кодекс України : Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17(дата звернення: 22.12.2019)
4. Фінансове право : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець. Харків : Екограф, 2015. 500 с.

ТЕМА 20. БУДІВЕЛЬНЕ ПРАВО

1. Поняття та межі будівельної галузі як об’єкта адміністративно-правового регулювання
2. Сутність адміністративно-правових відносин у будівельній галузі.
3. Регуляторні органи в сфері будівництва.

1. Поняття та межі будівельної галузі як об’єкта адміністративно-правового регулювання

Адаптація законодавства України до вимог ЄС передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність з європейськими стандартами дотримання прав та свобод людини в будівельній галузі. На особливу увагу в цьому аспекті заслуговує: децентралізація та узгодження повноважень органів виконавчої влади й місцевого самоврядування у сфері архітектурно-будівельного контролю; скорочення строку видачі дозвільних документів у сфері будівництва з одночасним підвищенням відповідальності суб’єктів містобудування за порушення будівельних норм, правил та стандартів; прийняття національним органом стандартизації національних стандартів, гармонізованих з європейськими; запровадження дієвих механізмів фінансування будівництва житла; приведення будівельного законодавства до єдиної системи шляхом його кодифікації тощо.

Поступове впровадження політичних, соціально-економічних та інституційних реформ, поряд із правовою, вплинуло на оновлення адміністративно-правових відносин у будівельної галузі від суто «владно розпорядницьких» до традиційних «публічно-сервісних». Поступово запроваджується оновлений адміністративно-правовий режим, спрямований на врегулювання відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з суб’єктами будівельного процесу в напрямі спрощення дозвільно-реєстраційних процедур у будівельній галузі.

Демократизація адміністративно-правових відносин у будівельній галузі визначається необхідністю запровадження відповідного адміністративно-правового регулювання в будівельній галузі. Певні кроки в цьому напрямі вже окреслені: у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, Плані заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2030» тощо.

У межах зазначених нормативно-правових актів визначені пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання в будівельній галузі, яке на сьогодні має ряд недоліків та прогалин.

Так, сьогодні правове регулювання будівельної галузі являє собою сукупність правових норм, які умовно можна об’єднати в чотири групи:

1) нормативно-правові акти, прийняті за часів СРСР, що не відповідають вимогам сьогодення, суперечать європейським стандартам;

2) нормативно-правові акти, побудовані на основі союзного законодавства;

3) нормативно-правові акти, побудовані на основі законодавства Російської Федерації;

5) нормативно-правові акти, спрямовані на адаптацію будівельного законодавства України до законодавства ЄС.

Наразі в правовій думці немає згоди щодо визначення з поняттям та межами будівельної галузі як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Щодо цього питання існує низка концептуальних положень, які стосуються адміністративно-правового регулювання будівельної галузі з виокремленням:

1) будівельного права як окремої галузі права, до складу якої входять адміністративні правовідносини в галузі будівництва;

2) складової іншої галузі права, де оглядово розглядається управлінська складова будівельної галузі;

3) міжгалузевого правового інституту, у рамках якого виокремлено дещо відособлені правові норми, що стосуються управлінської складової будівельної галузі та можуть складати підінститут тощо.

Аналіз наукової літератури з адміністративного права свідчить про виокремлення в межах особливої частини окремої складової, присвяченої державному управлінню в будівельній галузі, що вказує на її самостійність серед підгалузей адміністративного права. Відповідна точка зору потребує уточнення. Багатоманітність суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права, зумовлює виділення в системі цієї галузі права самостійних елементів, одним із яких є підгалузі адміністративного права.

Таким чином, будівельна галузь – це підгалузь адміністративного права, що регулює суспільні відносини управлінського та публічно- сервісного спрямування, що формуються в процесі публічного управління в будівельній галузі, і спрямована на створення повноцінного середовища життєдіяльності людини.

2. Сутність адміністративно-правових відносин у будівельній галузі

Події останнього часу свідчать про активне впровадження європейських стандартів у будівельну галузь, основною спрямованістю яких стало забезпечення прозорості та доступності під час отримання адміністративних послуг, спростування дозвільно-реєстраційних процедур у будівництві. Зазначені кроки обумовлені поступовою демократизацією адміністративно-правових відносин у будівництві шляхом визначення пріоритетності в діяльності органів публічної влади, спрямованої на реалізацію та захист прав і свобод громадян та юридичних осіб. У зв'язку з цим переважна увага у визначенні змісту та сутності відносин у будівельній галузі має бути приділена публічно-сервісним відносинам.

Адміністративні правовідносини в будівельній галузі слід визначити, як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини управлінського, юрисдикційного, сервісного та договірного спрямування, що

виникають і трансформуються в процесі діяльності органів публічної влади, пов'язаної з плануванням території, моніторингом, та визначення державних інтересів у процесі оформлення будівельної документації, здійсненням ліцензування та професійної атестації суб'єктів будівельної діяльності, розробкою будівельних норм, державних стандартів і правил, проведенням реєстрації будівельної документації на стадіях здійснення будівельної діяльності, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та притягнення винних до відповідальності за порушення в будівельній галузі.

Аналізуючи наявний перелік суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративного права, слід виокремити такі групи однорідних суспільних відносин, що формуються в ході адміністративно- правового регулювання в будівельній галузі:

1) зовнішньоуправлінська діяльність органів публічної адміністрації в будівельній галузі;

2) внутрішньоорганізаційна діяльність публічної адміністрації, державних будівельних підприємств, установ та організацій;

3) публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації та суб'єктів, наділених повноваженнями на надання адміністративних послуг у будівельній галузі;

4) реалізація делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями;

5) застосування заходів адміністративної відповідальності за правопорушення в будівельній галузі;

6) реалізація юрисдикції адміністративних судів.

2. Регуляторні органи в сфері будівництва

Регуляторні органи в галузі будівництва за обсягом повноважень поділяються на загальні (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, органи місцевого самоврядування) та спеціальні (Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово- комунального господарства України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України та саморегулівні організації).

Діяльність регуляторних органів загальної та спеціальної компетенції в галузі будівництва здійснюється за такими основними напрямами: прогнозування, планування, організація, координація, контроль, інформаційне забезпечення.

Пріоритетними напрямами діяльності регулятивних органів спеціальної компетенції на сучасному етапі є децентралізація галузі будівництва та дерегуляція бізнесу. Ця діяльність має певні позитивні результати, які полягають у передачі функцій та частини повноважень, що належали Мінрегіону та Державній інспекції архітектурно- будівельного контролю України, до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, спрощенні деяких дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, створенні самоврядних організацій.

Наразі в діяльності регулятивних органів актуальними залишаються питання щодо забезпечення населених пунктів містобудівною документацією або її оновлення, а також формування нормативної бази, інтегрованої з нормами законодавства ЄС з основних вимог до будівель і споруд, спрощення умов для розміщення на ринку будівельних виробів

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ:

1. Дайте визначення поняттю «будівельне право».
2. В чому полягає специфіка адміністративно-правоовго регулювання будівельної галузі?
3. Розкрийте особливості та зміст адміністративно-правових відеосин в будівельній галузі.
4. Розкрийте зміст та призначення регуляторних органів в сфері будівництва?
5. Які зміни відбуваються в законодавстві України щодо регулювання будівельної сфери з огляду на адаптації законодавства України до вимог правової системи ЄС?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.

2. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. К.: Центр учбової літератури, 2017. 376 с.

3. Стукаленко О. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності в сфері будівельної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал ДВНЗ «Запорізький національний університет».* 2016. №2. С.210-212.

4. Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об’єкта архітектури : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 903. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-п. (дата звернення: 23.12.2019)

5. Про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 14.10.2011 № 236. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v023685811(дата звернення: 23.12.2019)

6. Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України від 24.06.2011 № 92. *Офіційний вісник України*. 2011. № 57. Ст. 2312.

7. Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2011 № 103. *Офіційний вісник України*. 2011. № 59. Ст. 2391.

8. Про схвалення Концепції Містобудівного кодексу України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 536-р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/536- 2007-р. (дата звернення: 23.12.2019)

ТЕМА 21. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

1. Сутність та зміст інформаційного права.
2. Особливості адміністративно-правового регулювання інформаційних відносин.
3. Система інформаційного права.
4. Джерела інформаційного права.

1. Сутність та зміст інформаційного права

Інформаційне право – це сукупність норм права, покликана регулювати діяльність суб'єктів публічної адміністрації, пов'язану із реалізацією державної політики в інформаційній сфері.

Інформаційне право – нова комплексна галузь національного права, яка перебуває на стадії формування. Об'єктивними передумовами цього процесу є:

– науково-технічний прогрес, наслідком якого стали, зокрема, інтенсивний розвиток електронно-обчислювальної техніки, комп'ютерних і телекомунікаційних засобів, сучасних інформаційних технологій у всіх сферах суспільного життя, підвищення попиту на інформаційні продукти та послуги і, як наслідок, невпинний розвиток так званого інформаційного суспільства, тобто орієнтованого на інтереси людей, відкритого для всіх, в якому кожен може створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними. Це дозволить кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприятиме суспільному й особистому розвиткові та підвищуватиме якість життя;

– всебічне зростання ролі інформації, яка стає соціально спрямованою, стратегічним ресурсом будь-якої держави; підвищення рівня її доступності, поширення та використання;

– розвиток національної інформаційної галузі, під якою в загальному розуміється функціонування різноманітних видів інформації, інформаційних ресурсів, система інформаційних відносин, що виникають при збиранні,

використанні, зберіганні та поширенні інформації; інформаційна діяльність учасників відповідних правовідносин, що виникають при цьому, яка базується на використанні інформаційних технологій, електронних засобів комунікацій тощо;

– підвищення значущості проблем забезпечення інформаційної безпеки особи, суспільства, держави;

– впровадження інформаційних технологій в юридичну та управлінську діяльність;

– необхідність упорядкування всезростаючих інформаційних процесів, визнання доцільності створення ефективного організаційно-правового механізму регулювання національних інформаційних відносин та створення правових засад їх становлення і розвитку;

– створення правових засад становлення і розвитку національних інформаційних відносин, формування самостійної комплексної галузі вітчизняного законодавства – інформаційного законодавства України; та інші.

Розвиток інформаційної галузі значною мірою залежить від ефективної державної політики, через яку реалізується інформаційна функція – одна із важливих функцій української держави.

Визнання державної інформаційної функції як однієї з основних є вагомою передумовою для формування і розвитку самостійної вітчизняної галузі інформаційного права.

Досягнутий рівень управління таким стратегічним ресурсом, яким у сучасних умовах є інформація, – це суттєвий показник забезпечення інформаційного суверенітету будь-якої сучасної держави, сутність якого полягає в розумінні механізму соціального розвитку і наявності стратегічної концепції одержання, використання, зберігання відповідного ресурсу, управління інформаційною галуззю.

Предмет інформаційного права можна визначити як суспільні відносини, що виникають з приводу встановлення режимів та форм обігу інформації, реалізації інформаційних прав і правового статусу суб'єктів інформаційних процесів і формування їх правомірної поведінки і зв'язків.

Серед науковців існують значні **розбіжності у визначенні методу інформаційного права**, оскільки метод конструюється зазвичай з урахуванням особливостей предмета правового регулювання. Тому наводиться переважно приклад так званого «комплексного методу» який, за різними поглядами, може бути собою складною конструкцією, що поєднує в собі два (імперативний та диспозитивний) і більше методів правового регулювання інших галузей права. Так, І. Л. Бачило, характеризуючи цю проблему, стверджує, що «в системі інформаційного права реалізуються методи конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права, процесуальних норм цих галузей, в ньому використовуються методи міжнародного публічного і приватного права, зберігають певну ступінь впливу заходи звичаєвого права та ділових навичок». І знову, як і в ситуації з предметом інформаційного права, таке визначення методу дає підстави

відносити до інформаційного права будь-що й, одночасно нічого, не даючи чіткого уявлення про цю галузь.

2. Особливості адміністративно-правового регулювання інформаційних відносин

Інформаційні відносини виникають у процесі створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, пов'язаної зі здійсненням владних повноважень органами публічної влади або реалізацією прав і виконанням обов'язків фізичними та юридичними особами у сфері публічного управління.

Публічно-правові інформаційні відносини перебувають у постійному динамічному русі, який обумовлюється необхідністю оперативного реагування на систематичні зміни в політичному та соціально-економічному середовищі, передусім через впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у всіх сферах публічного управління, включаючи електронну взаємодію органів влади між собою, з юридичними та фізичними особами та ін. («електронний уряд», «адміністративні послуги», «електронна демократія», тощо.

Адміністративно-правового регулювання інформаційних відносин - це здійснюване державою за допомогою норм та методів адміністративного права упорядкування інформаційних відносин в публічній сфері, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток.

До кола суб'єктів інформаційних відносин, що регулюються нормами адміністративного права, відносять:

а) суб'єктів владних повноважень (обов'язкові учасники);

б) фізичних осіб;

в) юридичних осіб;

г) представників громадських об'єднань.

Основою ***об'єкта інформаційних відносин*** в адміністративному праві виступають публічні потреби та інтереси, які впроваджуються в життя за допомогою норм адміністративного права в процесі владно-управлінської діяльності в інформаційній сфері або адміністративно-правового захисту інформаційних прав громадян. Така позиція дозволяє виробити узагальнені ознаки, які відрізняють об'єкти інформаційних відносин, що регулюються нормами адміністративного права, від об'єктів цивільно-правових відносин, а також значно конкретизувати об'єкти інформаційних відносин в адміністративному праві, об'єднати їх у систему за допомогою відповідної класифікації, виробити дієві схеми повної та своєчасної реалізації публічних потреб та інтересів в інформаційній сфері.

Дослідження ґенези інформаційних відносин в адміністративному праві свідчить про їх обумовленість реалізацією пріоритетних напрямів державної інформаційної політики:

1) забезпечення доступу громадян до інформації;

2) створення національних систем і мереж інформації;

3) зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності;

4) забезпечення ефективного використання інформації;

5) сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів;

6) створення загальної системи охорони інформації;

7) сприяння міжнародному співробітництву в сфері обігу інформації і гарантування інформаційного суверенітету України.

Адміністративні правовідносини в інформаційній сфері мають свої особливості та ознаки.

По-перше, вони виникають, змінюються, припиняються лише за наявності відповідної адміністративної норми.

По-друге, одним із суб'єктів правовідносин обов'язково є носії владних повноважень, тобто органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, інші суб'єкти, які здійснюють владні управлінські функції, в тому числі делеговані повноваження.

Крім того, для такого виду інформаційних відносин завжди характерні взаємні суб'єктивні права та юридичні обов'язки, що забезпечуються державою, а також воля хоча б одного зі суб'єктів адміністративного права.

Інформаційна складова адміністративних правовідносин вказує на сферу публічно-правових відносин, що виникають у державному та самоврядному управлінні.

3. Система інформаційного права

Система інформаційного права - сукупність норм та інститутів інформаційного права, об'єднаних єдиними метою та завданнями юридичного регулювання та розташованих у певній логічній послідовності.

Система інформаційного права повинна бути вихідною та визначальною, своєрідним кістяком становлення інформаційного права. Водночас, вона має формуватися з дотриманням об'єктивних чинників розподілу інформаційних ресурсів та обігу інформації в усіх сферах суспільного життя. Ці первинні чинники мають випливати з їхньої фактичної відокремленості (з урахуванням нормативно-правового регулювання доступу до певних інформаційних ресурсів). Важливим є також врахування статусу суб'єкта доступу та місце запитуваного об'єкта в системі інформаційних ресурсів (або ж їх елементів).

Елементами системи інформаційного права є:

- понятійний апарат інформаційного права;
- підсистема принципів інформаційного права;
- правові методи регулювання відносин у інформаційній сфері;
- конституційне регулювання права на інформацію;
- інформація як об'єкт відносин цивілістичного характеру;
- відносини з пошуку, обміну та використання інформації (зокрема, у мережі Інтернет);

- інформаційна безпека;
- доступ до відкритої інформації;
- правове положення ЗМІ;
- спеціальні режими правової охорони окремих видів інформації.

За своєю структурою система інформаційного права поділяється дві частини – загальну й особливу.

До загальної частини інформаційного права належать правові норми, що визначають основи цієї галузі:

- загальні поняття та принципи інформаційного права;
- предмет і метод інформаційного права;
- класифікація інформації.

Крім того, до загальної частини інформаційного права належать кілька універсальних інститутів, що об'єднують близькі за змістом правові норми, що визначають ключові питання інформаційних відносин:

- інститут інформаційних прав і свобод людини і громадянина;
- інститут інформаційної безпеки;
- інститут правового режиму інформації
- інститут правового режиму інформаційних ресурсів;
- інститут правових основ розбудови інформаційного суспільства.

Особлива частина інформаційного права охоплює інститутів, в межах яких реалізуються основні права та обов'язки суб'єктів інформаційних відносин, що ґрунтуються на нормах загальної частини. До інститутів особливої частини інформаційного права, зокрема, можна віднести:

- інститут державної таємниці;
- інститут конфіденційної інформації;
- інститут захисту інформації;
- інститут інформаційного забезпечення публічної влади;
- інститут телекомунікацій;
- інститут мережі Інтернет;
- інститут вільної преси;
- інститут електронних засобів масової інформації.

Цей перелік, звісно не є вичерпним, але ілюструє основні групи правових норм, що різняться особливостями реалізації регулятивного впливу та певною відокремленістю та суспільним значенням предмета правового регулювання. Крім того, більшість із названих інститутів дістають своє формальне вираження в певних нормативно-правових актах, що регулюють відповідний вид суспільних відносин.

4. Джерела інформаційного права

Під джерелами інформаційного права слід розуміти зовнішні форми вираження норм інформаційного права, за допомогою яких відбуваються формування та закріплення цих норм. Система джерел інформаційного права є аналогічною відповідним системам інших галузей вітчизняного законодавства. Таким чином, система джерел інформаційного права

представлена як національним законодавством, так і актами міжнародного права.

Міжнародно-правова складова джерел інформаційного права насамперед представлена багатосторонніми (більшою мірою) та двосторонніми міжнародними договорами, рішеннями міжнародних міжурядових організацій з питань, що стосуються інформаційної сфери (ООН, Рада Європи, ОБСЄ, Міжнародний союз електрозв'язку, СОТ тощо) та іншими джерелами міжнародного права, визнаними ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН. Ці джерела визначають, зокрема:

- стандарти прав і свобод людини і громадянина у сфері інформації та окремі аспекти реалізації цих прав;
- міжнародну співпрацю щодо інформатизації та розбудови інформаційного суспільства;
- міжнародне регулювання питань зв'язку й телекомунікацій;
- стандарти і співпрацю у боротьбі з правопорушеннями з використанням ІКТ;
- питання міждержавного перебування інформації з обмеженим доступом (на підставі двосторонніх угод).

Національними джерелами інформаційного права є:

- Конституція України (зокрема норми, що визначають права і свободи людини у сфері інформації, захист інформаційної безпеки, загальні принципи діяльності публічної влади);
- рішення Конституційного Суду України, що тлумачать відповідні норми конституції та законодавства;
- законодавчі акти з питань регулювання інформаційних відносин;
- акти Президента України, Кабінету Міністрів України;
- акти міністерств і відомств, галузеві та локальні нормативно-правові акти.

Слід відзначити, що нині в Україні діє близько 30 законів і понад 400 актів Президента та Кабінету Міністрів України, що регулюють суспільні відносини в галузі інформації. Це без врахування таких джерел, як нормативно-правові акти Міністерства транспорту та зв'язку, Міністерства освіти і науки, Міністерства культури і мистецтв, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Національної комісії з регулювання зв'язку, Національної Ради України з телебачення і радіомовлення, Держкомітету з телебачення і радіомовлення,

Поняття «джерела інформаційного права» вживається, базуючись на сформованому у національній теорії права розумінні його як офіційно-документальної форми вираження і закріплення правових норм, що йдуть від держави чи визнані нею і мають юридичне загальнообов'язкове значення. Чіткість визначення має суттєве значення насамперед для теоретичної розробки проблем інформаційного права.

Існує думка, що формально-юридичний підхід у розумінні змісту джерела права не розкриває сутності цієї юридичної категорії, спрощує її

зміст. Тому навряд чи є потреба абсолютизувати офіційні форми вираження та закріплення змісту права у трактуванні джерел права.

Така особливість характерна і для джерел інформаційного права, оскільки їхня система складається не тільки з нормативно-правових актів, а ще й з окремих юридичних, техніко-правових норм (правил, стандартів тощо), міжнародних та внутрішніх договорів (наприклад, між засобами масової інформації щодо висвітлення певних питань), судової практики тощо.

Зовнішню форму вираження інформаційного права, тобто стан його джерел, характеризує інформаційне законодавство, під яким на сьогодні можна розуміти: сукупність нормативно-правових актів, окремих норм (іноді їх називають інформаційно-правовими нормами), положень міжнародних договорів, які регулюють відносини, пов'язані з реалізацією конституційного права кожного на інформацію, зі здійсненням інформаційної діяльності у таких галузях, як: збирання, одержання, виробництво, поширення, зберігання тощо інформації; формуванням інформаційних ресурсів; наданням інформаційних послуг; функціонуванням інформаційно-комунікаційних систем; захистом інформації від несанкціонованого доступу та ін.

У структурі національного інформаційного законодавства норми Конституції України (або конституційні інформаційно-правові норми), що встановлюють інформаційні права та свободи людини і громадянина, обов'язки відповідних державних органів щодо забезпечення надання певної інформації, встановлені Основним законом обмеження поширення інформації в державі та суспільстві та ін., які містяться насамперед у статтях 17, 32, 34 та інших, є фундаментальними в ієрархічній структурі відповідного законодавства.

Самостійну групу системи інформаційного законодавства становлять спеціальні Закони України, що врегульовують інформаційні відносини: «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про радіочастотний ресурс», «Про телекомунікації», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та ін.

До системи інформаційного законодавства належать також норми міжнародно-правових актів, які встановлюють основоположні права людини, зокрема і право на інформацію (ст. 19 Загальної декларації прав людини, ст. 10 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права тощо), інформаційно-правові норми міжнародних актів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України.

Система актів інформаційного законодавства як джерел права складається з двох підсистем:

- законодавчих актів;
- підзаконних нормативно-правових актів.

Юридичне значення наведених вище актів полягає в тому, що вони забезпечують реалізацію норм Конституції України, розвивають її положення, містять конкретний механізм впровадження їх приписів у практичну дійсність.

Наприклад, деякі акти інформаційного законодавства мають ознаки органічних законів як джерел конституційного права. Зважаючи на визначені у спеціальній літературі ознаки подібних законів, такими можна назвати правові акти, що регулюють чітко визначені Конституцією України (ст. 92) інститути.

Встановлений перелік виключно законодавчого визначення питань, зокрема в інформаційній галузі, стосується засад створення та діяльності засобів масової інформації (відповідно це акти законодавства про засоби масової інформації); організації державної статистики та інформатики (Закон України «Про державну статистику»); організації зв'язку (Закон України «Про телекомунікації» тощо). Безумовно, характер органічних законів як джерел конституційного права мають насамперед ті акти інформаційного законодавства, які складаються переважно із конституційно-правових норм.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Дайте визначення інформаційної сфери як об'єкта адміністративно-правового регулювання.
2. В чому полягають особливості адміністративно-правового регулювання інформаційних відносин?
3. Дайте стислу характеристику системі інформаційного права
4. Що входить до кола суб'єктів інформаційно-правових відносин?
5. Дайте визначення поняттю «джерело інформаційного права».
6. Які нормативні акти складають міжнародну складову законодавства про інформаційну сферу?
7. Дайте визначення поняттю «інформаційна безпека держави». Які аспекти вона включає і як регулюється в Україні нормами права?
8. Який законодавчий акт є базовим, системоутворювальним для інформаційного законодавства?
9. Дайте загальну характеристику Закону України «Про інформацію». Назвіть його основні положення.
10. Назвіть підгалузі інформаційного законодавства.
11. Які нормативні акти формують законодавство України про засоби масової інформації?
12. Окресліть перспективні напрями розвитку інформаційного законодавства України

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Біленська Д. О. Об'єкт інформаційних правовідносин, що регулюються адміністративним правом України. *Науковий вісник*

Ужгородського Національного університету. Серія «Право». 2013. Вип. 22. Том 2. Ч. 1. С. 109–112.

2. Биленская Д. О. Проблемы и перспективы развития административно-правового регулирования информационных отношений в Украине. *Legea şi viaţa*. 2015. № 11/2 (287). С. 15–20.

3. Коваленко Л. П. Інформаційне право в Україні. URL: file:///C:/Users/aio/Downloads/informatsionnoe-pravo-v-ukraine-1.pdf (дата звернення: 23.12.2019)

4. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.

5. Мороз Н. С. Законодавче регулювання інформаційної сфери як основа забезпечення інформаційної безпеки держави. URL: http://science.lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/moroz_0.pdf (дата звернення: 23.12.2019)

ТЕМА 22. ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНЕ ПРАВО

1. Сутність та зміст телекомунікаційного права
2. Система Телекомунікаційного права.
3. Міжнародно-правові основи регулювання телекомунікацій
4. Джерела телекомунікаційного права.

1. Сутність та зміст телекомунікаційного права

Питання про можливість оформлення телекомунікаційного права, як єдиного блоку висловлювався у 70 роки XX століття, з появою електронно-обчислювальних машин (ЕОМ) й автоматизованих систем управління (АСУ).

Правове регулювання в АСУ повинне бути в першу чергу спрямоване на організацію інформаційних потоків. Правова регламентація інформаційних потоків повинна включати в себе і регламентацію збору та передачі даних з урахуванням роботи ЕОМ у реальному масштабі часу і в режимі пакетної обробки даних.

Тривалий період часу дослідження проблем правового регулювання телекомунікацій обмежувалися управлінської сферою та питаннями правового регулювання побудови систем, обробки інформації в автоматизованих системах управління (АСУ).

У якості навчальної дисципліни телекомунікаційне право викладається у багатьох юридичних вузах США, Англії, Австралії, Японії, Франції, Канаді. Окрім розвиненого телекомунікаційного законодавства існують спеціальні навчальні курси по вивченню телекомунікаційного середовища з юридичної точки зору. Навчання будується в двох основних напрямках. Студенти-юристи вивчають телекомунікаційної право, як правову дисципліну поряд з технічними дисциплінами: інформатикою, інформаційними технологіями. Студенти гуманітарних і інженерних спеціалізації (журналісти, зв'язківці,

електротехніки та інші) поряд з основною спеціальністю вивчають телекомунікаційне право, що застосовується у сфері їх майбутньої діяльності.

Видовий об'єкт інформаційних і телекомунікаційних відносин єдиний – інформація. Заміна традиційних комунікативних процесів телекомунікаційним обумовлює необхідність наявності посередника і регулювання відносин як з приводу повідомлення (змісту) – в інформаційній та з приводу сигналу (трафіку) – в телекомунікаційній сферах. Відрізняючись від інформаційного права тим, що має справу тільки зі спеціальною формою інформації – трафіком, телекомунікаційне право займає місце в системі інформаційного права.

Аналіз законодавства показує, що завдання регулювання телекомунікаційних відносин не вирішується в рамках традиційних галузей законодавства. Норми розкидані по різним галузям і нормативним актам, можна об'єднати в кілька предметних сфер телекомунікаційного права доповнивши, необхідної аргументацією:

1. **Ліцензування та контроль телекомунікаційної діяльності**. Отримання спеціального правового статусу телекомунікаційним оператором крім традиційних громадянських і адміністративних правовідносин з приводу реєстрації юридичної особи та отримання ліцензії передбачає обов'язкову процедуру введення (виведення) в експлуатацію телекомунікаційного об'єкта. Якщо відносини з приводу реєстрації та ліцензування носять разовий характер, то відносини з приводу введення і експертизи об'єктів носять систематичний характер. У цілому ця група відносин носить характер приготування до основної телекомунікаційної діяльності в аспекті забезпечення неперервності подання та отримання інформації.

2. Створення та експлуатація телекомунікаційної інфраструктури. Проектування, будівництво телекомунікаційних мереж має свою особливу специфіку. Відносини, суміжні з відносинами у сфері капітального будівництва, що виникають в ході самостійного розвитку власної мережі окремими підприємствами, лише частково регулюються законодавством про будівництво. Значна частина таких відносин розглядається сторонами в рамках цивільного права. Однак виникають питання з приводу правового регулювання доступу для розміщення (монтажу) мереж на об'єктах міської інфраструктури, будівлях, спорудах. Логічно віднесення їх до телекомунікаційних відносин, оскільки основний їх зміст – доступ для розміщення телекомунікаційної інфраструктури (устаткування, мереж), підтримання мереж у технологічному режимі готовності до виконання функцій передачі інформації, безпосередньо передують наданню послуг.

Водночас потребує спеціального регулювання телекомунікаційні ресурси як технологічні об'єкти телекомунікаційної інфраструктури. Особливим видом відносин необхідно вважати відносини з приводу видачі (отримання) спеціальних телекомунікаційних ресурсів (нумерації, адресації, радіочастот). В цьому випадку основну роль грає правовий статус

відповідного ресурсу. Нумерація телефонних мереж – має національний статус.

Радіочастотний ресурс, включаючи орбітально-частотний ресурс, – національний ресурс, реєстрація якого передбачена на міжнародному рівні. Нумерація та адресація комп'ютерних інформаційних мереж – міжнародний правовий ресурс, часткова правовий захист якого передбачена на національному рівні.

Значні особливості правового регулювання пов'язані з володінням, використанням і обігом ресурсів. Доцільно відзначити, що телекомунікаційний оператор, в процесі надання послуг, частину ресурсу «передає» абоненту, іншу використовує безпосередньо для службових цілей. Відносини даного типу можна вважати специфічними, оскільки повних аналогів їм у практиці не має, а існуюча парадигма правового регулювання технологічного ресурсу не враховує перерахованих особливостей. Блок правових норм, який регулює телекомунікаційні ресурси, є основним у формуванні системи телекомунікаційного законодавства.

3. Надання платних послуг – основа економіки телекомунікаційної діяльності є предметною сферою цивільного права. На практиці в телекомунікаційній сфері є приклади (мобільний зв'язок), нездатності або неможливості регулювати послуги цивільними правовими засобами. Варіантом формалізованого участі регулятора в наданні послуг є норми про універсальну послугу, ціна і номенклатура, якої визначається регулятором відносин (державою).

Суб'єкти відносин з приводу надання універсальної послуги переважно не мають відношення до держави. Враховуючи такі фактори, проблематично віднесення даного виду відносин виключно до адміністративних або цивільних.

Чинне телекомунікаційне законодавство частково вирішує цю проблему, включаючи в предметну сферу відносини з приводу універсальної послуги. Вирішенням питання є формування в законодавстві норм, що регулюють правовий режим всіх телекомунікаційних послуг.

4. В окрему групу можна виділити відносини з приводу **функціонування мережі Інтернет.** Поєднання телекомунікаційної та мовної технологій з інформаційними ресурсами, необхідність врахування різних правових режимів та юрисдикцій, що відзначається практично всіма дослідниками в інформаційній сфері, дозволяє виділяти Інтернет право в окрему самостійну групу норм. Однак ці норми, незважаючи на предметну самостійність, зумовлюють інформаційно-телекомунікаційні відносини.

Розглянуті групи норм утворюють окремі блоки, володіють відносно самостійним по змісту і наслідкам економічним значенням, знаходять часткове закріплення у вигляді окремих глав або розділів національного законодавства.

2. Система телекомунікаційного права

Система телекомунікаційного права – це сукупність норм та інститутів телекомунікаційного права, об'єднаних єдиними метою та завданнями юридичного регулювання та розташованих у певній логічній послідовності.

Елементи системи телекомунікаційного права:

- інститут правового статусу суб'єктів телекомунікаційних правовідносин;
- інститут стандартизації та метрологічного забезпечення діяльності у сфері телекомунікацій;
- інститут дозволу на проектування, будівництво, реконструкцію і модернізацію телекомунікаційних мереж;
- інститут регулювання використання радіочастотного спектра;
- інститут регулювання ресурсу нумерації;
- інститут ліцензування господарської діяльності у сфері телекомунікацій;
- інститут регулювання цін та тарифів на телекомунікаційні послуги;
- інститут державного контролю (нагляду) у телекомунікаційній сфері;
- інститут юридичної відповідальності у сфері телекомунікацій тощо.

3. Міжнародно-правові основи регулювання телекомунікацій

Розвиток національної системи телекомунікацій неможливий без інтеграції у глобальні телекомунікаційні мережі та ефективної міжнародної співпраці в цій сфері. За ст. 72 Закону України «Про телекомунікації» основними напрямами міжнародні співпраці у сфері телекомунікацій є:

- укладання міжнародних договорів;
- участь у роботі міжнародних організацій;
- участь у реалізації міжнародних проектів, пов'язаних із створенням глобальної і регіональних телекомунікаційних мереж з урахуванням інтересів національної безпеки України;
- гармонізація стандартів, норм і правил з міжнародними стандартами, рекомендаціями, нормами і правилами, які стосуються вимог до технічних засобів і телекомунікаційних мереж, взаємодії операторів телекомунікацій, використання обмежених ресурсів, якості і видів телекомунікаційних послуг.

Основні заходи міжнародної співпраці у сфері телекомунікацій Україна здійснює у межах ***Міжнародного союзу електрозв'язку***, членом якого вона є з 1994 р. та в рамках європейських і регіональних організацій зв'язку і телекомунікацій. Крім того, в рамках Світової організації торгівлі (СОТ) питання регулювання ринку телекомунікацій розглядаються в *Раді торгівлі послугами СОТ*. Представлення інтересів України у цих міжнародних організаціях покладено на Адміністрацію зв'язку та радіочастот України, функції якої виконує Міністерство транспорту і зв'язку України.

Правовою основою діяльності *Міжнародного союзу електрозв'язку* є такі міжнародно-правові акти, як *Конвенція Міжнародного союзу*

електрозв'язку та *Статут Міжнародного союзу електрозв'язку,* які були підписані Україною 22 грудня 1994 р. і ратифіковані в липні 1994 р.

Керівні органи Міжнародного союзу електрозв'язку складаються з Повноважної Конференції, яка є вищим органом Союзу, і Ради, яка діє від імені Повноважної Конференції та виконує її функції у періоди між проведенням засідань останньої та всесвітніх конференцій з міжнародного електрозв'язку. Функції виконавчого органу Союзу виконує Генеральний секретаріат.

До структури Міжнародного союзу електрозв'язку належать також:

- Сектор радіозв'язку, в т. ч. всесвітні і регіональні конференції радіозв'язку, асамблеї радіозв'язку і Радіорегламентарний комітет;
- Сектор стандартизації електрозв'язку, у т. ч. всесвітні й регіональні конференції із стандартизації електрозв'язку;
- Сектор розвитку електрозв'язку, у т. ч. всесвітні і регіональні конференції з розвитку електрозв'язку.

Основними цілями діяльності Міжнародного союзу електрозв'язку, що визначені ст. 1 його Статуту, є:

- розподіл радіочастотного спектра, виділення радіочастот і реєстрація присвоєних радіочастот та відповідних позицій на орбіті геостаціонарних супутників так, щоб уникнути шкідливих перешкод між радіостанціями різних країн;
- координація зусиль, спрямованих на усунення шкідливих перешкод між радіостанціями різних країн і на поліпшення використання спектра радіочастот і орбіт геостаціонарних супутників для служб радіозв'язку.

Для виконання зазначених цілей Союз, окремі його підрозділи або відповідні міжнародні конференції можуть ухвалювати рішення, вносити зміни до чинних міжнародних угод та регламентів і заохочувати країни-члени до підписання нових міжнародних угод.

Безпосередньо питання електрозв'язку (розподіл радіочастотного ресурсу, відповідні заходи з присвоєння і реєстрації радіочастот, усунення перешкод, взаємодію між операторами телекомунікацій різних країн та пов'язані з цим технічні стандарти) визначаються так званими Адміністративними регламентами:

- *Регламентом міжнародного електрозв'язку*;
- *Регламентом радіозв'язку*.

За правилами, що визначені цими регламентами, створюються багатосторонні регіональні та двосторонні міжнародні угоди й національні нормативно-правові акти у сфері зв'язку й телекомунікацій. Зокрема, згідно з умовним територіально-адміністративним розподілом Міжнародного союзу електрозв'язку, Україна належить до Району 1.

Ще один аспект міжнародно-правого регулювання телекомунікацій - міжнародна торгівля послугами, зокрема, й телекомунікаційними, основні принципи якої визначаються нормами Генеральної угоди з торгівлі послугами

1994 р. (ГАТС), яка є невід'ємною частиною багатосторонніх торговельних угод СОТ.

Основним завданням ГАТС є укладення багатостороннього зведення принципів і правил торгівлі послугами з метою розширення такої торгівлі на умовах гласності і подальшої лібералізації.

Основними загальними правилами ГАТС *є* **режим найбільшого сприяння** та **національний режим** заходів з регулювання торгівлі телекомунікаційними послугами.

Режим ***найбільшого сприяння*** в контексті ГАТС (ст. II) полягає в тому, що в рамках дії положень ГАТС кожен її член повинен надати негайно і безумовно для послуг і постачальників послуг будь-якого іншого члена угоди режим, не менш сприятливий, аніж той, який він надає для таких самих послуг або постачальників послу г будь-якої іншої країни.

Національний режим у цьому разі (ст. XVII ГАТС) передбачає зобов'язання країн членів у секторах, що визначені в їхніх специфічних зобов'язаннях, надавати послу гам і постачальникам послуг будь-якого іншого члена щодо всіх заходів, які стосуються поставки послуг, режим, не менш сприятливий, за той. який він надає таким самим своїм послугам або постачальникам послуг.

3. Джерела телекомунікаційного права

Джерела телекомунікаційного права – це форми фіксації норм телекомунікаційного права, завдяки яким відбувається їх об’єктивізація у зовнішньому середовищі.

Перелік джерел телекомунікаційного права:

- Конституція України;
- Закон України «Про телекомунікації»;
- Закон України «Про радіочастотний ресурс України»;
- Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»;
- Закон України «Про метрологію та метрологічну діяльність»;
- Указ Президента України «Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України»;
- Рішення Національної комісії з питань регулювання зв’язку України «Про затвердження Ліцензійних умов здійснення діяльності у сфері телекомунікацій з надання послуг фіксованого телефонного зв’язку з правом технічного обслуговування та експлуатації телекомунікаційних мереж і надання в користування каналів електрозв’язку: місцевого, міжміського, міжнародного».

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Визначте особливості телекомунікаційної сфери як підгалузі інформаційного права та як предмету адміністративно-правового регулювання.
2. Дайте характеристику юридичних передумов формування телекомунікаційного права.
3. Які сфери телекомунікаційного простору підпадають під регулювання нормами адміністративного права?
4. Дайте визначення поняттю «система телекомунікаційного права». Які складники її визначають?
5. Охарактеризуйте міжнародно-правові основи регулювання телекомунікацій.
6. Які нормативно-правові акти складають систему джерел телекомунікаційного права в Україні?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Єсімов С. С. Телекомунікаційне право як одна з частин інформаційного права. URL: file:///C:/Users/aio/Downloads/Nzlubp_2013_10_40.pdf (дата зврення 24.12.2019)
2. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
3. Остапенко Ю. І. Завдання законодавчої політики у сфері розвитку телекомунікаційного ринку України. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/1899/1/Ostapenko_227.pdf (дата зврення 24.12.2019)
4. Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : Указ Президента України от 30.06.2011 № 717/2011. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U717_11.html (дата зврення 24.12.2019)
5. Про затвердження Ліцензійних умов здійснення діяльності у сфері телекомунікацій з надання послуг фіксованого телефонного зв'язку з правом технічного обслуговування та експлуатації телекомунікаційних мереж і надання в користування каналів електрозв'язку: місцевого, міжміського, міжнародного: Рішення Національної комісії з питань регулювання зв'язку України 22.11.2012 № 607. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN80038.html (дата зврення 24.12.2019)
6. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z008000.html (дата зврення 24.12.2019)

7. Про метрологію та метрологічну діяльність: Закон України від 05.06.2014 № 1314-VII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141314.html (дата зврення 24.12.2019)
8. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T031280.html (дата зврення 24.12.2019)
9. Про радіочастотний ресурс України: Закон України від 01.06.2000 № 1770-III. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001770.html (дата зврення 24.12.2019)
10. Телекоммуникационное право: учеб. пособие. Екатеринбург : Изд. Волков Ю. В., 2008. 56 с.
11. Філон М. М. Дослідження розвитку конкуренції в сфері телекомунікацій. URL: http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2012_1/214-217.pdf (дата зврення 24.12.2019).

Тема 23. СПОРТИВНЕ ПРАВО

1. Сутність та зміст спортивного права.
2. Адміністративно-правове регулювання спортивних відносин
3. Джерела спортивного права
4. Норми міжнародного спортивного права та їх імплементація в національне спортивне право

1. Сутність та зміст спортивного права

Спортивне право – одна з найновіших галузей права, яка лише починає розвиватися в Україні. Проте, в решті країн світу – це серйозна і самодостатня галузь права, яка існує багато років. Сьогодні для юридиспруденції залишається проблемним визначення місця спортивного права в правовій системі України. Це, в свою чергу, ускладнює процес вдосконалення правових норм, що регулюють спортивні правовідносини, переважна більшість яких залишається нерегламентованою в українському законодавстві.

Сучасна тенденція розвитку української правової доктрини характеризується все поширенішим вживанням поняття «спортивне право», особливо після проведення фінальної частини Чемпіонату Європи з футболу 2012 р. Постійно публікуються підручники, статті та термінологічні словники зі спортивного права, проте єдиної думки науковців про існування такої окремої галузі права немає.

Нормативне визначення поняття «спорт» міститься в Законі України «Про фізичну культуру і спорт», який визначає правові, соціальні, економічні й організаційні основи розвитку фізичної культури та спорту в Україні, участь

державних органів, посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у зміцненні здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури і спорту.

Значення спорту для сучасного суспільства, широта та спектр проблем його правового регулювання, ускладнення його структури, розширення функцій, обумовили потребу формування нової самостійної комплексної галузі права – спортивного, яка гармонізувала б розрізнений, але величезний за обсягом масив нормативно-правових актів у сфері фізичної культури та спорту. В державах Західної Європи ще з 1990-х рр. спортивне право виокремлене як самостійна комплексна галузь права, навчальні заклади готують спеціалістів у даній галузі, створені різні спортивні судові інстанції. В Україні ж спортивне право перебуває на стадії формування, при цьому воно знаходиться на стику багатьох галузей права, серед яких адміністративне, цивільне, трудове та ін.

У зв'язку з тим, що центральне місце в спорті займає здоров'я людини, визначене ст. 3 Конституції України найвищою соціальною цінністю, а також тим, що сьогодні в спорт інвестуються великі суми коштів, створення системи правових норм, які будуть регулювати спортивні правовідносини є важливим завданням законотворців. Необхідна чітка нормативна регламентація правового статусу спортсмена, процедури спортивного арбітражу, особливостей захисту прав та інтересів суб'єктів спортивних правовідносин. Необхідність виділення спортивного права в окрему галузь права підтверджує переважна більшість дослідників даної проблеми.

Предметом регулювання спортивного права є сукупність суспільних відносин, які виникають і реалізуються в процесі організації та формування спортивних команд, встановлення вимог до професійних спортсменів, а також при проведенні контролю за дотриманням спеціальних правил – регламентів. Коло правовідносин, що охоплюється сферою спортивного права є доволі широким та має яскраво визначену комплексну спрямованість, а саме:

– фізична культура і спорт в Україні як об'єкт правового регулювання;

– організаційно-правові основи державного управління фізичною культурою і спортом;

– правове регулювання професійного спорту в Україні;

– правове регулювання сфери студентського спорту в Україні;

– правове регулювання дитячо-юнацького спорту;

– правове забезпечення суспільних фізкультурно-спортивних об'єднань;

– правовий статус спортсменів, тренерів та інших учасників спортивної діяльності;

– правові аспекти організації та проведення спортивних змагань;

– регулювання податкових відносин у сфері спорту;

– право інтелектуальної власності у сфері спортивної діяльності.

До предмету спортивного права також варто віднести суспільні відносини у сфері спортивного арбітражу (медіації), спортивної

відповідальності як специфічного виду юридичної відповідальності, спортивного суддівства, а також відносини міжнародного співробітництва у галузі спорту.

Питання про виділення спортивного права в окрему галузь тісно пов'язане із рівнем розвитку спортивного руху в Україні, який за нормальних умов може забезпечити економічний (особливо в сфері інвестування, туризму), соціально-культурний (зростання національної самоідентифікації) та інший розвиток держави. Проте суттєво ускладнює розвиток спорту в Україні те, що Верховною Радою України не ратифіковані ряд міжнародно-правових договорів у сфері спортивного права (наприклад, Кодекс спортивної етики, Кодекс спортивного арбітражу). Це породжує неможливість звернення суб'єктів спортивних правовідносин в Україні до Спортивного арбітражного суду, оскільки в нашій державі така інстанція відсутня.

Про необхідність виділення спортивного права в окрему галузь також вказує факт наявності інститутів спортивного права, які не характерні для інших структурних частин системи права (наприклад, інститут міжнародного олімпійського права), а також те, що сучасна державна політика та регулювання в галузі фізичної культури і спорту передбачає зведення всього масиву «спортивних» нормативних правових актів у єдину систему з урахуванням розуміння спортивного права як самостійної галузі права. Також цікавим є той факт, що юристи зі спортивного права (спортивні агенти) в Україні існують, а галузь як така – ні.

Спортивне право має приватно-публічний характер, оскільки з одного боку суспільні відносини, що є його предметом, виникають на основі цивільних та трудових договорів, а з іншого – є суспільними відносинами в сфері оподаткування спорту, управління спортом тощо. Основою виникнення, розвитку та припинення спортивних правовідносин є цивільний або трудовий договори, тому приватний аспект стосується найбільшої групи суспільних відносин, які виникають між суб'єктами спортивного права.

2.Адміністративно-правове регулювання спортивних відносин

Сучасні спортивні відносини опосередковуються як нормами міжнародних документів загального характеру, так і спеціальними, присвяченими безпосередньо міжнародному спортивному руху. Процес появи та визнання нових видів спорту невпинний. Створюються нові спортивні федерації. Програма олімпійських видів спорту з кожною Олімпіадою поповнюється новими видами. Кожна міжнародна спортивна федерація об'єднує, організує та контролює діяльність численних національних федерацій, проводить змагання міжнародного рівня. Міжнародні федерації взаємодіють з урядовими організаціями. Останнім часом активну участь у розвитку системи спорту беруть і самі спортсмени, долучаючись до роботи різних комісій. Так, в Україні, запозичивши досвід зарубіжних країн, у спортивних федераціях утворюють комісії атлетів, які обговорюють і рекомендують шляхи розв'язання проблем, що постають у спорті.

Особливу увагу слід приділити Міжнародному олімпійському комітетові (МОК), створеному в 1894 р. на паризькому конгресі «Відродження Олімпійських ігор» з ініціативи барона П'єра де Кубертена. МОК опікується загальною координацією діяльності спортивних організацій з олімпійських видів спорту та впровадженням однакової спортивної політики в усіх країнах світу – учасниках олімпійського руху.

Основними питаннями його діяльності, окрім загальних спортивних, які лежать у правовій площині, є:

– уніфікація законодавства з питань організації та проведення змагань із видів спорту на Олімпійських іграх (VI конгрес, 1914 р.);

– розвиток аматорського спорту, розширення участі жінок в Олімпійських іграх, налагодження взаємовідносин між МОК і Національними олімпійськими комітетами та міжнародними спортивними федераціями (VIII конгрес, 1925 р.);

– розширення міжнародного співробітництва в спорті (XII конгрес, 1981 р.);

– розв'язання соціальних, політичних та економічних проблем .

Кожна міжнародна спортивна організація має власні правила проведення змагань, вимоги до дочірніх організацій, умови вирішення спорів тощо.

Спортивні конфлікти можуть виникати не тільки в рамках одного виду спорту, і не тільки за участю суб'єктів спортивної діяльності. Таким чином, виникає велика кількість колізійних питань при визначенні застосовного права. Акти спортивних організацій носять рекомендаційний характер, проте їх особливістю є те, що на практиці вимоги внутрішніх документів спортивних організацій є обов'язковими для її учасників.

Саме тому, через неузгодженість між нормативними актами, що прийняті певними спортивними асоціаціями для більш детального врегулювання нагальних питань, та українським законодавством виникають конфлікти. У деяких видах спорту така проблема врегульована внутрішніми нормами національних федерацій та міжнародними правилами, проте в інших – проблема стоїть набагато гостріше.

Не можна сказати, що конфлікти між нормативними актами саморегуляції, прийнятими відповідними спортивними асоціаціями, та українським законодавством виникають часто, але вони іноді трапляються. При цьому в багатьох випадках очевидно, що норми саморегуляції повинні мати пріоритет, адже сфера спорту має свої особливості.

Наприклад, Статут Федерації Футболу України (ФФУ) зобов'язує всіх учасників звертатися за захистом і відновленням своїх порушених прав виключно в органи футбольного правосуддя: Контрольно-дисциплінарний комітет ФФУ, Апеляційний комітет ФФУ, Палата з вирішення спорів ФФУ та Спортивний арбітражний суд у м. Лозанна (Швейцарія) . При порушенні цього положення суб'єкти футбольного права України позбавляються можливості

участі в футбольних змаганнях, при цьому не має значення предмет спору (цивільний, трудовий, господарський, адміністративний).

3. Джерела спортивного права

Джерелами спортивного права в Україні є Конституція України, Закони України «Про фізичну культуру і спорт», «Про антидопінговий контроль у спорті», «Про підтримку олімпійського, паралімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні» та ін. Норми спортивного права також закріплюють ряд підзаконних нормативно-правових актів, міжнародно-правових актів у галузі спорту та фізичної культури, Укази Президента України («Про державну підтримку розвитку фізичної культури і спорту в Україні» , «Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту»), Постанови Кабінету Міністрів України («Про утворення центрів фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх»). Важливим джерелом спортивного права також є правовий звичай, санкціонований державою, який набуває внаслідок цього загальнообов'язкового значення. Серед них можна виділити такі звичаї, як ведення чесної гри, змагальність, рівність.

Серед особливостей джерел даної галузі слід відзначити те, що процесуальні норми спортивного права встановлюються самоврядними спортивними організаціями, на відміну від переважної більшості інших галузей правової системи України. Ще одним додатковим аргументом на користь самостійності спортивного права може бути характер окремих правопорушень у цій сфері та відповідальність за їх вчинення. Зокрема, законодавство у галузі фізичної культури і спорту передбачає такі санкції, як дискваліфікація спортсмена, обмеження участі в матчах, турнірах, виключення спортивної команди (клубу) зі складу галузевих об'єднань, турнірів, змагань чи обмеження такої участі.

4. Норми міжнародного спортивного права та їх імплементація в національне спортивне право

Спеціальні норми міжнародного спортивного права також містяться в договорах, присвячених безпосередньо міжнародній спортивній діяльності. Двосторонні договори:

– Угода про співробітництво між Міністерством оборони України та Федеральним Департаментом оборони, захисту населення та спорту Швейцарської Конфедерації;

– Угода між Державним комітетом України з фізичної культури і спорту та Державною адміністрацією у справах фізичної культури і туризму Республіки Польща про співробітництво та обміни в галузі фізичної культури і спорту.

Багатосторонні договори (конвенції):

– Міжнародна конвенція про боротьбу з допінгом у спорті;

– Міжнародна конвенція проти апартеїду в спорті;

– Європейська конвенція про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів (ETS N 120).

Отже, Європейське співтовариство серйозно сприймає міжнародний спортивний рух, опікується питанням нормотворчості в цій галузі та забезпеченням виконання зазначених нормативних актів на території всієї об'єднаної Європи. В свою чергу, спортивне право як частина правової системи України лише починає набувати ознаки самостійної галузі права, в межах якої об'єднуються такі правові інститути, як спортивне суддівство, спортивний арбітраж, спортивна відповідальність тощо. Виділення спортивного права в самостійну галузь суттєво посприяє розвитку специфічних за своєю природою та змістом правовідносин.

Постійний розвиток спорту в Україні зумовлює необхідність удосконалення та кодифікації законодавства, яким регулюються спортивні правовідносини. Відсутність кодифікованого та концептуального нормативно-правового акта, дія якого здатна була б врегулювати різні сфери спортивних правовідносин, зумовлює наявність великої кількості декларативних норм спортивного права. Наразі ускладнення реалізації прав та інтересів суб'єктів спортивних правовідносин, наявність правозастосовних колізій призводить до того, що значний масив суспільних відносин у сфері спорту в Україні залишаються поза межами дії правових норм. Існує нагальна необхідність принципового переосмислення важливості спортивних правовідносин та удосконалення системи норм у даній галузі права на законодавчому рівні, аж до створення відповідних кодифікованих актів. В основному, законодавча база, яка застосовується у сфері спорту сьогодні, є загальною та не враховує специфіки спортивних правовідносин.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Назвіть основні документи, які регулюють діяльність в галузі фізичної культури і спорту України?
2. Якими є визначальні принципи Закону України «Про фізичну культури і спорт»?
3. Які органи несуть відповідність за розроблення та впровадження державних програм розвитку фізичної культури і спорт?
4. Які складові матеріальної бази фізичної культури і спорту Ви знаєте?
5. Як здійснюється фінансування розвитку фізичної культури і спорту в Україні?
6. Що таке науково-інформаційне забезпечення галузі фізичної культури і спорту?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Апаров А. М. Концепція спортивного права: огляд ключових аспектів. URL: file:///C:/Users/aio/Downloads/126479-270286-1-PB.pdf (дата звернення 27.12.2019)

2. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посібник . К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
3. Про антидопінговий контроль у спорті : Закон України від 07.02.2017 № 1835-19. URL: https://zakon.help/law/1835-VIII/ (дата звернення 27.12.2019)
4. Про державну підтримку розвитку фізичної культури і спорту в Україні: Указ Президента від 22.06.1994 № 334/94. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U334_94.html (дата звернення 27.12.2019)
5. Про підтримку олімпійського, паралімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні : Закон от 14.09.2000 № 1954-III. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001954.html (дата звернення 27.12.2019)
6. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T380800.html (дата звернення 27.12.2019)
7. Хмарук Т. Особливості становлення та перспективи розвитку спортивного права в правовій системі. URL: https://naub.oa.edu.ua/2012/osoblyvosti-stanovlennya-ta-perspektyvy-rozvytku-sportyvnoho-prava-v-pravovij-systemi-ukrajiny/ (дата звернення 27.12.2019).

ТЕМА 24. ТРАНСПОРТНЕ ПРАВО

1. Сутність та зміст транспортного права.
2. Адміністративно-правове регулювання транспортних правовідносин.
3. Публічне адміністрування в транспортній сфері.
4. Джерела транспортного права.

1. Сутність та зміст транспортного права

В умовах проведення в Україні правової реформи важливого значення набуває проблема подальшого розвитку і вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері транспортної діяльності, їх місця в правовій системі держави, від вирішення якої значною мірою залежить успіх розвитку багатьох галузей економіки й ринкових відносин.

Транспорт (від лат. Transporto – переношу, переміщаю), третя, після промисловості та сільського господарства, галузь матеріального виробництва та інфраструктури, що забезпечує економічні, організаційні, соціальні зв'язки, шляхом пересування вантажів і пасажирів, з метою задоволення потреб держави, суспільства та населення в перевезеннях.

Транспорт також розглядають як сукупність механічних засобів перевезень, виробничо-технологічного комплексу, суб'єктів господарювання,

які забезпечують потреби держави, інших суб'єктів господарювання та населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання інших транспортних послуг усім споживачам.

Перевезення пасажирів, вантажів, багажу та пошти, надання інших транспортних послуг, експлуатація і ремонт шляхів сполучення здійснюються залізницями, пароплавствами, суб'єктами господарювання у морських портах, автомобільними, авіаційними, дорожніми підприємствами та організаціями, якщо це передбачено їх статутами.

Транспортні засоби, споруди, фінансові ресурси, устаткування транспорту, шляхи сполучення, закріплені за підприємствами, об'єднаннями, установами та організаціями центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, дорожнього господарства, туризму та інфраструктури, є загальнодержавною власністю і належать до єдиної транспортної системи.

Щодо поняття транспортного права України, то його можна розглядати в кількох значеннях: як галузь (підгалузь) права, як галузь законодавства, як галузь юридичної науки і як навчальну дисципліну.

Найбільш дискусійним є питання щодо місця транспортного права у системі права. Одні автори, категорично стверджують, що транспортне право є самостійною правовою галуззю і міжгалузевою наукою, інші заперечують існування транспортного права як самостійної галузі права.

На підставі проведеного аналізу, ми схильні підтримати позицію, згідно якої, транспортне право може бути визначено як підгалузь господарського права.

Галузевий об'єктивізм зумовлює визначення транспортних правовідносин із загальнотеоретичних позицій, відокремлюючи їх від інших правовідносин за галузевою ознакою. Це зумовлює як домінуюче значення галузевої ознаки транспортних правовідносин так і характеризує транспортні правовідносини як вид господарських і зумовлює їх виділення в окрему категорію поряд з іншими видами господарських правовідносин – страховими, інвестиційними, посередницькими тощо.

Предметом правового регулювання транспортного права виступають суспільні відносини, що виникають між транспортними підприємствами й споживачами, між самими транспортними підприємствами як одного так і різних видів транспорту при здійсненні процесу перевезень та між транспортними підприємствами і органами державної влади і місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією у сфері транспорту.

Методом правового регулювання в транспортному праві України виступає поєднання (сукупність) прийомів, способів правового впливу на суспільні відносини.

В загальній теорії права всі галузі права в регулятивних цілях використовують такі єдині засоби, як приписи, заборони, дозволи. Проте

кожна галузь права використовує все ж таки сукупність засобів правового впливу, притаманних тільки для цієї галузі.

2. Адміністративно-правове регулювання транспортних правовідносин

Правовідносини на транспорті мають багатомірний характер, але всі їх можна віднести до двох основних видів:

- майнових (цивільно-правових) відносин;
- управлінських (адміністративно-правових) відносин на транспорті.

Проте кожен з цих видів правовідносин має однаковий склад, суть якого становить єдність фактичного матеріального змісту і юридичної форми (юридичного змісту).

Обидва види цих правовідносин, незважаючи на те, що мають різний юридичний зміст, матеріально поєднуються в самій транспортній діяльності. Тому в юридичній літературі все більшого поширення набуває термін «транспортні правовідносини», який позначає матеріально однорідні відносини, що виникають у зв'язку з транспортною діяльністю. За юридичним складом ці правовідносини чітко розподіляються на два окремих види: цивільно-правові (основні) і адміністративно-правові відносини на транспорті.

Варто підкреслити загальне правило, за яким суб'єктами правовідносин на транспорті можуть бути юридичні та фізичні особи, які у відповідності до чинного законодавства наділені правоздатністю, дієздатністю і деліктоздатністю.

До ***суб'єктного складу*** транспортних правовідносин належать особи, стосовно правового статусу яких транспортне законодавство встановлює додаткові вимоги:

1. Основні суб'єкти транспортних правовідносин:

1.1. *Органи державного управління та органи місцевого самоврядування* - Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство транспорту та зв'язку України, департамент (орган управління) відповідної підгалузі транспорту, спеціалізовані державні органи управління транспортом, органи державного управління Автономної республіки Крим, місцеві державні адміністрації, сільські (селищні), міські, районні та обласні ради.

1.2. *Перевізник* - особа, яка укладає або від імені якої укладено договір перевезення (транспортні організації та підприємства — залізниці, судноплавні акціонерні компанії, автотранспортні підприємства, підприємства повітряного транспорту тощо), до складу якого мають входити: відповідні управлінські структури (органи управління транспортного підприємства); персонал (водії, екіпаж) транспортного засобу; обслуговуючий персонал (технічний, медичний та інший).

1.3. *Власники транспортних засобів*. Вони займають особливе місце у суб'єктному складі правовідносин на транспорті. Власником транспортних засобів може бути держава - тоді цей суб'єкт певною мірою збігається з

відповідним органом державного управління. Він може збігатися з перевізником, коли транспортний засіб знаходиться у його власності. Якщо власник і перевізник різні особи, то вони можуть знаходитися у відносинах оренди, лізингу, фрахтування.

1.4. *Вантажовідправник* (відправник вантажу, вантажовласник) — фізична чи юридична особа, яка передає вантаж у відання інших осіб чи компаній (агенту-експедитору чи експедитору, перевізнику чи оператору перевезення) для його доставки одержувачу.

1.5. *Вантажоодержувач* (одержувач вантажу, вантажовласник) — зазначена у документі на перевезення вантажу (накладній) юридична чи фізична особа, яка здійснює приймання вантажів, оформлення товарно-транспортних документів та розвантаження транспортних засобів у встановленому порядку.

1.6. *Пасажир* — особа, яка перевозиться на транспортному засобі за договором перевезення. На морському транспорті до пасажирів можуть бути віднесені особи, які супроводжують автомашини або живих тварин за договором перевезення вантажів і за згодою перевізника

2. Суб'єкти-посередники основних суб'єктів транспортних правовідносин:

2.1. *Фрахтівник* — особа, що уклала договір фрахтування судна (чартер), за яким зобов'язується перевезти доручений їй відправником вантаж із порту відправлення в порт призначення і видати його уповноваженій на одержання вантажу особі — одержувачу (ст. 133 Кодексу торгівельного мореплавства України від 23 травня 1995 року).

2.2. *Експедитор* (агент-експедитор, експедитор з перевезення вантажів) — посередник, який організовує перевезення вантажів і/або надання супутніх послуг за дорученням вантажовідправника.

3. Суб'єкти, які забезпечують правовий режим на транспорті. Серед них можна також виділити суб'єктів приватно-правових відносин, якими є:

3.1. *Страховики* — юридичні особи, предметом безпосередньої діяльності яких є страхування, перестраховування і фінансова діяльність, пов'язана з формуванням, розміщенням страхових резервів та їх управлінням (стаття 2 Закону України «Про страхування» від 7 березня 1996 року).

До суб'єктів публічно-правових відносин належать певні правоохоронні органи, які діють на транспорті. Серед них необхідно виділити:

3.2. *Митні органи.*

3.3. *Податкові органи*.

3.4. *Органи Міністерства внутрішніх справ.*

До **об'єктного складу** правовідносин на транспорті належать:

1. Об'єкти транспортування:

1.1. Вантаж — будь-які товари і предмети, які перевозяться на транспортному засобі. До багажу не відносяться пошта, бортові припаси, запасні частини і знаряддя, особисті речі екіпажу і багаж. Багаж, як правило,

перевозиться у спеціально призначеному для цього вантажному рухомому складі.

1.2. Багаж. Відповідно до ст. 1 Афінської конвенції про перевезення морем пасажирів та їх багажу 1974 року від 13 грудня 1974 року багаж означає будь-який предмет чи автомашину, що перевозяться перевізником за договором перевезення, за винятком: a) речей або автомашин, що перевозяться за договором фрахтування, коносаментом чи іншим договором, який стосується головним чином перевезення вантажів; b) живих тварин.

1.3. Вантажобагаж — це поняття, яке використовується у залізничному законодавстві і означає вантаж, що перевозиться в пасажирських і поштово-багажних поїздах (ст. 1 Закону України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 року).

1.4. Пошта як об'єкт транспортування — це сукупність поштових відправлень та закритих поштових речей.

1.5. Пасажири є особливим об'єктом транспортування, які водночас належать і до суб'єктного складу правовідносин на транспорті.

2. Транспортні засоби.

3. Шляхи сполучення:

Необхідно зазначити, що транспортне право не розглядає усю сукупність правовідносин на транспорті, а тільки ті правовідносини, до матеріального змісту яких належить саме транспортна діяльність.

3. Публічне адміністрування в транспортній сфері

Публічне адміністрування транспорту регулюється законами, кодексами, статутами, положеннями про окремі види транспорту. Організаційно-правові, економічні засади діяльності транспорту визначаються Законом України від 10 листопада 1994 р. «Про транспорт» та рядом інших актів законодавства. Правовий статус залізничного транспорту визначається Законом України від 4 липня 1996 р. «Про залізничний транспорт», а також Статутом залізниць України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. № 457, морського - Кодексом торговельного мореплавства України (КТМ), річкового - Водним кодексом (ВК), авіаційного - ПовК, автомобільного - Законом України від 30 червня 1993 р. «Про дорожній рух», а також Статутом автомобільного транспорту Української РСР, затверджений постановою Ради Міністрів УРСР від 27 червня 1969 р. № 401, трубопровідного - Законом України від 15 травня 1996 р. «Про трубопровідний транспорт».

Центральним органом виконавчої влади в цій галузі є Міністерство інфраструктури України (Мінінфраструктури України).

Основними завданнями Мінінфраструктури України у сфері транспорту є:

- формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах транспорту, використання повітряного простору України, дорожнього господарства;

- формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства.

Через Міністра інфраструктури Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність наступних центральних органів виконавчої влади у сфері транспорту:

1) Державна авіаційна служба України;

2) Державне агентство автомобільних доріг України;

3) Державна інспекція з безпеки на морському та річковому транспорті;

4) Державна інспекція з безпеки на наземному транспорті.

До суб'єктів публічного адміністрування залізничним транспортом належить Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті (Укртрансінспекція України). Укртрансінспекція України є центральним органом виконавчої влади, правовий статус якої визначено Положенням, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 387/2011. Укртрансінспекція України забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, на перевезення яким видано ліцензію, міському електричному, залізничному транспорті, експлуатації автомобільних доріг загального користування.

Публічне адміністрування залізничним транспортом здійснює Укрзалізниця, її діяльність регулюється Положенням про Державну адміністрацію залізничного транспорту України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 262, та іншими нормативними актами. Укрзалізниця - це орган адміністрування залізничного транспорту загального користування. 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.

Укрзалізниця у межах своєї компетенції 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 розроблення основних напрямів розвитку залізничного транспорту, вирішення найважливіших питань його господарської діяльності створюється рада Укрзалізниці. Укрзалізницю очолює генеральний директор.

Наступною ланкою адміністрування залізничного транспорту є управління залізниць, 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.

Адміністративно-правове регулювання діяльності морського та річкового транспорту здійснюється нормами Закону «Про транспорт», ВК, КТМ, іншими нормативними актами, які регулюють окремі питання діяльності морського і річкового транспорту, підзаконних актів тощо. Враховуючи, що довжина морського узбережжя України сягає 1900 км, наявність виходу до морів, а також виходу судноплавних річок до морського узбережжя, Україна заявила про свої наміри стосовно інтегрування у міжнародне співтовариство щодо водного транспорту. Так, Україна підтримала Конвенцію ООН з морського права 1982 р., виходячи з норм якої можна провести класифікацію морських просторів України - ті, що у межах державних кордонів (внутрішні води; територіальні води; протоки, щодо яких є спеціальні домовленості; протоки, в яких встановлене транзитне проходження), а також ті, що знаходяться за межами державних кордонів (економічна зона; замкнуті і незамкнуті моря; відкрите море; морське дно за межами національної юрисдикції).

Україна приєдналась до Конвенції з охорони людського життя на морі 1974 р. (SOLAS-74), Конвенції про Міжнародні правила запобігання зіткненню суден на морі 1972 р. (МППСС-72), Міжнародної конвенції про пошук і рятування на морі 1979 р. (SAR) тощо. Крім того, зазначається, що водні транспортні суспільні відносини регулюються міжнародними морськими звичаями.

До *складу морського транспорту* входять підприємства морського транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, 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 адміністрування морським і річковим транспортом, є **Державна інспекція з безпеки на морському та річковому транспорті** (Укрморрічінспекція). Укрморрічінспекція діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 447/2011.

Основними завданнями Укрморрічінспекції є:

- реалізація державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті;
- здійснення відповідно до законодавства державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті;
- внесення пропозицій щодо формування державної політики з безпеки на морському та річковому транспорті;
- надання адміністративних послуг у сфері морського та річкового транспорту.

Укрморрічінспекція реалізує свої повноваження безпосередньо та через свої міжрегіональні територіальні органи.

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.

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 публічного адміністрування 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 із Законом України від 5 квітня 2001 р. «Про автомобільний транспорт» систему органів державного регулювання автомобільного транспорту становлять Верховна Рада України, яка визначає основні напрями державної політики у сфері автомобільного транспорту, законодавчі основи її реалізації; Кабінет Міністрів України здійснює загальне державне регулювання діяльності автомобільного транспорту відповідно до своїх повноважень.

До органів публічного адміністрування, наділених повноваженнями з питань автомобільного транспорту, варто віднести **Державне агентство автомобільних доріг України** та **Державну інспекцію з безпеки на наземному транспорті**.

Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор) є центральним органом виконавчої влади, який діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 456/2011.

Основними завданнями Укравтодору є:

- реалізація державної політики, а також внесення пропозицій щодо її формування у сфері дорожнього господарства;

- здійснення управління автомобільними дорогами загального користування;

- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики у відповідній сфері;

- організація реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, відповідного інженерного облаштування, розміщення об'єктів дорожнього сервісу та інших споруд;

- забезпечення технічного регулювання у сфері реконструкції та капітального ремонту автомобільних доріг;

- здійснення управління об'єктами державної власності;

- здійснення інших повноважень, визначених законами України та покладених на нього Президентом України.

Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті (Укртрансінспекція України) є центральним органом виконавчої влади який у сфері автомобільного транспорту забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, на перевезення яким видано ліцензію та експлуатації автомобільних доріг загального користування.

Укртрансінспекція України у сфері автомобільного транспорту виконує наступні функції: затверджує мережу міжнародних та міжміських і приміських автобусних маршрутів загального користування, що виходять за межі території області (міжобласних маршрутів), та веде реєстр таких

маршрутів; видає дозвільні документи на міжнародні перевезення пасажирів і вантажів; здійснює державний контроль і нагляд за дотриманням вимог нормативно-правових актів щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті; видає свідоцтва про встановлення класу автобуса за параметрами комфортності; видає свідоцтва про атестацію автостанцій та веде перелік атестованих автостанцій; здійснює диспетчерський контроль за роботою автомобільних перевізників, що здійснюють перевезення пасажирів на міжобласних маршрутах загального користування; видає ліцензійні картки на транспортні засоби суб'єкта господарювання; здійснює габаритно-ваговий контроль транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон та на автомобільних дорогах загального користування тощо.

Особливістю державного регулювання у сфері авіаційного транспорту є забезпечення потреб громадян, держави у перевезеннях. У зв'язку з цим (за призначенням) авіаційний транспорт можна поділити на 2 види: державний і цивільний. Таке виділення дозволяє здійснити певне узагальнення особливостей регулюючої діяльності щодо відповідного виду авіаційного транспорту. Щодо державного транспорту регулювання відбувається на засадах паритетного використання прямих і непрямих методів. Щодо цивільного транспорту - регулювання його діяльності здійснюється за допомогою, в основному, непрямих методів. Спільними 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 в організації діяльності авіаційного транспорту.

До складу авіаційного транспорту входять підприємства повітряного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, аерофотозйомку, 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.

У ст. 21 Закону «Про транспорт» визначено, що авіаційний транспорт входить до складу єдиної транспортної системи як структурна складова транспорту загального користування.

Основним суб'єктом публічного адміністрування у сфері авіаційного транспорту є ***Державна авіаційна служба України*** (Державіаслужба України), яка входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики в сфері цивільної авіації. Правовий статус

Державної авіаційної служби України визначено у Положенні, яке затверджене Указом Президента України від б квітня 2011 р. № 398/2011.

Основними завданнями Державіаслужби України є:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору;
- реалізація державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору;
- здійснення державного контролю та нагляду за безпекою цивільної авіації;
- організація розроблення нормативно-правової бази для регулювання діяльності у галузі цивільної авіації;
- сертифікація та реєстрація об'єктів і суб'єктів цивільної авіації та ліцензування авіаційних перевезень;
- регулювання використання повітряного простору та організація повітряного руху;
- організація авіаційних перевезень;
- сприяння провадженню зовнішньоекономічної і міжнародно-правової діяльності цивільної авіації.

Публічне адміністрування авіаційного транспорту 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.

Систему трубопровідного транспорту України складають: магістральний трубопровід - 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 трубопровід (приєднані мережі) - всі інші 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 «Про транспорт» та Законом України від 15 травня 1996 р. «Про трубопровідний транспорт».

Публічне адміністрування у сфері трубопровідного транспорту здійснюють центральні та місцеві органи виконавчої влади, представницькі органи та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції відповідно до чинного законодавства України.

Місцеві органи 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 ЗК;
- 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.

Згідно зі ст. 13 Закону «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.

Охорона об'єктів магістрального трубопровідного транспорту здійснюється спеціальними відомчими підрозділами цих підприємств, порядок роботи яких визначається Правилами охорони магістральних трубопроводів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 р. № 1747. 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.

Контроль у сфері трубопровідного транспорту спрямовується на забезпечення додержання вимог законодавства про трубопровідний транспорт органами 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.

4. Джерела транспортного права

Транспортне право як галузь законодавства України – це система (вся сукупність) нормативно-правових актів, що містять норми транспортного права, уособлені у вигляді кодифікованих і поточних законів, указів Президента України, статутів, настанов, постанов уряду, інструкцій, правил, технічних умов, інших нормативних актів.

1. Конституція України – Основний Закон.

2. Законодавчі акти України: закони України; кодекси, статути, настанови та інші кодифіковані акти. Закон України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року, Закон України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 року, Закон України «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 року, Закон України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 року, Закон України «Про транзит вантажів» від 20 жовтня 1999 року, Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів» від 6 квітня 2000 року, Закон України «Про автомобільні дороги» від 8 вересня 2005 року тощо.

3. До комплексних актів (джерел) транспортного права належать: Повітряний кодекс України, Кодекс торговельного мореплавства України, Статут залізниць України.

4. Постанови Верховної Ради України.

5. Укази та розпорядження Президента України.

6. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України.

7. Нормативні накази, інструкції та інші документи центральних органів виконавчої влади (міністерств та відомств).

8. Нормативні акти (накази, інструкції, правила та інші документи) структурних підрозділів управління транспорту. Наприклад, Укрзалізниці або Управління Південно-Західної залізниці.

9. Нормативні акти державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які стосуються регулювання транспортних відносин у межах їхньої компетенції.

10. Міжурядові угоди України з іншими державами та міжнародно-правові акти, ратифіковані і визнані Україною.

11. Окремі нормативно-правові акти колишніх Союзу РСР та УРСР, що не відмінені та не оновлені у встановленому порядку.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Розкрийте сутність та значення транспортної галузі як об'єкту адміністративно-правового регулювання.
2. Які транспортні відносини регулюються нормами адміністративного права?
3. Назвіть тих, хто входить до кола суб'єктів транспортних правовідносин.
4. Які структури здійснюють публічне адміністрування в сфері автотранспорту в Україні? Якими нормами врегульовані їх функції та повноваження?
5. Визначте коло суб'єктів публічного адміністрування в сфері залізничного транспорту в Україні? Якими нормами врегульовані їх функції та повноваження?
6. Які державні органи здійснюють публічне адміністрування в сфері повітряного транспорту в Україні? Якими нормами права врегульовані їх функції та повноваження?
7. Визначте коло суб'єктів публічного адміністрування в сфері трубопровідного транспорту в Україні? Якими нормами врегульовані їх функції та повноваження?
8. Дайте характеристику джерелам транспортного права в Україні.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Кодекс торговельного мореплавства України: Кодекс України від 23.05.1995 № 176/95-ВР. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z950176.html (дата звернення: 26.12.2019)

2. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посібник. К. : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.

3. Повітряний кодекс України : Кодекс України від19.05.2011 № 3393-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113393.html (дата звернення: 26.12.2019)

4. Про автомобільні дороги: Закон України від 8 вересня 2005 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T052862.html (дата звернення: 26.12.2019)

5. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05.04.2001 № 2344-III. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2344-14 (дата звернення: 26.12.2019)

6. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T335300.html (дата звернення: 26.12.2019)

7. Про залізничний транспорт: Закон України від 4 липня 1996 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960273.html (дата звернення: 26.12.2019)

8. Про перевезення небезпечних вантажів: Закон України від 6 квітня 2000 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001644.html (дата звернення: 26.12.2019)

9. Про транзит вантажів: Закон України від 20 жовтня 1999 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T991172.html (дата звернення: 26.12.2019)

10. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/232/94-вр (дата звернення: 26.12.2019)

11. Про трубопровідний транспорт: Закон України від 15 травня 1996 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/192/96-вр (дата звернення: 26.12.2019)

12. Статут залізниць України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. N 457. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP980457.html (дата звернення: 26.12.2019)

МОДУЛЬ 2.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

Змістовний модуль 3.
ЗАГАЛЬНЕ ТА СПЕЦІАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Тема 25. ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

1. Поняття та сутність адміністративного процесу.
2. Предмет, методи та принципи адміністративного процесу.
3. Система та структура адміністративного процесу.
4. Зв'язок адміністративного процесу з іншими галузями права.

1. Поняття та сутність адміністративного процесу

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

Адміністративний процес *— це урегульований правом порядок розгляду і розв'язання адміністративних справ, що реалізується в рамках діяльності органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів.*

Мета адміністративного процесу — це заздалегідь заплановані результати, досягнення яких можливе за допомогою відповідних засобів і способів.

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

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

Характерні риси адміністративного процесу:

- це різновид юридичного процесу, який водночас має певні суттєві відмінності від кримінального та цивільного процесів;

– це різновид управлінської діяльності;

– комплексний характер, що проявляється у розгляді як позитивних справ, так і конфліктних питань, у застосуванні адміністративного примусу;

– чітка регламентація адміністративно-процесуальними нормами;

– проміжні та кінцеві стадії закріплюються у спеціальних документах;

– широке коло суб'єктів.

Слід зазначити, що адміністративний процес і процесуальне право поняття не тотожні. *Процес - система дій*; *процесуальне право - система норм по впровадженню цих дій*.

Адміністративне процесуальне право можна розглядати як:

2. Предмет, методи та принципи адміністративного процесу

Предмет *адміністративно-процесуального права виражає свій зміст у колі суспільних відносин, які виникають між його суб'єктами.*

Вектори виникнення адміністративно-процесуальних відносин можна відобразити в їх триєдиній природі:

1) суб'єкт владних повноважень — фізична особа;

2) суб'єкт владних повноважень — юридична особа;

3) суб'єкт владних повноважень — інший суб'єкт владних повноважень.

Тобто обов'язковим учасником цих відносин є суб'єкт владних повноважень, без участі якого адміністративно-процесуальні відносини не можуть існувати.

Діяльність суб'єкта владних повноважень у межах адміністративного процесу направлена на вирішення адміністративних (публічних) справ, специфіка яких виражена фактичними, нормативними та процесуальними підставами виникнення, колом учасників, строками вирішення, різновидами доказів, засобами їх зібрання та способами оцінки, видами рішень, порядком їх приведення до виконання.

З огляду на це, під ***адміністративною справою*** слід розуміти *порядок вирішення суб'єктами владних повноважень (зокрема й адміністративними судами) питання про визнання, реалізацію та захист прав, обов'язків, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у публічно-правових відносинах, у яких хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа або інші суб'єкти, які на основі законодавства уповноважені розглядати і вирішувати порушені у справі питання.*

Таким чином, предмет адміністративного процесуального права складають правовідносини, що виникають між фізичними, юридичними особами та суб'єктами владних повноважень з одного боку та суб'єктами владних повноважень з другого, щодо вирішення останніми таких ***категорій адміністративних справ:***

– з приводу відпрацювання та прийняття підзаконних нормативних актів, у тому числі актів індивідуальної дії;

– з приводу позасудового розгляду звернень громадян на підставі заяви, скарги та пропозиції;

– з приводу судового розгляду адміністративних позовів на рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень;

– з приводу звернення громадян, юридичних осіб з вимогою сприяти в реалізації їх законних соціально-культурних, економічних та політичних прав і свобод;

– з приводу застосування адміністративно-попереджувальних заходів і заходів адміністративного припинення;

– з приводу притягнення до адміністративної та дисциплінарної відповідальності;

– з приводу забезпечення виконання рішень судів та інших органів майнового та немайнового характеру, що підлягають примусовому виконанню.

Конкретний зміст відносин щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ вимагає чіткого і повного правового врегулювання діяльності уповноважених на те компетентних органів та встановлення певної *обов'язкової процесуальної форми здійснення* цієї діяльності.

Під ***процесуальною формою*** *розуміють систему передбачених процесуальним правом юридичних засобів, відносин і дій, за допомогою яких урегульовуються всі питання, що виникають в юридичному процесі*. Процесуальна форма є невід'ємною стороною адміністративного процесуального права взагалі та адміністративних проваджень зокрема.

Процесуальна форма характеризується принаймні ***двома ознаками****:*

а) виступає як правова форма діяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб та суду, а також інших суб'єктів адміністративних проваджень щодо розгляду і вирішення адміністративної справи;

б) утворює врегульований обов'язковий правовий режим провадження в адміністративних справах, а також встановлює певний ступінь урегульованості та напруженості процедури.

У процесуальній формі знаходить своє вираження зміст адміністративних проваджень. Законодавець встановлює порядок розгляду

адміністративних справ, за яким забезпечується відповідальність держави перед людиною за свою діяльність та утвердження прав і свобод людини.

Під ***методом адміністративного процесу*** *слід розуміти систему закріплених юридичними нормами прийомів та засобів впливу на предмет суспільних відносин у процесуальній формі, за допомогою яких створюються порядок і умови для реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, держави та розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ.*

За змістом метод адміністративно-процесуального права є синтезованим, тобто імперативно-диспозитивним, сутність якого може бути зведена до:

а) встановлення певного порядку здійснення процесуальних дій;

б) заборони певних дій;

в) надання можливості вибору одного із варіантів належної поведінки;

г) надання можливості діяти за своїм бажанням.

У цьому зв'язку за методом правового регулювання адміністративне процесуальне право має риси, притаманні адміністративному праву та деяким іншим галузям права, оскільки переважна більшість галузей права використовують поєднання імперативного та диспозитивного методів (наприклад, фінансове, земельне, цивільне процесуальне, кримінально-процесуальне, господарське, транспортне та інші галузі права). Проте це не позбавляє адміністративне процесуальне право статусу окремої самостійної галузі права.

З'ясуванню сутності адміністративного процесу значною мірою сприяє аналіз його ***принципів***, вихідних, засадничих ідей, згідно з якими здійснюється адміністративно-процесуальна діяльність.

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

Принцип правової рівності ґрунтується на конституційних положеннях про рівність громадян перед законом.

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

Принцип об'єктивної істини спрямований на повне виключення з процесу проявів суб'єктивізму, однобічності в аналізі дій суб'єктів процесу, покликаний забезпечити встановлення та оцінку реальних фактів, які мають значення для прийняття обґрунтованого рішення у конкретній адміністративній справі.

Принцип гласності.

Принцип здійснення процесу державною мовою й забезпечення права користуватися рідною мовою відбиває найважливіший аспект діяльності всіх державних органів, їх посадових осіб - повагу національної гідності всіх громадян України.

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

Принцип швидкості та економічності процесу обумовлений оперативністю виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів.

Принцип самостійності в прийнятті рішення насамперед виключає будь-яке втручання інших органів і посадових осіб у адміністративно-процесуальну діяльність суб'єктів, уповноважених вести процес.

3. Система та структура адміністративного процесу

Однією з найважливіших особливостей адміністративного процесу є коло охоплюваних ним суспільних відносин. Ця обставина значною мірою передбачає структуру адміністративного процесу.

Ознаками системи адміністративного процесуального права є:

а) ***структурність*** — тобто система складається з визначених елементів — процесуальних норм;

б) ***об'єднаність цих норм,*** розташованих іноді в різних джерелах процесуального права, в правові інститути (підгалузі), що регулюють предметні якісно однорідні суспільні відносини;

в) ***логічність об'єднання та єдність взаємозв'язків між нормами і правовими інститутами*** (підгалузями), в результаті чого одні й ті самі норми (інститути) можуть впливати на суспільні відносини в різноманітних провадженнях на їх різних стадіях;

г) ***предметність*** і сфера регулювання суспільних відносин, за якою визначається галузева належність права;

ґ) ***цілісність системи***, яка внаслідок динамічності якісно не втрачає властивостей її елементів.

Отже, під ***системою адміністративного процесу*** *слід розуміти сукупність процесуальних норм та інститутів,об'єднаних на підставі*

спорідненого предмета правового регулювання, а саме розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічних відносин з метою забезпечення законних прав і свобод громадян.

У *системі сучасного адміністративного процесуального права* можна виділити три відносно відокремлені змістовні частини: загальну, особливу і спеціальну.

Загальна частина адміністративного процесуального права поєднує правові норми та теоретичні положення, що розкривають:

– поняття адміністративного процесуального права, його предмет та методи;

– ознаки та критерії відмінності адміністративного процесуального права від інших галузей права;

– принципи адміністративного процесуального права;

– адміністративні процесуальні норми та відносини;

– сутність адміністративного процесу та його зміст;

– коло суб'єктів і учасників адміністративного процесу та їх правовий статус.

Загальна частина включає норми, положення, які мають уніфікований характер, знаходять свій прояв і застосування в інших частинах адміністративного процесуального права.

Особлива частина адміністративного процесуального права є найбільш складним утворенням, яке не має своєї сталої побудови, що викликано, як уже зазначалось, сучасним активним розвитком адміністративного процесуального права.

Загальноприйнятим в науці цієї галузі права є включення до Особливої частини всіх видів адміністративних проваджень (процедур).

Під адміністративним провадженням *слід розуміти нормативно врегульовану сукупність послідовно здійснюваних процесуальних дій суб'єктом владних повноважень щодо розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи*.

Наведемо найбільш вживані та обґрунтовані наукові позиції щодо ***класифікації адміністративних проваджень***.

За функціональною ознакою в структурі адміністративного процесу можуть бути виділені:

а) провадження, що носять ***установчий характер*** (провадження по утворенню державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності);

б) провадження, що мають ***правотворчий характер*** (провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів);

в) ***правоохоронні провадження*** (провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження по скаргах громадян);

г) ***правонаділяючі провадження*** (провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень).

Крім того, більшість авторів виділяють ***звичайне*** та ***прискорене*** провадження. При цьому прискорене провадження (наприклад, провадження у справі про адміністративне правопорушення) характеризується спрощеною процесуальною регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів, певною «спресованістю» стадій.

На відміну від інших видів юридичного процесу (цивільного та кримінального), адміністративний процес не може бути зведений лише до правозастосовних функцій. Ця обставина обумовлює наявність у його структурі таких проваджень, як ***провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів*** і ***провадження по прийняттю індивідуальних актів управління***. По суті зазначені провадження регламентують порядок підготовки й прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня. Впорядкування таких процедур, уведення їх у чіткі процесуальні межі слугують важливою гарантією доцільності та законності підзаконних актів, які видають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

До **Спеціальної частини** адміністративного процесуального права слід віднести адміністративне судочинство, яке тлумачиться відповідно до ст. 3 КАС України *як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом*.

Розглянувши систему адміністративного процесуального права, необхідно звернути увагу на ***внутрішню структуру адміністративного процесу.***

Будь-яке адміністративне провадження складається з менш дрібних процесуальних утворень. У теорії юридичного процесу загальноприйнятим є положення про його структуру ***«провадження - стадії провадження - процесуальні етапи стадії провадження - процесуальні дії».***

П’ять основних стадій адміністративного провадження:

1. Порушення провадження.

2. Розгляд справи.

3. Прийняття рішення у справі.

4. Оскарження рішення.

5. Виконання прийнятого рішення.

Кожна стадія адміністративно-процесуальної діяльності складається з певних проміжних фрагментів. Так, у стадії порушення провадження в справі

про адміністративне правопорушення можна виділити етап припинення правопорушення та застосування відповідних заходів, що забезпечують провадження у справі, наприклад, адміністративного затримання.

Етапи адміністративного провадження - це сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних єдиною проміжною метою на певному відтинку конкретного адміністративного провадження. Процесуальним етапам притаманна наявність своїх безпосередніх цілей і завдань, а також кола суб'єктів їх здійснення (складання протоколу про правопорушення).

Дія адміністративного провадження - це найменший структурний елемент адміністративного процесу. Адміністративно-процесуальні дії становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу.

4. Зв'язок адміністративного процесу з іншими галузями права

Системний підхід до вивчення юридичних явищ, аналіз чинного законодавства показують, що норми адміністративного процесуального права тісно пов'язані з нормами інших галузей права.

Із конституційним правом. Конституція України визначає, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); право громадян на участь в управлінні державними справами (ст. 38); право на мирні збори (ст. 39); право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб (ст. 40); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55); кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині (ст. 66); кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори (ст. 67); кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68); юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини,що виникають у державі (ст. 124). Ці та інші матеріальні норми Конституції України тісно пов'язані з адміністративними процесуальними нормами при реалізації і захисті зазначених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Норми адміністративного процесуального права мають тісний зв'язок і*з нормами цивільного права.* Так ст. 11 Цивільного кодексу України встановлено, що у випадках, визначених актами цивільного законодавства, цивільні права та обов'язки виникають безпосередньо з актів органів державної влади та місцевого самоврядування. Цивільним кодексом України встановлюється державна реєстрація фізичних осіб (ст. 49) і правові форми участі держави у цивільних відносинах (ст. 167); розмежування відповідальності за зобов'язаннями держави (ст. 176); право на особисту

недоторканність (ст. 289); умови викупу пам'ятки історії та культури з ініціативи державного органу (ст. 352); реквізиція з ініціативи державного органу в разі виникнення певних надзвичайних обставин (ст. 353); відшкодування шкоди, завданої органами держави (статті 1173–1177); державна реєстрація права на спадщину (ст. 1299) тощо. Реалізація цих прав тісно пов'язана з адміністративними провадженнями.

Через норми адміністративного процесуального права реалізуються певні *сімейні правовідносини*. Наприклад, соціальна і економічна підтримка та розвиток сім'ї; державна допомога сім'ям з дітьми; реєстрація актів цивільного стану; усиновлення; підтримка прийомної сім'ї, дитячого будинку сімейного типу; нагляд за дотриманням прав дітей та ін.

За допомогою норм адміністративного процесуального права значною мірою реалізуються відносини у сфері дії *господарського права.* Господарським кодексом України передбачено обмеження конкуренції (ст. 26), монополізму (ст. 27); заборона неправомірних угод між суб'єктами господарювання (ст. 30), дискримінації суб'єктів господарювання (ст. 31), недобросовісної конкуренції (ст. 32), неправомірного використання ділової репутації суб'єкта господарювання (ст. 33), створення перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції (ст. 34) та інші, відповідальність за порушення яких передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (статті 1643, 1661–1663), а розгляд справ і притягнення до відповідальності здійснюється саме через адміністративно-процесуальні норми. Господарським кодексом України передбачена державна реєстрація суб'єктів господарювання (ст. 58), ліцензування, патентування та квотування у господарській діяльності (ст. 14), процедури визнання суб'єкта підприємництва банкрутом (гл. 23) та інші відносини. Поняття адміністративного процесуального права України регулюються шляхом здійснення адміністративних проваджень. Крім цього, главами 27 та 28 ГК України передбачено застосування адміністративно-господарських санкцій та відповідальності за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства, що також потребує застосування адміністративних процесуальних норм при розгляді і вирішенні справи про спір чи спору про право в адміністративному чи судовому порядку.

З *кримінальним правом*. Частиною 4 ст. 38 КУпАП передбачено, що у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження.

Адміністративні процесуальні норми взаємодіють із нормами у сфері: *фінансового права,* наприклад, щодо обігу цінних паперів та діяльності фондового ринку, банківської діяльності тощо; *трудового права* — щодо адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю та охорону праці; *земельного права, житлового права, природоохоронного права, лісового права, водного права* — щодо правил використання земельних, лісових, водних ресурсів та житлового фонду і відповідальності за їх порушення; *податкового права, митного права* — щодо сплати податків і зборів; *транспортного права* — щодо правил безпеки перевезень пасажирів, пошти, багажу, вантажів та відповідальності у разі їх порушення.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Дайте визначення дефініції «адміністративний процес».
2. Порівняйте три види юридичного процесу (кримінальний, цивільний та адміністративний) визначте їх спільні та особливі риси.
3. Розкрийте зміст юрисдикційної концепції розуміння адміністративного процесу.
4. Порівняйте юрисдикційну та управлінську концепції адміністративного процесу.
5. Визначте основні принципи адміністративного процесу.
6. Розкрийте зміст структурних елементів адміністративного процесу.
7. Визначте основні стадії адміністративного провадження.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / За заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 278 с.
2. Апаров А. М. Адміністративно-процесуальне право: формування концепції галузі права категорій. URL: file:///C:/Users/aio/Downloads/Ptdu_2013_3_7.pdf (дата звернення: 28.12.2019)
3. Апаров А. М. Особливості формування концепції галузі адмінстративно-процесуального права. URL: http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/17410/%C0 (дата звернення: 28.12.2019)
4. Апаров. А. М. Адміністративна юрисдикція в системі адміінстарвтино-процесуальної діяльності. URL:

http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/37793/%C0#chapter (дата звернення: 28.12.2019)
5. Колпаков В. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України.* 2018. №2. С. 26-38.
6. Миронюк Р. В. Поняття та сутність адміністративного процесуального права: сучасні підходи до розуміння. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/3_2012/27.pdf (дата звернення: 28.12.2019)
7. Писаренко Н. Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій. URL: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-11-2015/item/432-administratyvnyy-protses-ta-administratyvne-sudochynstvo-do-pytannya-pro-spivvidnoshennya-pravovykh-katehoriy-pysarenko-n-b (дата звернення: 28.12.2019)

Тема 26. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ НОРМИ ТА ВІДНОСИНИ

1. Поняття та структура адміністративно-процесуальних норм.
2. Види адміністративно-процесуальних норм.
3. Поняття та зміст адміністративно-процесуальних відносин.
4. Суб'єкти адміністративного процесу.

1. Поняття та структура адміністративно-процесуальних норм

Як відомо з теорії права увесь масив юридичних норм поділяється на два види: *матеріальні та процесуальні.*

Матеріальні норми встановлюють суб'єктів правовідносин та межи їх компетенції, визначають їх права та обов'язки, принципи їх діяльності. В загальному розумінні матеріальні норми відповідають на питання: «Що слід робити, якщо …?», «Хто повинен здійснити дії?», «Що дозволено, а що заборонено?» тощо. В свою чергу *процесуальні норми визначають порядок, способи, методи, суб'єктів, строки реалізації матеріальних норм*, тобто відповідають на питання «Як діяти, в який строк?».

Особливі риси адміністративно-процесуальних норм:

1. Сервісна функція адміністративно-процесуальних норм, полягає в тому, що існування норм адміністративно-процесуального права викликано лише необхідністю чіткої регламентації порядку реалізації кореспондуючих матеріальних норм.

2. Похідний характер норм адміністративно-процесуального права прямо випливає з їх попередньої якості. Мета процесуальних норм - забезпечення реалізації норм матеріальних галузей права, які не можуть існувати без останніх. Тобто поява матеріальних норм права завжди передує появі норм процесуальних.

3. Полігалузевий (від грецьк. численний, широкий) характер організуючого впливу адміністративно-процесуальних норм.

На відміну від норм кримінально-процесуального та цивільного процесуального права, які обслуговують лише однойменні матеріальні галузі (кримінальне і цивільне право), адміністративно-процесуальні норми встановлюють порядок реалізації норм цілої низки матеріальних галузей - адміністративного права, митного права, земельного права, трудового права та інших.

4. Наявність особливого предмета регулювання. Норми адміністративно-процесуального права регламентують чітко визначену сферу соціальних відносин - публічно-управлінських, організуючих суспільних відносин з приводу реалізації встановленого адміністративно-процесуальним законодавством порядку вирішення адміністративних справ.

5. Розгалужена система джерел адміністративно-процесуального права. Норми інших процесуальних галузей встановлюються або встановлюються виключно вищими органами держави, в свою чергу адміністративно-процесуальні норми приймаються практично усією вертикаллю органів публічної влади. Це обумовлює особливість системи джерел адміністративно-процесуального права.

6. Спрямованість на реалізацію «позитивних» матеріальних правовідносин. Зазначена особливість адміністративно-процесуальних норм проявляється у їхньому порівнянні з нормами інших процесуальних галузей (кримінально-процесуального та цивільного процесуального) права. Норми зазначених галузей завжди спрямовані на врегулювання суперечки про право і тісно пов'язані із застосуванням заходів державного примусу. На відміну від них переважна більшість норм адміністративно-процесуального права покликана забезпечувати реалізацію «неконфліктних» (позитивних) правовідносин, що складаються у ході виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної влади.

7. Широта кола суб'єктів застосування адміністративно-процесуальних норм. Коло суб'єктів застосування норм кримінально-процесуального є порівняно вузьким (суди, органи попереднього слідства, дізнання, прокуратури та деякі інші органи (їхні посадові особи) та чітко визначені законодавцем. В свою чергу, адміністративно-процесуальні норми, навпаки, застосовуються практично усім масивом виконавчо-розпорядчих органів - від керівників підрозділів державних підприємств до Президента України.

Таким чином, є можливість надати визначення поняття **адміністративно-процесуальної норми** як *встановлене або санкціоноване*

державою та забезпечене її примусом загальнообов'язкове правило поведінки, за допомогою якого регулюються суспільні відносини, що виникають в процесі розгляду та вирішення адміністративних справ.

Структура адміністративно-процесуальної норми

Адміністративно-процесуальна норма є складним системним утворенням, що має власну структуру. З теорії права нам відома «класична» модель побудови будь якої правової норми, що передбачає наявність трьох взаємопов'язаних елементів – *гіпотези, диспозиції та санкції*.

Гіпотеза – це частина адміністративно-процесуальної норми, в якій визначаються фактичні умови, за яких настає чинність усієї норми права, норма застосовується та повинна виконуватись. Гіпотеза відповідає на питання: коли? де? в якому разі? за якої умови?

Диспозиція – елемент адміністративно-процесуальної норми, що саме і встановлює правило поведінки, за яким учасники адміністративно-процесуальних правовідносин потрібні діяти у разі настання умов, що зазначені у гіпотезі.

Санкція – частина адміністративно-процесуальної норми в якій зазначаються заходи адміністративно-правового примусу в разі порушення диспозиції норми.

Слід зазначити, що виключно незначний масив адміністративно-процесуальних норм характеризується наявністю власної санкції.

2. Види адміністративно-процесуальних норм

У теорії адміністративно-процесуального права значна увага приділяється класифікації адміністративно-процесуальних норм. Правильне розмежування адміністративно-процесуальних норм має важливе теоретичне та практичне значення для науки адміністративно-процесуального права. Воно надає нам можливість більш чіткіше відобразити характер адміністративно правового регулювання та обирати найбільш корисні для певних об'єктів регулювання правові засоби.

1. За обсягом предмета правового регулювання поділяють адміністративно-процесуальні норми на:

- *загально-галузеві* (їхня дія поширюється на всю сферу адміністративно-процесуальних відносин);
- *інституціональні* (регламентують суспільні відносини в межах окремих інститутів адміністративно-процесуального права).

2. За юридичним змістом (деякі автори називають цей критерій за формою припису, за формою вираження) виділяють такі види норм:

- *зобовязуючі (приписні)* – містять в собі вимогу виконати певні дії, тобто містять юридичну вказівку діяти відповідним чином при настанні передбачених нормою умовах;

- *забороняючі (категоричні, імперативні)* – заборона виконувати певні дії, тобто містять в собі заборону, при настанні визначених нормою умов, на вчинення тих чи інших дій;

- *уповноважуючі (дозволяючі, дозвільні, диспозитивні)* – передбачають право суб'єкта адміністративно-процесуальних відносин самостійно вирішувати питання про здійснення відповідних дій, тобто передбачають можливість адресати діяти у рамках вимог даної норми на власний розсуд, але з дотриманням правового режиму, що нормою встановлюється. Такі дозволи дають можливість вибору того чи іншого варіанта дії у межах певного правового режиму, що створюється даною нормою;

- *стимулюючі (заохочувальні)* – містять засоби матеріального та морального впливу для забезпечення належної поведінки учасників адміністративно-процесуальних відносин, тобто забезпечують відповідну поведінку суб'єкта за допомогою певних засобів заохочення;

- *рекомендаційні* – містять рекомендації, що не мають юридично обов'язкового характеру, а лише дають можливість пошуку найбільш доцільних варіантів розв'язання покладених завдань. Особливість правової природи цих норм у тому, що рекомендації, які містяться у цих нормах, не мають юридично обов'язкового характеру, тобто не містять прямих приписів.

3. **Залежно від підходу до поняття адміністративного процесу** (вузька чи управлінська концепції розуміння адміністративного процесу) виділяють:

- *адміністративно-процедурні норми* – забезпечують порядок реалізації норм у сфері публічного управління, внутрішньо-організаційної та контрольної діяльності;

- *адміністративно-юрисдикційні норми* – забезпечують порядок реалізації норм щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та в адміністративному судочинстві.

4. За сферою соціальних відносин, в якій вони діють, необхідно виділити адміністративно-процесуальні норми, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини у сфері:

- *економіки та її основних галузях* (промисловість, будівництво, сільське господарство, транспортна галузь тощо);

- *соціально-культурній сфері* (освіта, наука, охорона здоров'я);

- *внутрішніх справ* тощо.

5. За юридичною силою адміністративно-процесуальні норми поділяють на:

- *норми законодавчого рівня* (Конституція, Закони та Кодекси України);

- *норми відображені у актах Президента України;*

- *норми закріплені у нормативних актах органів виконавчої влади;*

норми у актах судової влади.

6. За дією в часі виділяють *постійні (безстрокові) та тимчасові* адміністративно-процесуальні норми.

7. За дією в просторі виділяють норми *загальнодержавні* (діють на всю територію держави), *регіональні* (діють на територію певного регіону), *місцеві* (діють на територію окремої адміністративно-територіальної одиниці), *локальні* тощо.

3. Поняття та зміст адміністративно-процесуальних відносин

З теорії права відомо, що адміністративно-процесуальні відносини ґрунтуються на двох типах відносин – *суспільні відносини* (стосунки між людьми в процесі їх діяльності) та *правовідносини* (урегульовані нормами права суспільні зв'язки).

Адміністративно-процесуальні відносини – *це результат впливу адміністративно-процесуальних норм на поведінку учасників адміністративного процесу, у зв'язку з чим між ними виникають певні правові зв'язки.*

Основними передумовами виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин є:

- *юридична* – наявність норми адміністративно-процесуального права. Норма права, це нібито «правова шапка», яку одягають на суспільні відносин та створюють таким чином правовідносини;

- *соціально-правова* – наявність кореспондуючих матеріальних правовідносин, тобто матеріальні правовідносини реалізуються за допомогою процесуальних. Відсутність матеріальних правовідносин, закономірно призводить до безрезультатності існування процесуальних. Головне призначення процесуальних правовідносин забезпечити функціонування матеріальних, тобто заставити їх діяти. Таким чином, процесуальні правовідносини завжди є похідними від матеріальних та виникають лише з метою практичної реалізації останніх;

- *фактична передумова* – адміністративно-процесуальні відносини виникають, змінюються та припиняються лише з настанням конкретних життєвих обставин, які прийнято називати юридичними фактами.

Виникнення адміністративно-процесуальних відносин можливо представити як юридичний рівень об'єктивізації загальної волі держави в реальній поведінці учасників суспільних відносин.

Процес виникнення правовідносин має три послідовних стадії:

перша – визначається необхідність (доцільність) і можливість встановлення конкретного адміністративно-процесуального відношення;

на *другій стадії* створюється бажана юридична модель поведінки учасників, що знаходить своє закріплення в правовій нормі, інакше кажучи аналіз бажаної поведінки призводить до виникнення норми права;

на *третій стадії* відбувається реалізації новоствореної правової норми, виникають правовідносини.

Як будь-які відносини, врегульовані за допомоги норм права, адміністративно-процесуальні мають свою **структуру**, тобто сукупність взаємопов'язаних обов'язкових елементів (складових), а саме: *суб'єкт, об'єкт та зміст.*

Суб'єкт – це учасник адміністративно-процесуальних відносин, який має конкретні права та обов'язки.

Суб'єктами адміністративно-процесуальних правовідносин є органи публічної влади, фізичні та юридичні особи, які вступають у фактичні

соціально-правові зв’язки з приводу реалізації встановленого порядку вирішення адміністративно правових справ.

Традиційно всіх суб’єктів адміністративно-процесуальних відносин поділяють на індивідуальних (громадяни) та колективних (всі інші).

Об'єкт адміністративно-процесуальних відносин – це ті матеріальні, духовні та інші соціальні цінності, заради яких саме й виникають правовідносини. До об’єктів можливо віднести: поведінку людей (Ю.М. Козлов) та діяльність органів, установ, організацій; строки; документи; стани (О.В. Кузьменко); інформація; матеріальні цінності та речі (Г.І. Петров); здоров'я, гідність людини (С.Г. Стеценко) тощо.

Змістом адміністративно-процесуальних відносин виступають суб’єктивні юридичні права та обов’язки учасників правовідносин, що реалізуються ними в рамках адміністративного процесу. Юридичні права – міра дозволеної поведінку суб’єкта, що закріплюється у відповідній правовій нормі.

Ознаки адміністративно-процесуальних правовідносин:

- завжди регламентуються правовими нормами;
- в них приймає участь дві та більше сторін;
- умовою їх виникнення, зміни або припинення є настання юридичних фактів;
- у правовідносинах сторони завжди наділені взаємообумовленими суб'єктивними правами та кореспондуючими їм обов'язками;
- практична реалізація прав та обов'язків одного з учасників забезпечується можливістю застосування державного примусу тощо.

Поряд з цим, адміністративно-процесуальним правовідносини притаманна низка ***особливостей:***

- завжди виникають у зв’язку з реалізацією норм матеріальних галузей права, що регламентують суспільні відносини у сфері публічного управління;
- регулюються нормами адміністративно-процесуального права;
- одним з учасників адміністративно-процесуальних правовідносин завжди виступає орган публічної адміністрації або його посадова особа, що наділений державно-владними повноваженнями з організації і ведення адміністративного процесу;
- відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін. При цьому незгода або небажання іншої сторони не стають на заваді їх виникненню;
- переважна більшість адміністративно-процесуальних правовідносин мають неконфліктний, управлінський характер. Саме це відрізняє їх від правовідносин інших процесуальних галузей права.

Класифікація адміністративно-процесуальних правовідносин передбачає виділення їх певних видів залежно від різних критеріїв. У галузевій

теорії існує велика кількість класифікацій тому пропоную розглянути найбільш значущі з них:

1. Відповідно до сфери суспільного життя, у якій вони функціонують, адміністративно-процесуальні правовідносини поділяють на такі види: правовідносини, що складаються у сфері економіки; у політичній; у сфері підприємництва; у соціально-культурній сфері тощо.

2. На відміну від інших процесуальних галузей, адміністративно-процесуальні правовідносини складаються не лише з приводу реалізації норм однойменної матеріальної галузі (адміністративного права), а й інших юридичних галузей. Розрізняють адміністративно-процесуальні правовідносини, що спрямовані на реалізацію норм: адміністративного права; земельного права; трудового права; сімейного права; господарського права; митного права; житлового права; кримінально-виконавчого права; міжнародного права; цивільного права; фінансового права; аграрного та інших галузей права.

3. Залежно від внутрішньогалузевої сфери застосування адміністративно-процесуальних правовідносин, що виникають у різноманітних сферах адміністративного процесу, залежно від виду провадження, виділяють такі, що виникають у ході:

- провадження з розгляду звернень громадян;
- провадження з розгляду справи в адміністративних судах;
- дисциплінарного провадження;
- виконавчого провадження;
- провадження з розгляду справ про адміністративні делікти;
- нормотворчого провадження;
- контрольного провадження;
- дозвільного провадження;
- реєстраційного провадження;
- провадження з розгляду заяв та пропозицій громадян;
- провадження із застосування заходів заохочення тощо.

4. За наявністю або відсутністю конфлікту в основі адміністративної справи адміністративно-процесуальні правовідносини поділяють на:

- конфліктні (складаються в ході юрисдикційних проваджень: адміністративно-позовного, виконавчого, дисциплінарного та ін.);
- неконфліктні (виникають при здійсненні управлінських проваджень: ліцензійного, наглядового, дозвільного, атестаційного тощо).

5. Залежно від виконуваних функцій та завдань адміністративно-процесуальні правовідносини класифікуються на такі:

- *регулятивні правовідносини* – до них належать ті, що пов'язані з реалізацією, умовно кажучи, «позитивної» функції адміністративно-процесуального права, тобто супроводжують нормальний процес реалізації суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків у адміністративно-процесуальній сфері. До регулятивних належать практично всі адміністративно-процесуальні правовідносини неконфліктного характеру;

- *охоронні правовідносини* – пов'язані з реалізацією засобів адміністративної відповідальності до правопорушників. До них відносяться ті, що безпосередньо пов’язані з реалізацією правоохоронної функції адміністративно-процесуального права. 6. За складом учасників адміністративно-процесуальні правовідносини поділяють на двосторонні та багатосторонні.

7. Характером взаємодії суб’єктів правовідносин, дає нам змогу виокремити горизонтальні та вертикальні адміністративно-процесуальні правовідносини:

- *вертикальні* правовідносини характерні типові для публічно-управлінської діяльності субординаційні зв'язки між суб'єктом і об'єктом управління, тобто вони будуються за класичною схемою «керівник» – «керований» або «суб’єкт контролю» – «підконтрольний суб’єкт»;

- *горизонтальні* правовідносини, в свою чергу, виникають між фактично і юридично рівноправними суб'єктами, тобто в діяльності непідконтрольних один одному суб’єктах, діяльності на паритетних основах. В таких правовідносинах відсутня характерна для «вертикальних» ознака підконтрольності сторін.

4. Суб'єкти адміністративно-процесуального права

Адміністративно-процесуальне право характеризується різноманітністю суб'єктів. Як суб'єкти в адміністративно-процесуальному праві виступають юридичні і фізичні особи; виконавчо-розпорядчі органи держави і місцевого самоврядування; адміністрації підприємств, закладів, організацій і громадські організації; політичні партії і органи суспільної самодіяльності; об'єднання громадян і просто громадяни, а також іноземці і особи без громадянства тощо.

Для суб’єктів характерна наявність такого елементу як *правосуб’єктність*. Правосуб'єктність являє собою певний симбіоз з правоздатності та дієздатності суб’єкта.

Адміністративно-процесуальна правоздатність – це здатність суб’єкта адміністративно-процесуальних відносин мати юридичні права та обов’язки в адміністративному процесі, тобто здатність мати пене право. Адміністративно-процесуальною правоздатністю наділені громадяни України, іноземці, особи без громадянства, крім них – організації, підприємства, установи незалежно від форми власності, органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадови, службові особи.

Виникнення адміністративно-процесуальної правоздатності відбувається у різних суб’єктів не однаково. Наприклад у громадян, вона виникає з моменту народження та припиняється його смертю. У свою чергу у юридичних осіб адміністративно-процесуальна правоздатність виникає від моменту державної реєстрації та припиняється від моменту ліквідації.

Для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності, додатково необхідно також мати конкретну

адміністративно-процесуальну правоздатність в конкретній адміністративній справі.

Адміністративно-процесуальна дієздатність – це здатність суб'єкта адміністративно-процесуального права особисто своїми діями здійснювати та реалізовувати надані йому права та обов'язки, зокрема доручати в установленому порядку введення адміністративної справи представникові.

Набуття суб'єктами процесу адміністративно-процесуальної дієздатності відбувається за окремими сценаріями. Так громадяни України набувають адміністративно-процесуальної дієздатності з певного віку (найчастіше повна дієздатність набувається з досягненням повноліття), іноземці набувають адміністративно-процесуальність дієздатність з моменту в'їзду на територію України.

Конкретний перелік учасників адміністративно-процесуальних відносин завжди залежить від виду адміністративного провадження.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Дайте визначення правової категорії «адміністративно-процесуальна норма».
2. Зазначте склад адміністративно-процесуальної норми.
3. Визначте особливі риси адміністративно-процесуальної норми.
4. В чому полягає різниця між суспільними відносинами та правовідносинами? Які з них виникають першими?
5. Визначте основні передумови виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин.
6. Проаналізуйте елементи структури адміністративно-процесуальних правовідносин.
7. Визначте зміст адміністративно-процесуальної правосуб'єктності.
8. Розкрийте зміст поняття суб'єкт адміністративного процесу.
9. Класифікуйте суб'єктів адміністративного процесу на групи залежно від їх участі в адміністративному проваджені.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. К.: Атіка, 2006. 478 с.
2. Баб'як А. В. Процесуальні строки в адміністративному процесі: процедурні та юрисдикційні провадження: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2006. 192 с.
3. Бандурка О. М. Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навчальних закладів. К.: Літер ЛТД, 2002. 288 с.
4. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навчальний посібник. К.: ГАН, 2003. 256 с.

5. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України Навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
6. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні: Навч. пос. К.: Атіка, 2007. 156 с.
7. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права: Монографія. НАВС України, Львів: Атлас, 2004. 232 с.

ТЕМА 27. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

1. Поняття, принципи, ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення.
2. Учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення.
3. Особливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

1. Поняття, принципи, ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження в справах про адміністративні правопорушення є складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної влади та адміністрування, способом та формою здійснення адміністративної юрисдикції компетентними органами і посадовими особами в порядку, регламентованому законом.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – **це владно-управлінська діяльність уповноважених органів щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні делікти, накладення адміністративних стягнень на винних осіб та застосування інших примусових заходів.**

Провадження в справах про адміністративні правопорушення, порівняно з іншими адміністративними провадженнями є більш детально регламентованим у вітчизняному законодавстві. Його основні положення визначені в розділах IV «Провадження в справах про адміністративні правопорушення» та V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Митному кодексі України та інших нормативно-правових актах.

Принципами провадження в справах про адміністративні проступки є основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення, на яких базується провадження у справах про адміністративні проступки.

Основними принципами провадження у справах про адміністративні правопорушення є загальні принципи адміністративного процесу: законність, публічність (офіційність), гласність, принцип самостійності і незалежності

суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень, об’єктивність, здійснення провадження національною мовою, дотримання змагальності сторін, простота та швидкість (оперативність) провадження, рівність всіх перед законом, охорона інтересів особи і держави, принцип рівності учасників процесу перед законом; принцип оперативності та економічності; принцип права на захист, відповідальність за порушення правил провадження.

Для провадження в справах про адміністративні правопорушення характерними є нижчеперелічені ознаки, що дозволяють виокремити його серед інших видів проваджень:

– виникає у зв’язку із вчиненням адміністративного правопорушення (проступку) та необхідністю проведення адміністративного розслідування;

– реалізується тільки визначеним колом суб’єктів, особливе місце серед яких посідають органи виконавчої влади;

– індивідуальність процесуальних актів, які приймаються в ході провадження;

– застосування під час даного провадження заходів державного примусу зумовлює високий ступінь формалізації процесу;

– за допомогою цього провадження реалізуються норми адміністративної відповідальності;

– з усіх видів адміністративного процесу воно є найбільш подібним до юрисдикційних проваджень в інших галузях права.

Відповідно до ст. 245 КУпАП, завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є: *своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.*

Наразі у справах про адміністративні правопорушення розрізняють звичайний та спрощений види проваджень.

Звичайне провадження здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством (переважно КУпАП). Цим видом провадження передбачається складання протоколу, визначається зміст, запобіжні заходи та порядок їх застосування, права та обов’язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти та обставини по справі (докази).

Спрощене провадження має місце щодо вчинення окремих видів правопорушень (проступків). Цьому виду провадження притаманним є мінімум процесуальних дій, їх оперативність та економічність. У випадку спрощеного провадження протокол про вчинення правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, особисто приймає і виконує рішення щодо адміністративного стягнення (штраф або попередження) на місці вчинення правопорушення.

Відповідно, у адміністративному порядку провадження здійснюється органами виконавчої влади, тобто:

- адміністративними комісіями при місцевих органах державної виконавчої влади;
- виконавчими комітетами сільських, селищних міських рад;
- одноособово службовими (посадовими) особами – представниками органів державної виконавчої влади: річкового, повітряного, автомобільного та електротранспорту, внутрішніх справ, рибоохорони, митних органів, нагляду за охороною праці, військовими комісаріатами (тобто інспекторами, контролерами, начальниками цих органів) тощо.

У судовому порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється суддями одноособово.

2. Учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення

Переходячи до розгляду учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення зазначимо, що існує два провадження, що складаються при розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Перше провадження складається *з приводу протоколу про адміністративне правопорушення* (вчинення адміністративного правопорушення).

А друге – *з приводу скарги на постанову про накладення адміністративного стягнення.*

Оскільки ці два провадження складають єдиний процесуальний масив, то і загальні питання розгляду цієї категорії справ (суб’єкти, заходи процесуального забезпечення, закриття провадження, процесуальний контроль) варто розглядати поєднано. З однієї сторони процесуальні дії вчинюються державними, громадськими органами та органами місцевого самоврядування, які уповноважені вживати заходів по виявленню, попередженню адміністративних проступків, застосуванню і виконанню стягнень. З іншої сторони діють суб’єкти, які або захищають свої інтереси, або залучаються до проведення окремих процесуальних дій.

Усіх суб'єктів провадження у справах про адміністративні проступки можна класифікувати за характером процесуального статусу на три групи:

1) суб'єкти, що вирішують справу (лідируючі);

2) суб'єкти, відносно яких вирішується справа (зацікавлені);

3) допоміжні учасники процесу (допоміжні).

До першої групи завжди належать державні органи, їхні посадові особи, які уповноважені розглядати та приймати рішення по справах про адміністративні проступки, визначати рух і долю справи. Перелік цих органів визначено ст. 213 КУпАП, а також статтями 218-244-8. Тобто вони вправі здійснювати в процесуальній формі дії, що тягнуть виникнення, зміну чи

припинення адміністративно-правових матеріальних чи процесуальних відносин.

До зацікавлених осіб належить: правопорушник, потерпілий, їх законні представники, захисник.

До третьої групи належать: свідки, постраждалі, експерти, перекладачі, адвокати.

У КУпАП закріплено перелік осіб, які беруть участь у провадженні, по справах про адміністративні правопорушення:

- *особа, яка притягається до адміністративної відповідальності;*
- *потерпілий;*
- *законні представники та представники;*
- *захисник;*
- *свідок;*
- *експерт;*
- *перекладач.*

Центральною фігурою при провадженні є особа, яка притягається до адміністративної відповідальності (її права визначені в ст. 268 КУпАП та ст. 366 МК). Саме навколо неї зосереджено процесуальну діяльність всіх інших суб'єктів провадження.

Обов'язковими учасниками будь-якого провадження в справах про адміністративні правопорушення є:

1) ***особа, яка виявила факт правопорушення*** (наприклад, особа, яка відповідно до законодавства має здійснювати охорону громадського порядку);

2) ***посадова особа, яка порушила справу*** (уповноважена посадова особа державного органу, яка відповідно до ст. 255 КУпАП наділена повноваженнями щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення та здійснення розслідування у справі);

3) ***посадова особа юрисдикційного органу***, яка відповідно до законодавства (ст. 218 – 244-17 КУпАП) наділена повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні проступки та винесення по ним рішення.

Перелік органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, наведено в розділі ІІІ КУпАП, у якому врегульовано також деякі питання утворення та функціонування цих органів, а також визначено, які справи уповноважені розглядати ті чи інші органи або посадові особи, тобто вирішено питання про підвідомчість справ.

Органи (посадові особи) розглядають справи про адміністративні проступки в межах своєї підвідомчості. Встановлення підвідомчості – це розмежування компетенції між органами (посадовими особами**). Кожен орган або посадова особа мають право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання.** І тому, коли кажуть, що справа підвідомча якомусь органу, то мають на увазі, що саме цей орган займається цією справою, що його уповноважено вирішувати такі справи.

Установлення підвідомчості справ – спосіб визначення компетенції, куди входять також і повноваження. Повноваження визначають, що може

зробити, які заходи може вживати орган (посадова особа) у той час як підвідомчість окреслює межі повноважень на території та за обсягом справ, які вирішуються.

Розрізняють два різновиди підвідомчості – предметну й територіальну.

Предметна (видова) підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ.

Головний критерій закріплення предметної підвідомчості – категорія адміністративних правопорушень. Так, наприклад, законодавством установлено, що справи про порушення правил пожежної безпеки розглядаються органами, які здійснюють державний пожежний нагляд. Для визначення предметної підвідомчості справ законодавець використовує також і додаткові ознаки. До них належать і місце вчинення правопорушення, і вік правопорушника.

Під ***територіальною підвідомчістю*** мають на увазі нормативне вирішення питання про те, де (а тому і яким органом) повинна розглядатися конкретна справа. Головне правило територіальної підвідомчості: справа розглядається за місцем учинення правопорушення. Але з цього правила є винятки: справи, підвідомчі адміністративним комісіям, розглядаються за місцем проживання правопорушників. Крім цього, для деяких категорій справ установлена подвійна (альтернативна) територіальна підвідомчість. Так, наприклад, справи про порушення правил дорожнього руху можуть розглядатися як за місцем учинення правопорушення, так і за місцем обліку транспортного засобу або за місцем проживання порушника.

3. Особливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення

Адміністративне правопорушення може бути підставою для застосування не тільки адміністративних стягнень, а й інших заходів адміністративного примусу, зокрема, заходів припинення (вимоги припинити правопорушення, застосування спеціальних засобів, зброї тощо). Особливу їх групу становлять заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Характерними їх рисами є,

по-перше те, що вони ***застосовуються з метою припинення адміністративних проступків***, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні проступки.

По-друге, заходи процесуального забезпечення ***застосовуються тільки в межах провадження,*** що ведеться у зв’язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення.

По-третє, крім учинення правопорушення, є додаткові підстави застосування цих заходів: *неможливість припинення правопорушення іншими*

засобами, виконання інших процесуальних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків.

по-четверте, це несамостійні, допоміжні заходи впливу, вони ***не вважаються санкціями***, не тягнуть додаткових обмежень для порушника.

по-п'яте, ***встановлено процесуальний порядок їх застосування***: перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (в необхідних випадках), процесуальне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження.

Законодавством про адміністративну відповідальність передбачено наступні заходи процесуального забезпечення (ст.259-266 КУпАП):

1. *доставлення порушника;*
2. *адміністративне затримання особи;*
3. *особистий огляд;*
4. *огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб;*
5. *тимчасове затримання транспортного засобу;*
6. *відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами;*
7. *огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.*
8. *привід правопорушника органом внутрішніх справ до органу, який розглядає справу (ст.260 КУпАП).*

Під доставленням правопорушника необхідно вважати примусовий захід (захід забезпечення провадження), що обмежує свободу дій і пересування особи, зачіпає її честь і гідність. При доставленні особи її примушують прямувати (пішки або на транспорті) до відділку поліції або до штабу з охорони громадського порядку. У цьому 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 Національної поліції або іншої уповноваженої особи, яка примушує правопорушника прямувати до місця призначення (органу внутрішніх справ або штабу з охорони громадського порядку) з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості його скласти на місці вчинення правопорушення.

Доставлення правопорушника – це не тільки примусове супроводження цієї особи до правоохоронного органу, але й реалізація наданого законодавством права вторгнення в особисту свободу особи в інтересах забезпечення правопорядку.

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 Національної поліції або іншому визначеному законодавством місці впродовж встановленого законом строку* (ст. 263 КУпАП) з метою встановлення особи правопорушника, здійснення його перевірки по облікам, припинення протиправної поведінки, складання протоколу.

Цей захід тісно пов'язаний з іншими адміністративно-примусовими заходами, доповнює і нерідко забезпечує можливість їх застосування. Так, при вчиненні будь-яких правопорушень, перш ніж здійснити відповідні адміністративні процесуальні дії (особистий огляд речей і документів, вилучення речей і документів, складання протоколу про адміністративне правопорушення), компетентному органу або особі необхідно провести адміністративне затримання особи.

Особистий огляд і огляд речей проводяться з метою виявлення, закріплення необхідних доказів правопорушення і забезпечення подальшого притягнення до відповідальності. Право на їх провадження надано уповноваженим на те посадовим особам: а) органів внутрішніх справ; б) воєнізованої охорони; в) цивільної авіації; г) митних установ; д) органів прикордонної служби.

Особистий огляд проводиться уповноваженою на те особою однієї статі із затриманим і в присутності двох понятих тієї ж статі.

Право на огляд речей, крім вищезазначених, надано посадовим особам: а) природоохоронних органів; б) органів лісоохорони; в) органів рибоохорони; г) органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання. Цей перелік органів може бути розширеним, згідно з ч.2 ст. 264 КУпАП.

При вчиненні порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу огляд транспортних засобів у встановленому порядку мають право проводити уповноважені на те посадові особи: а) працівники 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 до предметів та речей, які безпосередньо знаходять при порушнику або в його

одязі. Огляд інших речей (сумок, дипломатів) оформляється протоколом огляду речей. Допускається заміна цих протоколів відповідним записом в протоколі адміністративного затримання.

Чинним КУпАП врегульовано лише загальні положення проведення особистого огляду.

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.

Тимчасове затримання транспортного засобу. Правовою підставою є КУпАП, Постанова КМУ «Про затвердження Порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках» від 17 грудня 2008 р. №1102, Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» від 10 листопада 2015 року № 1408/27853.

Тимчасове затримання транспортного засобу уповноваженою особою Патрульної служби проводиться у випадках, передбачених статтею 265-2 КУпАП, зокрема у разі, коли неможливо усунути причину затримання на місці виявлення адміністративного правопорушення, і передбачає примусове припинення використання такого транспортного засобу шляхом його блокування за допомогою технічних пристроїв або доставлення на спеціальний майданчик чи стоянку, якщо транспортний засіб створює значні перешкоди дорожньому руху.

Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд їх на стан сп'яніння застосовуються у випадках, коли є достатні підстави вважати, що вони перебувають у такому стані.

Правовою підставою є: КУпАП, Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 року N 1103 «Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду», спільний Наказ МВС та МОЗ України від 11 листопада 2015 року №1413/27858 «Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції».

Водії та інші особи, які керують транспортними засобами, стосовно яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, підлягають відстороненню від керування цими транспортними засобами та огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (частина перша статті 266 КУпАП).

Відсторонення водія від керування транспортним засобом полягає в примусовому припиненні руху, звільненні цього засобу від особи, яка ним керує. При цьому можуть бути застосовані також заходи фізичного впливу, якщо водій не погоджується добровільно залишити транспортний засіб та як правило, здійснюється працівниками 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.

Процедура направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду здійснюються відповідно до Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 року № 1103.

Про знаходження водія у стані сп’яніння свідчить, наприклад зовнішній вигляд особи, інформація інших учасників дорожнього руху, характер руху транспортного засобу. Вони прописані у спільному Наказі МВС та МОЗ України від 11 листопада 2015 року №1413/27858 «Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції».

Результати огляду, проведеного в присутності двох свідків працівником з територіального, у тому числі міжрегіонального органу патрульної служби використанням спеціальних технічних засобів, дозволених до застосування МОЗ і Держспоживстандартом, зазначаються в протоколі про адміністративне правопорушення.

Не можуть бути залучені як свідки поліцейські або особи, щодо неупередженості яких є сумніви.

У разі проведення огляду в закладах охорони здоров'я висновок про його результати долучається до протоколу про адміністративне правопорушення.

У разі відмови водія транспортного засобу від проведення огляду в закладі охорони здоров'я посадова особа Національної поліції в присутності

двох свідків складає протокол про адміністративне правопорушення, у якому зазначає ознаки сп'яніння і дії водія щодо ухилення від огляду.

У разі відмови водія транспортного засобу від проходження огляду на стан сп'яніння на місці зупинки транспортного засобу або його незгоди з результатами огляду, проведеного уповноваженою особою територіального, у тому числі міжрегіонального органу патрульної служби, огляд на стан сп'яніння проводиться в найближчому закладі охорони здоров'я, якому надано право на проведення такого огляду.

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 патрульної служби 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 вищестоящий орган або посадовій особі.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Дайте визначення поняття адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення.
2. Визначте основні принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення.
3. Зазначте особливі риси провадження у справах про адміністративні правопорушення.
4. Визначте лідируючих суб'єктів в провадженні у справах про адміністративні правопорушення.
5. Визначте процесуальні особливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.
6. Дайте аналіз процесуального порядку адміністративного затримання.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. К.: Атіка, 2006. 478 с.
2. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / За заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 278 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12. 1984 р. за №8073-X. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (дата звренення 29.12.2019)
4. Про затвердження Порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках: Постанова КМУ від 17 грудня 2008 р. №1102. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP081102.html (дата звренення 29.12.2019)
5. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ МВС України від 10 листопада 2015 року № 1408/2785. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE27853.html (дата звренення 29.12.2019)
6. Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 року N 1103. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP081103.html (дата звренення 29.12.2019)
7. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: спільний Наказ МВС та МОЗ України від 11 листопада 2015 року №1413/27858. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/z1413-15 (дата звренення 29.12.2019)

ТЕМА 28. СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

1. Порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування

2. Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення рішення у справі

3. Перегляд справи про адміністративне правопорушення

4. Виконання постанови в справі про адміністративне правопорушення.

1. Порушення справи про адміністративне правопорушення та її адміністративне розслідування

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, як правило, проходить такі стадії:

І стадія – порушення адміністративного провадження і адміністративне розслідування.

ІІ стадія – розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови.

ІІІ стадія – перегляд справи у зв'язку з оскарженням або опротестуванням постанови по справі.

ІV стадія – виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Кожна з цих стадій, в свою чергу складається із конкретних етапів, а останні включають в себе окремі процесуальні дії.

Стадія порушення адміністративного провадження і адміністративного розслідування – початкова стадія провадження. Підставою її порушення є дані, які з достатньою ймовірністю свідчать про наявність ознак проступку, тобто такою підставою виступає факт вчинення адміністративного правопорушення.

Вона складається з наступних етапів:

- порушення справи;
- з'ясування причин і обставин вчинення правопорушення, виявлення винних, спричиненої шкоди тощо;
- процесуальне оформлення результатів розслідування;
- направлення матеріалів для розгляду справи за підвідомчістю.

Порушенню справи про адміністративне правопорушення передує з'ясування ***приводів*** та ***підстав*** для цього.

Приводів порушення справи в КУпАП законодавець не визначає в той час, **приводами** ***порушення справи слід вважати одержання***

уповноваженими особами будь-якої інформації про діяння, що мають ознаки проступку. Такою інформацією може бути:

1) безпосереднє виявлення адміністративного проступку уповноваженою особою;

2) заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, організацій, засобів масової інформації в пресі, по радіо, телебаченню, інші повідомлення;

3) повідомлення про вчинення правопорушення, отримані від інших правоохоронних та контрольно-наглядових органів;

4) повідомлення про вчинення правопорушення, отримані від митних, прикордонних та правоохоронних органів іноземних держав, а також міжнародних організацій тощо.

КУпАП вказує на матеріальну обставину, за наявності якої справа повинна бути порушена. Цією обставиною є ознаки адміністративного проступку в діях певних осіб. Виходячи з цього можна припустити, що саме ***ознаки адміністративного правопорушення є тією єдиною <u>підставою</u>, яка дає можливість, навіть зобов'язує відповідні органи, їх посадових осіб порушити (відкрити) провадження у справі про адміністративний проступок.***

Аналіз змісту поняття адміністративного правопорушення (проступку), визначений законодавцем у ст. 9 КУпАП, дає змогу виділити ***ознаки адміністративного проступку***:

1) виключно діяння, тобто дія, яку вчинила особа, чи бездіяльність, коли особа зобов'язана була вчинити певну дію, але не вчинила її. Ніякі думки, бажання, інші психічні вияви не можуть бути ознакою адміністративного проступку;

2) протиправність, яка виражається в забороні нормами матеріального права певних діянь і випливає з того, що особа здійснює заборонену законодавством дію або не здійснює тих дій, які необхідно здійснити. Протиправність відокремлює адміністративні проступки від інших проступків, на які законодавством не встановлено будь-яких заборон;

3) винність, яка виражається власним ставленням особи до свого діяння і його наслідків. Законодавець вказує на форми вини які, мають юридичне значення при кваліфікації проступку та призначенні міри стягнення. Це умисел або необережність;

4) адміністративна карність, яка виражається у призначенні міри стягнення, передбаченого законом за вчинення конкретного правопорушення. Ця ознака дозволяє відмежувати адміністративний проступок від інших протиправних вчинків, які хоча і заборонені нормами права, але за їх вчинення не встановлена законом адміністративна відповідальність;

5) об'єкт посягання, на який спрямовані діяння. Це діяння, що посягають на державний чи громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління. Проте суспільні відносини

охороняються нормами адміністративної відповідальності значно ширше, ніж зробив перелік законодавець;

6) антигромадська спрямованість, яка виражається ступенем суспільної небезпеки і має принципові положення для розмежування злочинів, адміністративних і дисциплінарних правопорушень.

Вказані ознаки адміністративного правопорушення (проступку) в своїй сукупності складають наявність події адміністративного правопорушення (проступку), юридичного явища як такого, спонукають уповноважені на те органи до вчинення відповідних процесуальних дій — складання протоколів про адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів, складання протоколу про адміністративне правопорушення тощо.

Встановлення ознак адміністративного проступку здійснюється відповідно до повноважень, визначених адміністративно-процесуальним законом, органами, їх посадовими особами шляхом вчинення відповідних процесуальних дій з одночасною обов'язковою фіксацією у процесуальних документах.

Ознаки адміністративного проступку встановлюються:

1) особами, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, що визначені ст. 255 КУпАП, ст. 354 МКУ;

2) особами, які уповноважені накладати стягнення у вигляді попередження або штрафу (у розмірі до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) на місці вчинення проступків у випадках, передбачених ст.258 КУпАП, без складання протоколу;

3) особами, які уповноважені здійснювати доставлення правопорушника відповідно до ст. 259 КУпАП;

4) особами, які мають право здійснювати адміністративне затримання відповідно до ст. 262 КУпАП, ст. 374 МКУ;

5) особами, які уповноважені провадити особистий огляд і огляд речей відповідно до ст. 264 КУпАП;

6) особами, які мають право на вилучення речей і документів відповідно до ст. 265 КУпАП, ст. 377 МКУ;

7) особами, які мають право щодо відсторонення від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння відповідно до ст. 266 КУпАП;

8) особами, які можуть проводити митне обстеження — ст. 378 МКУ та пред'являти товари, транспортні засоби, документи для впізнання — ст. 379 МКУ.

Отже, ***встановлена уповноваженою особою і зафіксована процесуальним документом подія адміністративного проступку є підставою для порушення (відкриття) провадження у справі про адміністративне правопорушення.*** Процесуальним документом, в якому зафіксована подія проступку, у всіх випадках є ***протокол про адміністративне правопорушення*** або ***акт про правопорушення***.

До складання протоколу уповноважена особа з'ясовує обставини правопорушення та наявність у діянні особи складу адміністративного проступку.

Складений протокол згідно ст. 256 КУпАП повинен містити наступні дані:

а) дату і місце його складання;

б) посаду, прізвище, ім'я та по-батькові особи, яка його склала;

в) відомості про особу порушника;

г) місце, час і суть вчиненого правопорушення;

д) нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення;

е) прізвища та адреси свідків і потерпілих, якщо вони є;

ж) пояснення порушника та інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Протокол підписується особою, яка його склала, і правопорушником. При наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписаний і цими особами. У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення від підписання протоколу, про це у ньому робиться відповідний запис.

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.

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.

Протокол складається у двох примірниках. Оригінал протоколу надсилається посадовій особі, яка буде розглядати справу про адміністративне правопорушення, а копія надсилається рекомендованим листом або вручається особисто правопорушнику.

Протокол не складається у випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження фіксується на місці вчинення правопорушення за проступки, визначені ст. 258 КУпАП. Ці випадки є вичерпними. Але якщо правопорушник оспорює стягнення, що на нього накладається, то складається протокол про адміністративне правопорушення.

Складений протокол разом із матеріалами надсилається органові (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення (ст. 257 КУпАП). Законодавець не встановлює строку, протягом якого протокол має бути направлений, однак виходячи із зазначених правил документообігу цей строк, на нашу думку, не може перевищувати ***трьох робочих днів.***

Разом з тим в законодавстві передбачені ***обставини, за яких адміністративна справа не порушується, а порушена підлягає закриттю***

(ст. 247 КУпАП): відсутність події та складу адміністративного правопорушення; недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку; неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; видання акту амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акту, який встановлює адміністративну відповідальність; закінчення на момент розгляду справи строків накладання адміністративного стягнення (ст. 38 КУпАП); наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, іншого законного рішення; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Таким чином, порушення адміністративного провадження та адміністративне розслідування – є початковою стадією провадження, яка являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин проступку, їх фіксація та кваліфікація.

2. Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення рішення у справі

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:

1. Підготовка справи до розгляду та слухання справи;
2. Аналіз зібраних матеріалів про обставини справи;
3. Прийняття постанови по суті справи;
4. Доведення змісту цієї постанови до відома правопорушника.

1. На етапі ***підготовки справи до розгляду*** вирішуються наступні питання:

- чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд цієї справи;
- чи правильно складено протокол та інші матеріали справи;
- чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;
- чи витребувані необхідні додаткові матеріали;
- чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються, як правило, за місцем їх вчинення (ст. 276 КУпАП) або за місцезнаходженням митного органу, в зоні якого вчинено правопорушення (ст. 388 МКУ). Як зазначалось вище, окремі справи за порушення водіями правил дорожнього руху можуть розглядатися також за місцем обліку транспортних засобів.

Відповідно до ст. 277 КУпАП **строки розгляду справи** наступні: **протягом 15 днів**; за деякі правопорушення 7 днів; за деякі правопорушення

5 днів; за деякі правопорушення 3 дні – з дня одержання уповноваженим органом чи посадовою особою протоколу та інших матеріалів справи.

За дрібне хуліганство, розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або появу у громадських місцях у п'яному вигляді, злісну непокору, виявлення неповаги до суду та деяких інших правопорушень термін розгляду встановлений строк – ***одна доба.***

Слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, що його розглядає. Головуючий оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності. Всім учасникам провадження роз'яснюються їх права та обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, заслуховуються особи, які беруть участь у справі, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

2. Орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати:

- чи було вчинено адміністративне правопорушення;
- чи винна дана особа в його вчиненні;
- чи підлягає вона адміністративній відповідальності;
- чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність;
- чи заподіяно майнову шкоду;
- чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, трудового колективу;
- з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

При розгляді колегіальним органом справи про адміністративне правопорушення ведеться протокол, в якому зазначається (ст. 281 КУпАП): дата і місце засідання; найменування і склад органу, який розглядає справу; зміст справи, що розглядається; відомості про явку осіб, які беруть участь у справі; пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду; документи і речові докази, досліджені при розгляді справи; відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження.

Протокол засідання колегіального органу підписується головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

Встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, орган або посадова особа, яка розглядає справу вносить у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Гарантією дієвості таких пропозицій є закріплення обов'язку повідомлення про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження органу (посадовій особі), який вніс пропозицію.

3. Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган або компетентна посадова особа виносить постанову по справі, яка повинна мати реквізити, зазначені у ст. 283 КУпАП:

- 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;
- дата розгляду справи;
- 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;
- 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;
- 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;
- прийняте по справі рішення. Вимоги закону в цій частині зводяться до того, щоб у постанові було вказано, яке рішення прийнято в результаті розгляду справи.

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення органами (посадовими особами) одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові по справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова по справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні. Постанова підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постанова колегіального органу – головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

По справі уповноваженим органом або посадовою особою може бути винесено одну з таких постанов:

- про накладення адміністративного стягнення;
- про застосування заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх (ст. 24-1 КУпАП);

- про закриття справи.

Постанова про закриття справи виноситься при: 1) оголошенні усного зауваження; 2) передачі матеріалів на розгляд прокурору, органу дізнання чи попереднього слідства; 3) при наявності обставин, що виключають провадження в справі.

4. 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.

3. Перегляд справи про адміністративне правопорушення

Стадія перегляду справи у зв'язку з оскарженням або опротестуванням постанови є важливою, проте ***факультативною, тобто необов'язковою***, і настає лише у випадках оскарження або опротестування прийнятої постанови по суті справи. Вона може закінчитися прийняттям одного з таких рішень – про відміну, про зміну або залишення в силі прийнятої постанови.

Перегляд *– це перевірка законності і обґрунтованості справи суб'єктом, який наділений правом відміняти, змінювати або залишати раніше прийняту постанову без змін.*

Перегляд постанови (як самостійна стадія) – побудована на основі поєднання можливості оскарження і опротестування постанови з обов'язком компетентної особи або органів розглядати і при наявності підстав переглядати їх, дозволяє на підставі єдиного тлумачення і застосування закону виправляти і усувати допущені помилки. Гарантією дотримання законності є також право вищих органів управління і голови вищого суду незалежно від наявності скарги громадянина, протесту прокурора відміняти або змінювати постанови.

Перегляд слід відрізняти від повторного розгляду справи, який провадиться у тих випадках, коли прийнята раніше постанова скасована і справу направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова по справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється. У другому – стару постанову скасовано і у справі необхідно прийняти нову постанову.

Сам факт існування можливості перегляду постанови судом або вищим органом має велике превентивне значення, примушує посадову особу, якій доручено застосовувати адміністративне стягнення, більш відповідально ставитися до винності особи, кваліфікації її дій, вибору заходу стягнення.

Процесуальною підставою перегляду можуть бути:

1) скарга громадянина, по відношенню до якого винесено постанову;

2) скарга потерпілого;

3) протест прокурора.

Ініціатива щодо перегляду постанови може виходити також від голови вищого суду та з ініціативи органу, який здійснює контроль за законністю, або який прийняв постанову.

На сьогодні існує три способи оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення:

1) оскарження постанови, прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції до вищестоящого органу або посадовій особі;

2) оскарження постанови прийнятої органом адміністративно-деліктної юрисдикції до адміністративного суду;

3) оскарження постанови суду у справі про адміністративне правопорушення до вищестоящого суду (апеляційного суду). Воно відбувається шляхом подання ***апеляційної скарги.***

Апеляційну скаргу на постанову судді про притягнення до адміністративної відповідальності подають до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена в апеляційному порядку *протягом десяти днів* з дня її винесення. Згідно з ч. 4 ст. 294 КУпАП апеляційний перегляд здійснює суддя апеляційного суду. ***Такий перегляд відбувається протягом 20 днів з дня надходження справи до суду.*** Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом. ***Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав.*** Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

Відповідно до ст. 287 КУпАП постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено *особою, щодо якої її винесено*, а також *потерпілим*. Цією ж статтею передбачено можливість оскарження постанови районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами *за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.*

Згідно зі ст. 289 КУпАП, скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. В разі пропуску зазначеного терміну з поважних причин цей термін за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Скарга подається до органу (посадовій особі), що виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати. Постанову уповноваженого органу (посадової Особи) про накладення адміністративного стягнення може бути скасовано або змінено за протестом прокурора керівником відповідного органу, а також, незалежно від наявності протесту прокурора — керівником вищого органу.

Апеляційна скарга, протест прокурора подаються до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову.

Подання у встановлений строк скарги або протесту зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги, за винятком постанов про застосування таких стягнень як: 1) попередження; 2) адміністративний арешт; 3) накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення (ст. 291 КУпАП).

Протест, винесений прокурором по скарзі, вноситься у вищестоящий орган (посадовій особі) відносно органу, який прийняв рішення по скарзі.

Строк розгляду скарги або протесту на постанову складає десять днів з дня їх надходження (ст. 292 КУпАП).

Орган або посадова особа при розгляді скарги або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і **приймає одне з таких рішень** (ст. 293 КУпАП та ст. 394 МК): залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення; скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; скасовує постанову і закриває справу; змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочними вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Копія рішення по скарзі або протесту на постанову по справі протягом трьох днів надсилається потерпілому на його прохання. Про результати розгляду протесту повідомляється прокуророві.

4. Виконання постанови в справі про адміністративне правопорушення

Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є завершальною стадією провадження у справах про

адміністративні правопорушення. Її сутність полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення призначеного правопорушнику постановою. Від того, як послідовно реалізовано постанову про адміністративне стягнення, наскільки справу доведено до завершення залежить рівень ефективності боротьби з адміністративними правопорушеннями, їх попередження, результативність виховання громадян в дусі точного та неухильного дотримання законів. Лише за умов реального виконання накладеного адміністративного стягнення спрацьовує механізм його впливу на свідомість правопорушника, практично забезпечується дотримання одного з головних правових принципів – невідворотності покарання. І навпаки, невиконання накладених стягнень робить всю попередню процедуру провадження малоефективною, веде до дискредитації рішень уповноважених органів, а у порушника виникає почуття безкарності, внаслідок чого він нерідко знову стає на шлях вчинення правопорушень.

Стадія виконання постанови про накладання адміністративного стягнення має уособлену нормативну регламентацію, вона передбачає виконання певних дій компетентними органами, установами та їх посадовими особами, що базуються як на нормативних приписах, так і на постановах про накладення адміністративного стягнення.

Якщо накладення адміністративного стягнення є юридичним фактом, що тягне за собою виникнення правових відносин між юрисдикційним органом і особою, відносно якої винесено рішення про застосування заходів адміністративного стягнення, то виконання постанови є аналогічним фактом, який тягне виникнення відносин між органом або посадовою особою, уповноваженими виконувати постанову про накладення стягнення, і особою щодо якої вона виконується.

Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення вважається набуття нею законної сили. Це означає, що постанова набула значення закону, є обов'язковою і підлягає реалізації. У випадках оскарження або опротестування постанови, її виконання зупиняється, а потім відновлюється, якщо скарга або протест залишилися без задоволення.

Відповідно до ст. 299 КУпАП постанова підлягає виконанню з моменту її винесення. На відміну від вироків судів з кримінальних справ, які згідно загального правила можуть бути приведені до виконання лише після закінчення строку касаційного оскарження, постанови про накладення адміністративних стягнень є актами управління і набувають сили негайно.

При оскарженні або опротестуванні постанови про накладення адміністративного стягнення, постанова підлягає виконанню після залишення скарги або протесту без задоволення, за винятком постанов про застосування заходів стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, який стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення (ст. 258 КУпАП).

Ст. 301 КУпАП передбачає відстрочку виконання постанов у вигляді штрафу, адміністративного арешту і виправних робіт, якщо негайне її виконання є неможливим. Орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення може відстрочити її виконання на строк до одного місяця.

Відстрочка виконання постанови є винятком із загальних правил. Вона можлива, наприклад, з приводу тяжкої хвороби особи, яку притягнуто до відповідальності, якщо цей факт підтверджений документом лікувальної установи; у зв'язку із складними сімейними обставинами або іншими серйозними причинами, які дійсно перешкоджають невідкладній реалізації постанови. Характерно, що відстрочка поширюється лише на постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних робіт або штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення). Отже, **якщо постановою накладено адміністративне стягнення: попередження, оплатне вилучення або конфіскація предметів, позбавлення спеціального права – відстрочка виконання ЗАБОРОНЕНА.**

В ст. 303 КУпАП йдеться про те, що не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом 3-х місяців з дня винесення. До цього строку не включається час, на який виконання зупиняється у зв'язку з відстрочкою. З цього витікає, що постанова повинна бути звернута для виконання протягом *3-х місяців з дня винесення*. Якщо провадження починається після цього строку, це вважається порушенням законності. Але, якщо виконання розпочато до закінчення строку давності накладення стягнення (ст. 38 КУпАП), його можна продовжувати стільки, скільки це передбачено законодавством.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Проаналізуйте процесуальні підстави для порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення.
2. Зазначте основні стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення та їх процесуальний зміст.
3. Складіть протокол про адміністративне правопорушення.
4. Зазначте процесуальний порядок складання протоколу про адміністративне правопорушення.
5. Визначте докази у справі про адміністративні правопорушення.
6. Проаналізуйте процесуальний порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення.
7. Складіть постанову у справі про адміністративні правопорушення.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Брусенцова Я. Складання адміністративного протоколу: уникаємо помилок. *Місцеве самоврядування.* 2018. №2. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/february/issue-2/article-34191.html (дата звернення: 27.12.2019).

2. Демський, Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

3. Дослідження особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів. *Вісник Вищого адміністративного суду України : Офіційне науково-практичне видання*. 2008. № 2. С. 16-37.

4. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України 06.11.2015 № 1376. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15 (дата звернення: 27.12.2019).

5. Кишинський А.В. Проблеми перегляду справ про адміністративні правопорушення. *Часопис Київського університету права*. 2010. №2. С.172-175.

6. Коломоєць Т. О. Адміністративний процес та адміністративне судочинство : Підручник. Київ: «Істина», 2008. 312 с.

7. Коломоєць Т. О., Сінєльнік Р. В.. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: Монографія. К.: Істина, 2008. 184 с.

8. Константий О. Окремі питання оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства. *Право України*. К. : Мінюст України. 2008. № 11. С. 27-34.

9. Короєд С.О. Апеляційне оскарження постанов судів у справах про адміністративні правопорушення: доцільність запровадження. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=340. (дата звернення: 27.12.2019).

10. Курило О., Биля С. Апеляція на постанову суду про адміністративне правопорушення: перші кроки — перші проблеми. URL: http://www.info-pressa.com/article-608.html. (дата звернення: 27.12.2019).

11. Правове регулювання провадження щодо оскарження нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право* : ТОВ «Друкарня Бізнесполіграф». 2009. № 2. С. 24-27.

12. Ткаченко В.І. Адміністративно-процедурні провадження у дозвільній системі в Україні: шляхи вирішення проблемних питань: Монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2006. 344с.

13. Які типові помилки найчастіше допускають контролюючі органи при складанні протоколів про адмінправопорушення. URL: https://news.dtkt.ua/law/inspections/37505 (дата звернення: 27.12.2019).

ТЕМА 29. ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

1. Історичні передумови становлення та правова основа діяльності адміністративних судів в Україні
2. Принципи діяльності адміністративних судів.
3. Система, структура та загальна компетенція адміністративних судів в Україні.
4. Предметна, територіальна та інстанційна підсудність адміністративних справ.

1. Історичні передумови становлення та правова основа діяльності адміністративних судів в Україні

Становлення новітньої адміністративної юстиції України, почалося з проголошенням державного суверенітету України та створенням незалежної української держави шляхом прийняття 16 липня 1990 року **Декларації про державний суверенітет України** та 24 серпня 1991 року **Акту проголошення незалежності України**.

Активне запровадження адміністративної юстиції в Україні розпочалося із схвалення Верховною Радою 28 квітня 1992 року **Концепції судово-правової реформи в Україні**. Законодавець прагнув до належної організації не лише адміністративної юстиції, але й передбачав запровадження ефективної судової системи, здатної відтворити світові та європейські ідеї функціонування судової влади, стати дієвим засобом захисту приватних та публічних прав, свобод та інтересів.

Подальший розвиток національної адміністративної юстиції був пов'язаний з ***прийняттям Конституції*** України 1996 року. У розділі VIII «Правосуддя» Основного Закону визначено юрисдикцію і систему судів, принципи організації системи судів загальної юрисдикції. Конституцією України закріплено також принципи здійснення правосуддя суддями, особливості і порядок заміщення посад суддів.

Про нагальність створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади як адміністративна юстиція зазначалось також і у **Концепції адміністративної реформи в Україні**, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні».

Зазначеною Концепцією декларувалася потреба поетапного формування

Вищого адміністративного суду України, апеляційних, місцевих адміністративних судів та прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України, який би регулював порядок розгляду справ цими судами.

Наступним кроком у формуванні адміністративної юстиції в Україні варто вважати прийняття 7 лютого 2002 року **Закону «Про судоустрій України»**, яким вперше в державі за всіх часів її існування було закріплено структуру та повноваження адміністративних судів, які власне і мали здійснювати правосуддя в публічно-правових справах, уособлюючи, таким чином, класичну модель адміністративної юстиції.

Важливим етапом формування інституту національної адміністративної юстиції стало прийняття 6 липня 2005 року **Кодексу адміністративного судочинства України** (далі – КАС України), який визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Своєрідним завершальним етапом формування системи адміністративного судочинства в Україні стало прийняття **Закону України «Про судоустрій та статус суддів»** від 8 липня 2010 року №2456-VI. На підставі прийняття цього закону втратив чинність Закон України «Про судоустрій».

Кодифікованим нормативно-правовим актом, який в цілому регулює адміністративного судочинства, є *КАС України*.

Цей кодекс містить норми права, які визначають повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Поряд із кодифікованим нормативно-правовим актом (КАС України), правовою основою провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є *законодавчі акти (закони)*, які можна поділити на дві групи:

1) ті, що визначають систему, структуру і повноваження адміністративних судів, регулюють окремі процесуальні питання, що виникають під час порушення та вирішення адміністративної справи, постановлення по ній судового рішення. До таких законодавчих актів належать: Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року; Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року.

2) ті, що безпосередньо не регулюють процедуру розгляду адміністративно-правового спору, але використовуються судами при розгляді і вирішені адміністративних справ, точніше сказати – на них суди посилаються при вирішенні спорів. До таких законодавчих актів належать ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень - органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це: Закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII, «Про

центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року №3166-VI, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI, «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII,, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20 травня 1997 р. та ін.

Правову основу провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування складають також *підзаконні нормативно-правові акти:*

І. Акти *Президента України*, як джерела вказаного провадження слід поділити в три групи.

Перша – ті, що визначають правові основи діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів.

Друга – ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень - органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду

Третя – ті, що визначають порядок діяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема щодо реєстрації та оприлюднення прийнятих ними нормативно-правових актів, що можуть бути оскаржені в судовому порядку.

ІІ. Постанови *Кабінету Міністрів України*, як джерела вказаного провадження слід виокремлювати в дві групи.

Перша – ті, які загалом забезпечують ефективність судової системи в Україні.

Друга – ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень - органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду.

ІІІ. Нормативно-правові акти *центральних органів виконавчої влади*: міністерств, відомств, державних комітетів, державних агентств також є правовою основою провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони стають джерелами зазначеного провадження у випадку необхідності визначення адміністративним судом:

а) меж повноважень конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності. Предметом дослідження для суду в таких випадках є нормативно-правові акти, що визначають правовий статус конкретної посадової особи, визначений переважно у Положенні про орган, підрозділ, службу посаду в якому займає ця особа;

б) порядку діяльності конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності. Предметом дослідження для суду в таких випадках є нормативно-правові акти, що визначають.

Окрему увагу необхідно приділити актам, що приймаються *Державною судовою адміністрацією України* яка відповідно до положень Закону України «Про судоустрій та статус суддів» є суб’єктом, уповноваженим здійснювати

організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а також інших органів та установ судової системи, приймає обов’язкові до виконання рішення щодо вдосконалення організаційного забезпечення діяльності адміністративних судів.

Отже, норми права, встановлені Державною судовою адміністрацією України, за своїм змістом переважно можуть бути охарактеризовані як організаційні, оскільки вони забезпечують належні умови проведення судового розгляду та вирішення адміністративної справи.

Правову основу провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування складають також *акти вищих судових органів – Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України.* Вони є актами офіційного тлумачення адміністративно-процесуальних норм на основі яких здійснюється вищезазначене провадження. Вони мають важливе значення в процесі становлення адміністративного судочинства. Адже не є таємницею те, що процесуальні норми КАСУ не досконалі, на це постійно звертається увага як науковців так і практиків та свідченням цьому є числення зміни і доповнення, які вносяться до цього кодифікованого закону.

2. Принципи діяльності адміністративних судів

Розгляд правозахисної природи адміністративного судочинства не можливий без визначення принципів цього інституту або базисних, первісних засад його існування, які опосередковують закономірність такого існування і взаємний зв'язок цього явища з іншими правозахисними явищами.

Переходячи до з'ясування основних принципів адміністративного судочинства, необхідно звернути увагу на ст. 7 КАСУ, що визначають принципи здійснення правосуддя, серед них потрібно виокремити наступні:

1) *верховенство права;*
2) *законність;*
3) *рівність усіх учасників процесу перед законом і судом;*
4) *змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;*
5) *гласність і відкритість процесу;*
6) *забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду;*
7) *обов'язковість судових рішень.*

Кожний принцип правосуддя виконує свою визначену роль в організації і діяльності адміністративних судів. Ці принципи діють не розрізнено, а в сукупності. Вони об'єднані загальною метою - організувати судові органи і їхню діяльність, відповідність їх правопорядку, забезпечити захист від усяких посягань конституційного ладу, політичної та економічної систем, прав, свобод і законних інтересів громадян та інших соціальних цінностей. У цьому полягає призначення принципів правосуддя.

Отже, *конституційні принципи правосуддя* - це закріплені в Конституції України й інших законах основні, вихідні, нормативні положення (правила, вимоги, ідеї) найбільш загального характеру, що виражають демократичну сутність правосуддя, і утворюють єдину систему, що визначає організацію і діяльність судової влади щодо виконання завдань, що стоять перед нею.

3. Система, структура та загальна компетенція адміністративних судів в Україні

У відповідності із Законом України «Про судоустрій та статус суддів України» та Кодексом адміністративного судочинства України систему адміністративних судів складають:

а) місцеві адміністративні суди як суди загальної юрисдикції;

б) апеляційні адміністративні суди;

в) Вищий адміністративний суд України.

г) Вищий Суд України.

Місцеві адміністративні суди розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції), крім справ адміністративної юрисдикції у сфері військового управління, розгляд яких здійснюють військові суди (п.4 ст.4 Закону).

У відповідності до частини 1 статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), до юрисдикції місцевих адміністративних судів як судів загальної юрисдикції відносяться розгляд:

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

2) усіх адміністративних справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Повноваження голови місцевого суду загальної юрисдикції поширюється на діяльність всіх суддів цього суду. Голова суду, у відповідності з законодавством, має заступника або декілька заступників. Заступник голови місцевого адміністративного суду як суду загальної юрисдикції призначаються на посаду строком на п’ять років з числа суддів та звільняються з посади Президентом України за поданням Голови Вищого адміністративного суду України на підставі рекомендації президії суду.

До повноважень заступника голови місцевого адміністративного суду як суду загальної юрисдикції відноситься:

1) здійснення керівництва діяльністю суддів, що уповноважені розглядати адміністративні справи;

2) забезпечення ведення судової статистики та узагальнення судової практики;

3) організовує роботу по підвищенню кваліфікації суддів, що уповноважені розглядати адміністративні справи та працівників апарату суду;

4) звітує перед вищестоящим судом про результати діяльності суддів, щодо розгляду адміністративних справ;

5) здійснює інші надані йому повноваження.

Відповідно до Указу Президента України від 16 листопада 2004 року № 1417/2004 «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» в Україні з 1 січня 2005 року в системі адміністративних судів України створені окружні адміністративні суди в кожному обласному центрі України, Автономній республіці Крим, містах Києві та Севастополі.

Відповідно до пункту 4 Перехідних положень КАСУ окружний адміністративний суд починає свою діяльність після призначення (обрання) до його складу не менше трьох суддів і за наявності облаштованого приміщення. Про початок діяльності кожного окружного адміністративного суду Державна судова адміністрація України повідомляє через загальнодержавні та відповідні місцеві офіційні друковані видання.

До початку діяльності окружних адміністративних судів підсудні їм справи вирішують у першій інстанції відповідні місцеві загальні суди за правилами Кодексу адміністративного судочинства України.

Після початку діяльності окружного адміністративного суду адміністративні позови, подані до відповідних місцевих загальних судів у справах, що підсудні окружному адміністративному суду, передаються цими судами до окружного адміністративного суду, якщо провадження у справі ще не відкрито.

В Україні з *1 січня 2005 року в системі адміністративних судів України повинні бути створені такі апеляційні адміністративні суди:* Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд; Донецький апеляційний адміністративний суд; Київський апеляційний адміністративний суд; Львівський апеляційний адміністративний суд; Одеський апеляційний адміністративний суд; Севастопольський апеляційний адміністративний суд; Харківський апеляційний адміністративний суд.

До повноважень апеляційних адміністративних судів України відноситься перегляд судових рішень місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

Про початок діяльності кожного апеляційного адміністративного суду Державна судова адміністрація України повідомляє через загальнодержавні та відповідні місцеві офіційні друковані видання. До початку діяльності апеляційних адміністративних судів підсудні їм справи вирішують у апеляційній інстанціях відповідні апеляційні загальні суди за правилами Кодексу адміністративного судочинства України. У апеляційних загальних

судах запроваджується спеціалізація суддів з розгляду адміністративних справ.

Апеляційні адміністративні суди:

1) розглядають справи в апеляційному порядку відповідно до процесуального закону;

2) розглядають по першій інстанції справи, визначені законом (крім апеляційних господарських судів);

3) ведуть та аналізують судову статистику, вивчають і узагальнюють судову практику;

4) надають методичну допомогу у застосуванні законодавства місцевим судам;

5) здійснюють інші повноваження, передбачені законом.

До складу апеляційного адміністративного суду входять судді, як правило, обрані на посаду судді безстроково, голова суду та його заступники.

В апеляційних адміністративних судах утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ за встановленою спеціалізацією в межах відповідної спеціальної судової юрисдикції.

Голова апеляційного адміністративного суду та його заступники мають ширші повноваження порівняно з головами місцевих адміністративних судів.

Голова апеляційного суду з питань, що належать до його повноважень, видає накази і розпорядження. *Голова апеляційного суду має першого заступника та заступників голови суду.*

Голова суду, заступник голови суду призначаються на посаду строком на п'ять років з числа суддів та звільняються з посади Президентом України за поданням голови Вищого адміністративного суду України на підставі рекомендації ради суддів апеляційного адміністративного суду України.

В апеляційних адміністративних судах для вирішення організаційних питань діє президія апеляційного адміністративного суду.

До складу президії апеляційного адміністративного суду входять голова суду, його заступники, а також судді, кількісний склад яких визначається рішенням загальних зборів суддів цього суду. *Судді обираються до складу президії загальними зборами суддів цього суду шляхом таємного голосування*.

Засідання президії апеляційного адміністративного суду проводяться не рідше одного разу на місяць. Засідання президії є повноважним, якщо на засіданні присутні не менше двох третин її складу. Постанови президії приймаються відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів її членів, які брали участь у засіданні, і підписуються головою суду чи його заступником, який головував на засіданні.

Згідно статті 18 КАСУ Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції підсудні справи:

1) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;

2) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Вищий адміністративний суд України як суд касаційної інстанції переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку.

Касаційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі не менше п'яти суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції.

Вищий адміністративний суд України складається з суддів, обраних на посаду безстроково, голови суду та його заступників. У ньому можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ за визначеною спеціалізацією в межах відповідної спеціальної судової юрисдикції. Склад судових палат Вищого адміністративного суду України формується за поданням голови суду.

До повноважень ВАСУ відносяться:

1) розгляд в касаційному порядку адміністративних справ;

2) ведення та аналіз судової статистики, вивчення й узагальнення судової практики;

3) надання методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції України та законів у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики; надання спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційних роз'яснень з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції;

4) здійснення інших повноважень, передбачених законом.

Розгляд справ у Вищому адміністративному суді України здійснюється колегіально.

Очолює Вищий адміністративний суд України його голова, який призначається на посаду строком на п'ять років з числа суддів та звільняється з посади Президентом України за поданням Голови Верховного Суду України на підставі рекомендації Ради суддів України.

Голова ВАСУ:

1) здійснює організаційне керівництво діяльністю ВАСУ;

2) розподіляє обов'язки між заступниками голови суду;

3) на підставі акта про обрання суддею ВАСУ або припинення повноважень судді цього суду видає відповідний наказ; утворює судові палати та вносить на затвердження президії суду пропозиції щодо їх персонального складу;

4) організовує роботу президії суду, вносить на її розгляд питання та головує на її засіданнях; скликає Пленум ВАСУ, вносить на його розгляд питання та головує на його засіданнях; може головувати в судових засіданнях

колегій суддів при розгляді будь-якої справи, що належить до юрисдикції даного суду;

5) керує організацією роботи судових палат, здійснює керівництво роботою апарату ВАСУ;

6) організовує ведення та аналіз судової статистики, вивчення й узагальнення судової практики, має право витребувати з відповідного суду справи, судові рішення в яких набрали законної сили;

7) приймає на роботу та звільняє працівників апарату суду, присвоює їм ранги державного службовця в порядку, встановленому законом, застосовує щодо них заохочення та накладає дисциплінарні стягнення;

8) погоджує подання щодо утворення та ліквідації відповідних місцевих та апеляційних адміністративних судів;

9) вносить подання про призначення та обрання безстроково суддів місцевих і апеляційних адміністративних судів, ВАСУ, а також про звільнення їх з посад;

10) вносить подання про призначення суддів на адміністративні посади в порядку;

11) затверджує штатний розпис і кошторис витрат на утримання ВАСУ;

12) організовує підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату ВАСУ;

13) подає в установленому порядку пропозиції щодо фінансування витрат на утримання суду та організаційного забезпечення його діяльності;

14) інформує Пленум Верховного Суду України про діяльність ВАСУ;

15) представляє ВАСУ та відповідну систему спеціалізованих судів у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами і організаціями, органами влади та організаціями інших держав;

16) здійснює інші передбачені законом повноваження.

Голова ВАСУ з питань, що належать до його повноважень, видає накази та розпорядження.

Голова ВАСУ має першого заступника та заступників голови суду. У разі відсутності голови ВАСУ його обов'язки виконує перший заступник голови суду, а за його відсутності — один із заступників голови цього суду відповідно до розподілу обов'язків.

У складі Вищого адміністративного суду України для вирішення організаційних питань діє президія суду у складі голови суду, його заступників, заступників голів палат, а також суддів даного суду, обраних до складу президії загальними зборами суддів цього суду шляхом таємного голосування.

Засідання президії ВАСУ проводяться не рідше одного разу на два місяці. Засідання президії є повноважним за присутності не менше двох третин її складу. Постанови президії приймаються відкритим або таємним

голосуванням більшістю голосів членів президії, присутніх на засіданні, і підписуються головою суду чи його заступником, який головував на засіданні.

Для вирішення загальних питань діяльності ВАСУ у ньому діє Пленум ВАСУ. Пленум діє у складі всіх суддів ВАСУ та голів апеляційних адміністративних судів.

Пленум ВАСУ скликається не рідше двох разів на рік. Про дату його скликання члени Пленуму повідомляються за десять днів до засідання.

При ВАСУ може утворюватись науково-консультативна рада для опрацювання питань, пов'язаних з роз'ясненням законодавства, а також для надання висновків щодо проектів законів та інших нормативно-правових актів та з інших питань, пов'язаних з необхідністю наукового забезпечення діяльності суду. Порядок організації та діяльності Науково-консультативної ради визначається положенням, що затверджується Пленумом ВАСУ. Слід відразу зазначити, що на сьогодні такий орган при ВАСУ не діє, однак є надія на його створення та ефективної діяльності.

Відповід до законодавства ВАСУ повинен мати офіційний друкований орган, в якому публікуються матеріали судової практики, рішення з організаційних питань діяльності ВАСУ та відповідних адміністративних, інші матеріали.

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.

До сфери адміністративного судочинства належать публічно-правові відносини, отже центральним є розуміння публічності, публічного права.

Предметом оскарження в адміністративний суд є нормативно-правові акти й рішення, в тому числі нормативні акти органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також дії або бездіяльність цих органів, які на думку фізичних осіб чи інших суб'єктів публічно-правових відносин, порушують або обмежують права та свободи людини і громадянина.

Поновлення прав громадян та інших суб'єктів публічно-правових відносин є основним видом провадження в адміністративних судах. Незалежні адміністративні суди відіграють особливу роль у формуванні демократичної, соціальної, правової держави, що керується конституційними принципами й захищає права та свободи людини і громадянина.

Адміністративне судочинство базується в основному на справах «особа проти держави», воно має не каральну, а, передусім, правозахисну спрямованість. Так, адміністративні суди не накладають адміністративні стягнення, однак вони розглядають скарги на рішення чи дії адміністративних органів щодо накладення адміністративних стягнень.

4. Предметна, територіальна та інстанційна підсудність адміністративних справ

З метою однозначного визначення конкретного адміністративного суду, який має розглядати той чи інший публічно-правовий спір, враховуючи її особливості, КАС України (ст.ст. 18, 19, 20, 21) встановлено види підсудності справ адміністративної юрисдикції, а саме – предметна підсудність адміністративних справ, територіальна підсудність адміністративних справ, інстанційна підсудність адміністративних справ, підсудність кількох пов'язаних між собою вимог.

1. Предметна підсудність адміністративних справ.

Відповідно до окремих положень КАС України (ст. 18) адміністративними судами першої інстанції в Україні є місцеві загальні суди, окружні адміністративні суди та Вищий адміністративний суд України.

Тому предметна підсудність забезпечує відповідний розподіл адміністративних справ між цими трьома ланками судової системи, як між судами виключно першої інстанції, тобто між місцевими загальними судами, окружними адміністративними судами чи Вищим адміністративним судом України.

Необхідність закріплення такого виду підсудності адміністративних справ у КАС України обумовлено тим, що, по-перше, частково адміністративне правосуддя здійснюється також загальними місцевими судами, та, по-друге, до компетенції Вищого адміністративного суду України віднесені адміністративні справи, які мають вирішуватись ним як судом першої інстанції.

Виходячи із положень ч.ч. 1-3 ст. 18 КАС України, можна судити про існування в Україні дворівневої системи місцевих адміністративних судів, яка представлена: 1) місцевими загальними судами, які за своїми функціями

віднесені до адміністративних судів та 2) окружними (місцевими) адміністративними судами.

Дворівнева система місцевих адміністративних судів (до складу якої входять одночасно і місцеві загальні суди, і місцеві окружні адміністративні суди) дає можливість одночасно забезпечити доступність правосуддя для людини і незалежність суддів від стороннього втручання, особливо від органів виконавчої влади .

Відповідно до ч. 1 ст. 18 КАС України місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

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

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

Отже, місцеві загальні суди діють як адміністративні суди у двох випадках: 1) розглядаючи та вирішуючи публічно-правові спори, учасником яких є суб'єкт місцевого самоврядування або ж 2) розглядаючи та вирішуючи публічно-правові спори пов'язані із рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки (ч. 2 ст. 18 КАС України).

Разом із тим, у зазначеній ст. 18 КАС України закріплено такий вид предметної підсудності адміністративних справ як альтернативна.

Альтернативна предметна підсудність адміністративних справ забезпечує спрощений доступ фізичних і юридичних осіб до судових органів у разі порушення урядовими особами місцевих органів виконавчої влади їх законних прав, свобод та інтересів. Такий спрощений доступ до судових органів полягає у можливості подати зацікавленою особою адміністративного позову і до місцевого загального суду, і до окружного адміністративного суду.

Так, якщо ж предметом розгляду і вирішення суду є скарги на дії або бездіяльність посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади, то такі справи розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача (ч. 3 ст. 18 КАС України).

Можливість вибору зацікавленою особою судових органів, які розглядатимуть її адміністративну справу забезпечує цій особі або доступність суду (якщо справа розглядатиметься місцевим загальним судом), або

додаткові гарантії щодо незалежного розгляду справи (якщо справа розглядатиметься окружним адміністративним судом) .

Елемент альтернативної предметної підсудності міститься і ч. 5 ст. 18 КАС України, якою визначено, що у разі невизначеності КАС України предметної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.

Поряд із загальним місцевим судом та окружним адміністративним судам, як судами першої інстанції, повноваженнями суду першої інстанції щодо чітко визначених процесуальним законом адміністративних справ, також наділений Вищий адміністративний суд України.

Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції підсудні справи:

1) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;

2) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Спеціальні правила предметної підсудності адміністративних справ Вищому адміністративному суду України, як суду першої інстанції, передбачені також Главою 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Розділу ІІІ «Провадження у суді першої інстанції» КАС (ч.ч. 3-5 ст. 172, ч. 2 ст. 173, ч. 3 ст. 174, ч. 3 ст. 175, ч. 1 ст. 176, ч. 1 ст. 180, ч. 1 ст. 182) .

2. Територіальна підсудність адміністративних справ.

У ст. 125 Конституції України закріплено, що система судів загальної юрисдикції в Україні організована зокрема за принципом територіальності. Тобто у кожній адміністративно-територіальній одиниці України (Автономна Республіка Крим, область, район, місто, район в містах) функціонує той чи інший суд загальної юрисдикції.

Відповідь на питання до якого саме із цих судів, утворених в адміністративно-територіальних одиницях України, необхідно звертатися за захистом, дає територіальна підсудність. Даний вид підсудності вказує на конкретний адміністративний суд однієї судової інстанції системи адміністративних судів.

Територіальна підсудність розмежовує повноваження по розгляду адміністративними судами справ між однорідними адміністративними судами залежно від території, на яку поширюється їх компетенція. Вона персоніфікує адміністративні суди по розгляду справ, визначає, який конкретно суд може розглянути конкретну справу по першій інстанції .

Загальне правило територіальної підсудності адміністративних справ закріплено ч. 1 ст. 19 КАС України, відповідно до якої адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Таке правило територіальної підсудності запроваджено з метою захисту матеріальних інтересів відповідача та попередження недобросовісного використання права на звернення до адміністративного суду.

Так, по-перше, приймаючи участь у судовому засіданні адміністративного суду за місцем свого знаходження, відповідач, відповідно, не несе витрат пов'язаних із проїздом до цього суду та проживанням у іншій місцевості.

По-друге, якщо ж суд визнає, що на відповідачеві, на якого вказує позивач, не лежить обов'язок відповідати за заявленим адміністративним позовом, то відповідно також немає потреби компенсувати такому відповідачеві витрати пов'язані із проїздом до місця розгляду та вирішення публічно-правового спору.

Крім, того обрання цього правила обумовлене тим, що рішення суб'єкта владних повноважень, яке стосується прав багатьох осіб (нормативно-правовий акт), може бути оскаржено багатьма позивачами. Якби позов можна було подавати за місцем свого проживання, то виникали б ситуації, коли правомірність такого рішення було б піддано перевірці паралельно не одним адміністративним судом. Як наслідок можливі різні результати перевірки. З метою, щоб не виникало подібних ситуацій, і щоб рішення суб'єкта владних повноважень було предметом розгляду лише в одному адміністративному суді першої інстанції, запроваджено правило про розгляд справи за місцем знаходження відповідача. Таке правило встановлене і в інтересах відповідача для тих поодиноких випадків, коли відповідачем є фізична чи юридична особа за позовом суб'єкта владних повноважень .

Якщо ж позивач оскаржує рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що стосуються інтересів лише одного позивача, то заяву належить подавати за місцем знаходження позивача .

Тому, адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача (ч. 2 ст. 19 КАС України).

Частиною 3 статті 19 КАС України закріплено виключну територіальну підсудність, за правилами якої окремі категорії адміністративних справ, в силу їх державного, суспільного чи міжнародного значення віднесені до компетенції окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюються на місто Київ.

Відповідно до Указу Президента України «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» від 16 листопада 2004 року окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюються на місто Київ є Окружний адміністративний суд міста Києва.

Такому суду підсудні виключно такі адміністративні справи:

– з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта

владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України (ч. 3 ст. 19 КАС України);

– відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа (ч. 3 ст. 19 КАС України);

– про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії (ч. 3 ст. 19 КАС України);

– щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, членів цієї комісії (крім тих, що стосуються встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму) (ч. 3 ст. 172 КАС України);

– щодо дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум (ч. 3 ст. 175 КАС України);

– про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ч. 1 ст. 180 КАС України).

Крім зазначених статей, правила виключної територіальної підсудності закріплені також у Главі 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Розділу ІІІ «Провадження у суді першої інстанції» КАС (крім названих вище статей, правила виключної територіальної підсудності також закріплені ч.ч. 4-5 ст. 172, ч. 2 ст. 173, ч. 3 ст. 174, ч. 3 ст. 175, ч. 1 ст. 182, ч. 1 ст. 183) .

Варто відзначити, що для територіальної підсудності притаманний елемент альтернативи. Зокрема, у разі невизначеності КАС України територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача (ч. 4 ст. 19 КАС України).

У якості висновку зазначимо, що в основу територіальної підсудності адміністративних справ покладено такі критерії:

1) адміністративно-територіальний устрій України, закріплений Конституцією України;

2) місцезнаходженням відповідача;

3) місцезнаходження позивача;

4) державне, суспільне чи міжнародне значення адміністративних справ;

5) специфіка, суб'єктний склад, зміст публічно-правових відносин та їх об'єкт.

Ще одним видом підсудності адміністративних справ поряд із предметною і територіальною підсудністю є *3.* ***інстанційна підсудність адміністративних справ.***

Аналізуючи положення ст. 20 КАС України, якою закріплено інстанційну підсудність адміністративних справ, доходимо висновку, що цей вид підсудності запроваджено з такою метою:

1) визначення обсягу компетенції кожної ланки системи адміністративних судів та, відповідно, відмежування компетенції однієї судової ланки від іншої;

2) визначення співвідношення повноважень кожної ланки системи адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ по відношенню до іншої;

3) визначення ролі і місця Верховного Суду України в системі адміністративних судів України.

Відповідно до мети інстанційної підсудності адміністративних справ, у загальному вигляді повноваження адміністративних судів України закріплені Законом України «Про судоустрій України» (ст.ст. 22, 26, 39), відповідно до якого:

– окружні (місцеві) адміністративні суди розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері публічного управління (справи адміністративної юрисдикції) і діють як суди першої інстанції;

– апеляційні адміністративні суди:

1) розглядають справи в апеляційному порядку відповідно до процесуального закону;

2) розглядають по першій інстанції справи, визначені законом;

3) ведуть та аналізують судову статистику, вивчають і узагальнюють судову практику;

4) надають методичну допомогу у застосуванні законодавства місцевим судам;

5) здійснюють інші повноваження, передбачені законом.

Отже, апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів в апеляційному поряду як суди апеляційної інстанції.

– Вищий адміністративний суд України:

1) розглядає в касаційному порядку справи адміністративної судової юрисдикції (переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції), а також інші справи у випадках, визначених процесуальним законом;

2) веде та аналізує судову статистику, вивчає й узагальнює судову практику;

3) надає методичну допомогу судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції України та законів у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики;

4) дає адміністративним судам нижчого рівня роз'яснення з питань застосування законодавства у справах адміністративної судової юрисдикції;

5) здійснює інші повноваження, передбачені законом.

– Верховний Суд України переглядає судові рішення адміністративних судів за винятковими обставинами.

Отже, відповідно до ст. 20 КАС України інстанційна підсудність адміністративних справ залежно від конкретної судової ланки системи адміністративних судів представлена таким чином.

1. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених КАС України (ч. 4 ст.ст. 18, ч.ч. 3-5 ст. 172, ч. 2 ст. 173, ч. 3 ст. 174, ч. 3 ст. 175, ч. 1 ст. 176, ч. 1 ст. 180, ч. 1 ст. 182), вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції.

2. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

3. Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції.

У випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 КАС України, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Так, відповідно до цих положень КАС України, судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих відповідно до ч. 3 ст. 172 вказаного кодексу, окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, є Вищий адміністративний суд України.

4. Верховний Суд України переглядає судові рішення адміністративних судів за винятковими обставинами.

4. Підсудність кількох пов’язаних між собою вимог є останнім видом підсудності адміністративних справ, закріпленим ст. 21 КАС України.

Критерієм, який впливає на виникнення такого виду підсудності, визначає конкретний адміністративний суд, що розглядатиме та вирішуватиме публічно-правовий спір є наявність двох і більше взаємопов’язаних (взаємообумовлених) вимог, заявлених позивачем в одній позовній заяві.

Підсудність за зв’язком справ встановлює, що позов має розглядати суд, який розглядає іншу, пов’язану з ним справу. Так створюються кращі умови для дослідження усіх матеріалів справи з метою виявлення дійсних обставин, прав і обов’язків сторін, а також для економії процесуальних засобів і часу .

Позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов’язані між собою і підсудні одному адміністративному суду (ст. 21 КАС України).

Вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб’єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному

провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства (ст. 21 КАС України).

Однак, слід пам'ятати, що первісно, отримавши адміністративний позов із кількома вимогами, суд спершу керується загальними правилами предметної, територіальної чи інстанційної підсудності, визначаючи належність адміністративної справи до конкретної ланки адміністративних судів та окремого адміністративного суду.

Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Дайте визначення поняття «адміністративне судочинство».
2. Порівняйте наступні категорії - «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство».
3. Розкрийте та проаналізуйте процесуальну складову основних принципів адміністративного судочинства.
4. Розкрийте процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства.
5. Охарактеризуйте систему адміністративних судів в Україні.
6. На які спори поширюється компетенція адміністративних судів?
7. Визначте види підсудності адміністративних справ.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Х. : Право, 2016. 312 с. URL: http://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/209/1-24.pdf (дата звернення: 18.12.2019)
2. Зміни в адміністративному судочинстві захищатимуть громадян від протиправних дій з боку органів державної влади. URL: https://censor.net.ua/resonance/3053088/suddya_andryi_juk_zmni_v_admnstrativnomu_sudochinstv_zahischatimut_gromadyan_vd_protipravnih_dyi_z_boku#comments (дата звернення: 18.12.2019)
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 за № 2747-IV. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 (дата звернення: 18.12.2019)
4. Міленко О. А. Принципи адміністративного судочинства. URL: https://vuzlit.ru/1368175/printsipi_administrativnogo_sudochinstva (дата звернення: 18.12.2019)

5. Основи адміністративного судочинства в Україні / За заг. редакцією Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. К.: Конус Ю, 2006. 256 с.
6. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указу Президента України від 16 листопада 2004 року № 1417/2004. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U1417_04.html (дата звернення: 18.12.2019)
7. Решота В. В. Передумови формування адміністративного судочинства в Україні. URL: http://lsej.org.ua/3_2015/36.pdf (дата звернення: 18.12.2019)

ТЕМА 30. ПОНЯТТЯ ТА СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1. Поняття та види стадій адміністративного судочинства.
2. Провадження в суді першої інстанції.
3. Апеляційне та касаційне провадження в адміністративному судочинстві.
4. Виконання судових рішень в адміністративних справах.
5. Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ.

1. Поняття та види стадій адміністративного судочинства

Переходячи до питання характеристики стадії адміністративного судочинства, то слід спочатку згадати про поділ адміністративного провадження на п’ять основних стадій, а саме: порушення справи, розгляд справи, прийняття рішення, оскарження та виконання. Але, провадження в адміністративних судах має свою певну особливість. Так ретельний аналіз КАСУ дає нам можливість зробити висновки про поділ аналізуємого судового провадження на три основні стадії:

- *Провадження в суді першій інстанції;*
- *Провадження в суді апеляційної інстанції;*
- *Провадження в суді касаційної інстанції.*

Так відповідно до ст. 3 КАСУ під адміністративним судочинством розуміють *діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАСУ.*

Характерні ознаки даного судочинства:

- *діяльність судів з розгляду індивідуально-конкретної справи є послідовною;*
- *регулюється кодифікованими адміністративно-процесуальними нормами;*

- *стороною в провадженні завжди виступає суб'єкт владних повноважень;*
- *спори завжди виникають у сфері діяльності органів публічної адміністрації, з однієї сторони та громадянами або юридичними особами, з іншого боку.*

Розподіл адміністративних проваджень на три групи, в залежності від інстанції вирішення адміністративного спору найкраще відповідає не розподілу провадження на стадії, а є класифікацією проваджень в адміністративних судах. З огляду на зазначене, можно вести мову про умовний поділ провадження в адміністративному суді на п'ять основних, але складних за своїм змістом, стадій.

1. **Порушення провадження в адміністративному суді.**
   1.1. Подання адміністративного позову.
   1.2. Відкриття провадження в адміністративній справі.
   1.3. Підготовка адміністративної справи до розгляду.
2. **Розгляд адміністративної справи.**
   2.1. Попередній розгляд справи.
   2.2. Дослідження доказів, заслуховування пояснень свідків тощо.
   2.3. Судові дебати.
3. **Прийняття рішення.**
   3.1. Вихід суду до нарадчої кімнати.
   3.2. Проголошення рішення суду.
   3.3. Роз'яснення шляхів оскарження прийнятого рішення.
4. **Перегляд судового рішення в апеляційному (касаційному) порядку, перегляд за нововиявленими обставинами.**
   4.1. Подання адміністративної (касаційної скарги).
   4.2. Підготовка справи до апеляційного (касаційного) розгляду.
   4.3. Апеляційний (касаційний) розгляд справи в порядку письмового провадження.
   4.4. Апеляційний (касаційний) розгляд справи в судовому засіданні.
5. **Виконання рішення адміністративного суду.**
   5.1. Виписка виконавчого листа.
   5.2. Подання рішення до виконання.
   5.3. Здійснення судового контролю за виконанням судового рішення.
   5.4. Проведення виконавчих дій.

Скорочене провадження (Стаття 183-2 КАСУ)

1. Скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо:

1) зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії щодо розгляду звернення, у тому числі інформаційного запиту,фізичної або юридичної особи;

2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи фізичних осіб - підприємців у випадках, передбачених законом;

4) стягнення грошових сум, які ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень,щодо яких завершився встановлений КАСУ строк оскарження.

Суддя розглядає справу в порядку скороченого провадження одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. За результатами розгляду справи у скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав приймає законне та обґрунтоване судове рішення.

Термін проведення скороченого провадження становить від одного до п’яти днів.

Апеляційні скарги на рішення суду у скороченому провадженні розглядаються апеляційними судами виключно в порядку письмового провадження.

Скорочене провадження характеризується відсутністю можливості касаційного оскарження постанови апеляційної інстанції.

У разі оскарження в апеляційному порядку постанови, прийнятої у скороченому провадженні, ухвала суду апеляційної інстанції по такій справі є остаточною і оскарженню не підлягає.

Рішення по таким справам вступають в силу негайно.

2. Провадження в суді першої інстанції

Характеризуючи першу стадію адміністративно-позовного провадження, деякі науковці іменують її порушенням адміністративної справи. Слід наголосити, що це провадження бере свій початок саме з отримання адміністративного позову канцелярією суду та його реєстрації.

Так, адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником. Позовна заява може бути надіслана до адміністративного суду поштою. На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви (Стаття 105 КАСУ).

Отже, на шляху до прийняття рішення про порушення адміністративної справи подана заява та супровідні документи реєструються в канцелярії суду, після чого передаються судді в порядку черговості.

Фактично позов може бути подане двома способами: – шляхом особистого подання позовної заяви до канцелярії адміністративного суду або шляхом відправки на адресу адміністративного суду поштою.

У першому випадку суд приймає позовну заяву до розгляду тільки, якщо вона подана особисто позивачем або його представником. На підтвердження своєї особи при реєстрації позовного звернення позивач (його представник) зобов'язаний пред'явити паспорт. За відсутності достовірних даних про особу позовне звернення судом не приймається.

З метою забезпечення автоматизації процесів проходження документообігу, автоматичного розподілу судових справ і матеріалів між суддями, формування в автоматичному режимі звітності суду про стан здійснення правосуддя та передачу справ до електронного архіву, на підставі наказу Державної судової адміністрації України від 03.12.2009р. № 129 в адміністративних судах діє електронний документообіг. Дана електрона система забезпечує автоматизацію процесів проходження процесуальних документів, загального діловодства, здійснення процесуального контролю та контролю виконання документів, відстеження порядку проходження справ та документів, розподілу судових справ і матеріалів між суддями, формування звітності суду про стан здійснення правосуддя, передачу справ (документів) до електронного архіву тощо. Сутність діяльності системи зводиться до того, що розподіл адміністративних справ в суді здійснюється автоматично системою, з у рахуванням спеціалізації та конкретного навантаження на кожного суддю. Тобто справу отримає той суддя у якого, на даний час, перебуває найменше справ в провадженні.

Після отримання позову суддя з'ясовує ряд обставин:

- *дієздатність заявника або його представника;*
- *підсудність позову цьому суду;*
- *відповідність поданих документів встановленій формі;*
- *наявність обставин, що виключають провадження у справі.*

Форма адміністративного позову. Аналіз положень КАСУ дозволяє вести мову про певні вимоги які висуваються до оформлення адміністративного позову, недодержання яких може є підставою для відмови у відкритті провадження.

Так, в позовній заяві необхідно вказувати чітко визначеного адресата звернення – адміністративний суд, до юрисдикції якого, на думку позивача, належить розгляд викладених у зверненні вимог.

Крім того, позовне звернення оформлюється письмово. Чинний КАС України не визначає способів і технічних засобів, за допомогою яких це звернення відтворюється. У судовій практиці склався звичай, згідно із яким позовне звернення викладається на паперовому носії рукописним способом або за допомогою друкарської чи комп'ютерної техніки.

Відповідно до вимог ст. 105 КАСУ письмова позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом.

Адміністративний позов оформлюється у вигляді позовної заяви. Даний елемент форми відображається у назві позовного звернення. На практиці нерідко трапляються випадки, коли позивач звертається до адміністративного суду із скаргою на неправомірні дії або рішення суб'єктів владних повноважень. У таких ситуаціях суди часто залишають звернення без руху. Така позиція судів суперечить принципу верховенства права (стаття 8 КАС України), за яким людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями, визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Не є винятком право і громадянина на звернення до адміністративного суду. Помилкове найменування позовного звернення словом «скарга» не має стояти на заваді його реалізації.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, крім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень. Суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Отримавши позовну заяву суддя має чотири варіанта поведінки, а саме:

1. *Відкрити провадження в справі.*
2. *Залишити заяву без руху.*
3. *Повернути позовну заяву.*
4. *Відмовити у відкритті провадження.*

Другим етапом стадії розгляду справи в суді першої інстанції адміністративно-позовного провадження є **попередній розгляд адміністративної справи.** Ця стадія бере свій початок одразу після винесення судом ухвали про порушення адміністративної справи і завершується також ухвалою суду - ухвалою в попередньому судовому засіданні. Загальний порядок здійснення процесуальних дії на цій стадії наведено у главі 2 розділу III КАС України «Підготовче провадження».

Основним завданням розглядуваної стадії провадження є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду, а також забезпечення оперативного, об'єктивного і своєчасного розгляду адміністративної справи. Звичайно, дострокове розв'язання спору – не самоціль. Воно у жодному разі не має завадити об'єктивності та всебічності дослідження обставин справи та правильності прийнятого рішення. Саме тому в коментованій нормі йдеться

про розумний строк, тобто про строк, який поряд з оперативністю вирішення справи дозволяє забезпечити його законність та справедливість.

З метою реалізації завдань підготовчого провадження КАС України уповноважує суди:

- вживати заходи щодо зібрання доказів у справі (зокрема, витребовувати документи та інші матеріали, наводити необхідні довідки);
- проводити огляд доказів у місці їх знаходження (в порядку статті 147 КАС України);
- призначати експертизу (в порядку статті 81 КАС України)вирішувати питання про залучення свідків, спеціаліста, перекладача (в порядку статей 65, 67, 68 КАС України);приймати рішення про залучення до справи третіх осіб (в порядку статті 53 КАС України); вирішувати питання про обов'язковість особистої участі у судовому засіданні осіб, які беруть участь у справівикликати на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів;
- проводити попереднє судове засідання (в порядку статті 111 КАС України).

Наведений перелік є вичерпним і розширенню не підлягає. Звичайно, здійснення усіх перерахованих заходів не є обов'язковим. З урахуванням обставин справи, наявної доказової бази, поданих клопотань суддя самостійно, на власний розсуд вирішує, котрі з них є доцільними, а котрі – ні.

Попереднє судове засідання (стаття 111 КАСУ).

Попереднє судове засідання проводиться з ***метою*** *з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку.*

Перша задача, яка стоїть перед суддею в ході попереднього судового засідання – з'ясувати можливість урегулювання спору до судового розгляду справи. Досить часто публічно-правові спори виникають через відсутність належного рівня правової грамотності сторін. У таких випадках навіть загальне роз'яснення окремих аспектів справи (ознайомлення із позицією іншої сторони, повідомлення інформації про наявні докази і т.п.) може зумовити зміну позиції особи, відкрити перед нею неправомірність її претензій, безперспективність їх відстоювання в суді або навпаки – вказати шлях до компромісу з іншою стороною.

Якщо досягти цього не вдалося, перед судом постає інше завдання: вирішити якомога більше організаційних і процесуальних питань з тим, щоб оперативно і з максимальним ефектом провести судовий розгляд справи. З практичної точки зору, це завдання полягає у тому, щоб: а) присвятити судовий розгляд виключно вирішенню спору, не відволікаючись на організаційні і другорядні процесуальні моменти; б) забезпечити належну

повноту, об'єктивність і всебічність подальшого вирішення справи; в) підготувати справу таким чином, щоб її судовий розгляд зайняв мінімум необхідного часу (бажано забезпечити вирішення справи в одному засіданні).

Попереднє судове засідання проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі.

Для врегулювання спору суд з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення.

Якщо спір не врегульовано у порядку, визначеному частиною третьою цієї статті, суд:

1) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову;

2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі;

3) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати;

4) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання;

5) вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

Слід мати на увазі, що попереднє судове засідання покликане забезпечити пошук шляхів компромісу між учасниками спору або, якщо це не вдалося, – вирішити процесуальні питання підготовки справи до судового розгляду. Тому під час його проведення докази не оцінюються, а лише аналізуються на предмет допустимості, справжності, повноти. Також суддя не повинен давати особисту оцінку вимогам і запереченням сторін. Суддя лише уточнює їх, перевіряє їх обґрунтованість для того, щоб кожна із сторін могла краще підготуватись до судового розгляду справи.

Забезпечення позову (стаття 117, 118 КАСУ).

Суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову.

Підставами для прийняття рішення про забезпечення позову є:

- *існування очевидної небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі;*

- *захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів;*

- *для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат;*

- *очевидність ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.*

Подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, але суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються.

Ухвала негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення, та є обов'язковою для виконання.

Адміністративний позов, крім способу, встановленого частиною третьою цієї статті, може бути забезпечено забороною вчиняти певні дії.

Не допускається забезпечення позову шляхом:

1) зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та встановлення для них заборони вчиняти певні дії;

2) зупинення рішень НБУ щодо призначення та здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, заборони проводити певні дії тимчасовому адміністратору, ліквідатору банку або Національному банку України при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку.

Повноваження суду, встановлені цією статтею, не можуть бути застосовані судами щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів.

Перелік способів забезпечення позову. Згідно з положеннями частин 3 та 4 ст. 117 КАС України, такими є:

1) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються;

2) заборона названому суб'єктові вчиняти певні дії.

Ухвала з питань забезпечення адміністративного позову може бути оскаржена. Оскарження ухвали не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи

Остаточний розгляд справи та прийняття у ній рішення займає провідне місце у провадженні з розгляду позовів на незаконні дії публічної адміністрації. На цьому етапі відповідна адміністративна справа розглядається і розв'язується по суті: досліджуються докази, встановлюються фактичні обставини справи, з'ясовуються права й обов'язки сторін. Розв'язуючи спір, суд виносить законне і обгрунтоване рішення, що захищає права та законні інтереси учасників правовідносин публічно-правової сфери.

Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено цим Кодексом. Справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби розглядаються та вирішуються протягом розумного строку, але не більше двадцяти днів з дня відкриття провадження у справі.

Судове засідання проводиться у спеціально обладнаному приміщенні - залі судових засідань. Окремі процесуальні дії в разі необхідності можуть вчинятися за межами приміщення суду.

Відповідно до частини 2 ст. 122 КАС України, судовий розгляд адміністративної справи здійснюється у судовому засіданні з обов'язковим викликом осіб, які беруть участь у справі. Втім, це не позбавляє учасника справи права заявляти клопотання про розгляд справи за їх відсутності.

Процесуальні дії, що здійснюються на етапі розгляду адміністративної справи умовно можна згрупувати у кілька етапів.

Перший етап являє собою підготовчу частину і починається з того, що у призначений для розгляду час головуючий у судовому засіданні (суддя, який здійснював попередній розгляд справи) відкриває судове засідання й оголошує, яка справа розглядатиметься.

Наступним етапом провадження є розгляд справи по суті. Цей етап починається з доповіді головуючого у судовому засіданні чи судді-доповідача про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з'ясовує:

- *чи підтримує позивач свої вимоги,*
- *чи визнає їх відповідач;*
- *чи не бажають сторони укласти мирову угоду.*

Адміністративний суд, заслухавши пояснення сторін та інших учасників судового процесу, встановлює порядок з'ясування обставин, на які посилаються сторони як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються. Під час судового розгляду предметом доказування є факти, які становлять основу заявлених вимог чи заперечень або мають інше значення для вирішення справи. З метою встановлення зазначених обставин на судовому засіданні досліджуються пояснення сторін, показання свідків, третіх осіб, письмові та речові докази, висновки експертів, звуко- і відеозаписи тощо.

Після з'ясування та перевірки всіх обставин справи головуючий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість надати додаткові пояснення чи докази, якщо вони можуть чимось доповнити матеріали справи. Вислухавши додаткові пояснення і дослідивши додаткові докази, суд виносить ухвалу про закінчення з'ясування обставин справи, що є **початком наступного етапу провадження - судових дебатів.**

Судові дебати є необмеженими в часі й складаються з промов учасників судового процесу, виголошуваних у чіткій послідовності. Відкриває дебати суб'єкт звернення та його представник. Наступну промову виголошує відповідач (його представник), після якого отримує право на виступ третя особа, яка заявила самостійні вимоги на предмет спору. Після виступу кожної із заінтересованих сторін процесу мають право на виступ треті особи без самостійних вимог, які діють в інтересах цієї сторони. З дозволу суду, після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

Суд може встановити регламент промов осіб, які беруть участь у справі, який визначає їх тривалість. Головуючий у судовому засіданні може зупинити промовця лише тоді, коли він виходить за межі справи, що розглядається. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

Наступною стадією провадження є винесення адміністративним судом рішення у справі.

Рішення суду, яким вирішується спір по суті, приймається в нарадчій кімнаті суду і оформлюється у вигляді постанови. Рішення про зупинення або

закриття провадження у справі, а також рішення про залишення позовної заяви без розгляду, викладаються у формі ухвали. У разі виникнення потреби в додатковому з'ясуванні деяких обставин справи чи здійснення процесуальних дій, суд, не приймаючи остаточного рішення у справі, окремою ухвалою відновлює її розгляд.

Прийняте у нарадчій кімнаті рішення оприлюднюється в цьому самому судовому засіданні. Як виняток (підставою для цього є істотна складність справи) законодавець надає суду п'ятиденний термін для складання постанови по справі в повному обсязі (ст. 160 КАС України). Проте і в такому випадку вступна та резолютивна частини постанови мають бути обов'язково проголошені в тому самому засіданні, на якому розгляд справи було завершено.

За результатами розгляду справи суд має право прийняти одне з наступних рішень:

1. *Залишити позовну заяву без розгляду.*
2. *Зупинити провадження в справі.*
3. *Закриття провадження у справі.*
4. *Прийняти рішення про задоволення позову в повному обсязі.*
5. *Прийняти рішення про часткове задоволення позовних вимог.*
6. *Прийняти рішення про відмову в задоволенні позову.*

Рішення суду, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників судового процесу, для їхніх правонаступників, а також для всіх адміністративних органів, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, посадових чи службових осіб, об'єднань громадян та інших організацій та громадян і підлягають виконанню на всій території України.

Копія судового рішення надається присутнім учасникам провадження одразу після його оголошення. За відсутності учасника провадження означена копія надсилається йому не пізніше наступного дня після винесення судом постанови (ухвали). Саме ж рішення набирає законної сили після закінчення строку його апеляційного оскарження. Виняток становлять рішення суду, котрі, відповідно до КАС України, не підлягають апеляційному оскарженню (вони набувають чинності негайно після оголошення).

Суд, що ухвалив судове рішення, може за заявою особи, яка брала участь у справі, чи з власної ініціативи прийняти додаткову постанову чи постановити додаткову ухвалу у випадках, якщо:

1) щодо однієї із позовних вимог, з приводу якої досліджувалися докази, чи одного з клопотань не ухвалено рішення;

2) суд, вирішивши питання про право, не визначив способу виконання судового рішення;

3) судом не вирішено питання про судові витрати.

Питання про ухвалення додаткового судового рішення може бути заявлено до закінчення строку на виконання судового рішення.

Якщо судове рішення є незрозумілим, суд, який його ухвалив, за заявою осіб, які беруть участь у справі, або державного виконавця ухвалою роз'яснює своє рішення, не змінюючи при цьому його змісту.

У разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про:

1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;

2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії;

3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;

4) стягнення з відповідача коштів;

5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;

8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Судова постанова складається з чотирьох частин:

1. **Вступна частина** (дата, час та місце її прийняття; найменування адміністративного суду, прізвищ та ініціалів судді (суддів) і секретаря судового засідання; імен (найменувань) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі; предмета адміністративного позову).
2. **Описова частина** (короткий зміст позовних вимог і позиції відповідача; пояснень осіб, які беруть участь у справі; інших доказів, досліджених судом).
3. **Мотивувальна частина** (встановлені судом обставин із посиланням на докази, а також мотивів неврахування окремих доказів; мотивів,з яких суд виходив при прийнятті постанови, і положення закону, яким він керувався).
4. **Резолютивна частина** (висновки суду про задоволення адміністративного позову або про відмову в його задоволенні повністю чи частково; висновку суду по суті вимог; розподілу судових витрат; інших правових наслідків ухваленого рішення; строку і порядку набрання постановою законної сили та її оскарження; встановлений судом строк для подання суб'єктом владних повноважень - відповідачем до суду звіту про виконання постанови, якщо вона вимагає вчинення певних дій (перебіг цього строку

починається з дня набрання постановою законної сили або після одержання її копії, якщо постанова виконується негайно).

3. Апеляційне та касаційне провадження в адміністративному судочинстві

Апеляційне оскарження

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково.

Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення.

Апеляційна скарга може стосуватись як неправильного застосування судом першої інстанції норм матеріального чи процесуального права, так і неправильного оцінювання ним наявної доказової бази. Зазначимо, що окрім учасників провадження, судове рішення може оскаржити також і будь-яка інша особа, котра вважає, що таким рішенням було порушено її законні права та свободи.

Апеляційна скарга подається до адміністративного суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судове рішення. Копія апеляційної скарги одночасно надсилається особою, яка її подає, до суду апеляційної інстанції.

Апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом десяти днів з дня її проголошення.

Апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали. Якщо ухвалу було постановлено у письмовому провадженні або без виклику особи, яка її оскаржує, апеляційна скарга подається протягом п'яти днів з дня отримання копії ухвали.

Апеляційна скарга, подана після закінчення строків, установлених цією статтею, залишається без розгляду, якщо суд апеляційної інстанції за заявою особи, яка її подала, не знайде підстав для поновлення строку, про що постановляється ухвала.

Суд першої інстанції через три дні після закінчення строку на подання апеляційної скарги надсилає її разом зі справою до адміністративного суду апеляційної інстанції.

Адміністративна справа реєструється у день її надходження до адміністративного суду апеляційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу.

Отримавши апеляційну скаргу, суддя-доповідач протягом трьох днів перевіряє її відповідність встановленим вимогам і за відсутності перешкод постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження.

Особи, які беруть участь у справі, мають право подати до адміністративного суду апеляційної інстанції заперечення на апеляційну скаргу в письмовій формі протягом встановленого судом апеляційної інстанції строку.

Суд апеляційної інстанції переглядає судові рішення суду першої інстанції в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції може вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи.

Суд апеляційної інстанції може дослідити докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції. Суд апеляційної інстанції може дослідити також докази, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАСУ.

Апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута протягом одного місяця з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції - протягом п'ятнадцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження.

У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів, про що постановляє ухвалу.

Апеляційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених КАСУ.

Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та заперечень на неї.

Для надання пояснень, а також у судових дебатах першій надається слово особі, що подала апеляційну скаргу. Якщо апеляційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. За ними дають пояснення і виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім - інші особи, які беруть участь у справі.

Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Суд апеляційної інстанції може розглянути справу в порядку *письмового провадження* за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на основі наявних у ній доказів, у разі:

1) відсутності клопотань від усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю;

2) неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання;

3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які прийняті у порядку скороченого провадження за результатами розгляду справ.

Якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд апеляційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до апеляційного розгляду в судовому засіданні.

Якщо справа була розглянута в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, то копія рішення суду апеляційної інстанції надсилається особам, які беруть участь у справі, протягом трьох днів з моменту підписання постанови або ухвали суду апеляційної інстанції.

За наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову суду - без змін;

2) змінити постанову суду;

3) скасувати її та прийняти нову постанову суду;

4) скасувати постанову суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі;

5) визнати постанову суду нечинною і закрити провадження у справі;

6) скасувати постанову суду і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

При розгляді справи в апеляційній інстанції суд перевіряє законність і обгрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів апеляційної скарги та вимог, заявлених у суді першої інстанції. На вимогу учасників провадження суд апеляційної інстанції може встановлювати нові факти, якщо судом першої інстанції докази досліджувалися або відмовлено у їх дослідженні з порушенням встановленого порядку чи неможливість їх подання до суду першої інстанції зумовлена поважними причинами.

Переважна більшість судових рішень за наслідками розгляду апеляційної скарги приймається у формі ухвали. Постанова приймається апеляційним судом лише при зміні або заміні постанови суду першої інстанції. Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув.

Провадження в касаційній інстанції

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково.

Підставами касаційного оскарження *є порушення судом норм матеріального чи процесуального права.*

Касаційна скарга подається безпосередньо *до адміністративного суду касаційної інстанції.*

Касаційна скарга на судові рішення подається протягом двадцяти днів після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції, а в разі складення постанови в повному обсязі - з дня складення постанови в повному обсязі.

Отримавши касаційну скаргу, оформлену відповідно до вимог, суддя-доповідач у дводенний строк вирішує питання про відкриття касаційного провадження, про що постановляє відповідну ухвалу, та витребовує справу, яка має бути надіслана до суду касаційної інстанції протягом п'яти днів з дня отримання відповідної ухвали.

Касаційна скарга має бути розглянута протягом одного місяця з дня одержання судом касаційної інстанції адміністративної справи.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до касаційного розгляду у судовому засіданні чи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.

Суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій у межах касаційної скарги, але при цьому може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилання в касаційній скарзі.

Суд касаційної інстанції не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції.

Попередній розгляд справи має бути проведений протягом п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення осіб, які беруть участь у справі.

У попередньому судовому засіданні суддя-доповідач доповідає колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції.

Касаційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі не менше *п'яти суддів* за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням певних особливостей.

Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, касаційної скарги та заперечень на неї.

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, дають свої пояснення.

Першою дає пояснення особа, яка подала касаційну скаргу. Якщо касаційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. За ними пояснення дають особи, які приєдналися до касаційної скарги, а потім - інші особи, які беруть участь у справі. Суд може обмежити тривалість пояснень, встановивши для всіх осіб, які беруть участь у справі, рівний проміжок часу, про що оголошується на початку судового засідання.

Неприбуття сторін або інших осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи.

Суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі:

1) відсутності клопотань усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю;

2) неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання.

Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право:

1) залишити касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення - без змін;

2) змінити судове рішення суду апеляційної інстанції, скасувавши судове рішення суду першої інстанції;

3) змінити судове рішення суду апеляційної інстанції, залишивши судове рішення суду першої інстанції без змін;

4) змінити судове рішення суду першої інстанції, скасувавши судове рішення суду апеляційної інстанції;

5) скасувати судове рішення суду апеляційної інстанції та залишити в силі судове рішення суду першої інстанції;

6) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій і направити справу на новий розгляд або для продовження розгляду;

7) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження;

8) визнати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, і закрити провадження;

9) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій та ухвалити нове судове рішення.

4. Виконання судових рішень в адміністративних справах

Завершальною стадією адміністративно-позовного провадження виступає звернення судових рішень до виконання.

Норми, якими регламентується здійснення процесуальних дій на цій стадії, містяться в розділі 5 КАС України. Згідно з положеннями цього розділу, постанова або ухвала суду виконується після набрання ними законної сили на підставі виконавчого листа, виданого судом, котрий ухвалив рішення у справі.

Рішення суду першої інстанції набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги. У разі подання апеляційної скарги судове рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після закінчення апеляційного розгляду справи. Рішення судів другої інстанції набирають законної сили з моменту проголошення. Так само з моменту проголошення набувають законної сили ті ухвали суду, які, відповідно до КАС України, не можуть бути оскаржені. Суд може призначити окремий строк для виконання рішення суду, який обчислюється від дня набрання рішенням чи ухвалою законної сили.

Постанова або ухвала суду, яка набрала законної сили, є обов'язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України.

Негайному виконанню підлягають рішення суду про:

- *присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів - у межах суми стягнення за один місяць;*
- *присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби - у межах суми стягнення за один місяць;*
- *поновлення на посаді у відносинах публічної служби;*
- *припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності;*
- *уточнення списку виборців;*
- *обмеження щодо реалізацію права на мирні зібрання;*
- *усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.*

Негайному виконанню також підлягають постанови суду, прийняті в порядку скороченого провадження.

Крім того, суд має право за клопотанням учасників судового процесу або за власною ініціативою звернути до негайного виконання такі рішення:

- *у разі стягнення всієї суми боргу при присудженні платежів виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів та заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби;*
- *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.*

Суд розглядає заяву про звернення постанови до негайного виконання в триденний строк у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі.

У разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення.

За кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, за заявою осіб, на користь яких воно ухвалено, видається один виконавчий лист. Якщо судове рішення ухвалено на користь кількох позивачів чи проти кількох відповідачів, суд має право видати кілька виконавчих листів, точно зазначивши, яку частину судового рішення треба виконати за кожним виконавчим листом.

Виконавчий лист видається судом першої інстанції. Якщо за результатами перегляду справи суд апеляційної чи касаційної інстанції залишить прийняте по суті позовних вимог рішення без змін, ухвалить нове судове рішення по суті позовних вимог чи змінить судове рішення, то виконавчий лист видається судом апеляційної чи касаційної інстанції, за умови, що заява особи про видачу виконавчого листа надійшла до моменту повернення адміністративної справи до суду першої інстанції.

Примусове виконання судових рішень здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження».

Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. (стаття 267 КАСУ).

За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або у разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту та накласти на винну посадову особу, відповідальну за виконання постанови, штраф у розмірі від ста до трьохсот мінімальних заробітних плат.

Половина суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина - до Державного бюджету України.

5. Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ

Загалом юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори фізичних та юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень.

Визначення повноважень адміністративних судів щодо вирішення спорів фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності останнього, залежать від виду суб’єкта владних повноважень, від його місця в системі органів державної влади.

Так, адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку

України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, відповідно до пункту 3 статті 19 КАСУ вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Загалом повноваженнями щодо розгляду адміністративних справ, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим (крім вищевказаних), їх посадова чи службова особа наділені окружні адміністративні суди територіальна юрисдикція яких співпадає з територіальною юрисдикцією цих державних органів. Так, наприклад, рішення голови обласної державної адміністрації може бути оскаржено фізичною або юридичною особою до відповідного окружного адміністративного суду територіальна підсудність якого поширюється на межі даної області.

Рішення, дії чи бездіяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у відповідності до частини 1 статті 18 КАСУ можуть бути оскаржені до місцевих адміністративних судів як судів загальної юрисдикції. Тобто, наприклад, рішення виконавчого комітету відповідної районної ради, його посадових осіб, може бути оскаржено до місцевого адміністративного суду територіальна підсудність якого поширюється на межі даного району.

Що стосується рішень, дій чи бездіяльності відповідної міської, обласної ради чи виконавчого комітету міської ради та їх посадових осіб, то їх оскарження здійснюється до відповідного окружного адміністративного суду територіальна підсудність якого поширюється на межі даної області чи міста.

В той же час слід зазначити, що чіткої нормативної регламентації підсудності таких адміністративних справ в КАСУ не визначено. Для визначення компетенції щодо розгляду тої чи іншої адміністративної справи, однією із сторін якої є відповідний орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування, необхідно зробити дуже ретельний та порівняльний аналіз норм КАСУ, що при застосуванні їх в практичній діяльності адміністративних судів буде викликати що найменше труднощі, а їх не вірне застосування може привести до порушення прав та свобод громадян України. Тому маємо надію, що до моменту практичної діяльності адміністративних судів окремі норми КАСУ будуть удосконалені та зазнають ефективних змін.

Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, у якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Оголошення повинно бути опубліковано не пізніш як за сім днів до судового розгляду. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в

ційній справі таких осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду. *Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі*. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на один місяць.

У нормах Кодексу адміністративного судочинства ми зустрічаємо *новий термін «розумний строк*». Його визначення наводиться в преамбулі самого Кодексу. Зокрема*, під ним розуміють найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах*. При цьому цей строк обмежений двома місяцями, оскільки саме протягом такого терміну адміністративна справа має бути розглянута.

Особливої увагу в КАСУ відведено нормативно-правовій регламентації порядку розгляду адміністративними судами спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Відповідно до Кодексу рішення, *дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України.* Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на Київ.

Рішення, дії чи бездіяльність інших виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів, а також членів зазначених комісій оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, членів цих комісій у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, *можуть бути подані до адміністративного суду у дводенний строк з дня порушення законодавств*а. Такі справи суд вирішує *у п'ятиденний строк після надходження позовної заяви*. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, *вирішуються судом у п'ятиденний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування.*

Позовна заява щодо оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної, міської ради подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

Про *скасування реєстрації кандидата на пост Президента України Центральна виборча комісія подає позовну заяву до Вищого адміністративного суду України протягом трьох днів після виявлення підстав*

для скасування. І суд повинен вирішити цю справу у триденний строк після надходження заяви.

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду у дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Зазначте особливості складання та подання адміністративного позову.

2. Розкрийте процесуальні особливості підготовчого провадження.

3. Проаналізуйте основні стадії провадження в адміністративних судах.

4. Визначте процесуальний порядок розгляду адміністративних справ в суді першої інстанції.

5. Охарактеризуйте процесуальну складову розгляду адміністративних справ в апеляційній та касаційній інстанції.

6. Розкрийте роль Верховного суду України в адміністративному судочинстві.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Х. : Право, 2016. 312 с. URL: http://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/209/1-24.pdf (дата звернення: 29.12.2019)
2. Воліна Т. Надмірне прискорення процесу може змусити його учасників скаржитися Європі. URL: http://zib.com.ua/ua/132986-priskorennya_adminprocesu_mozhe_porushiti_prava_storin.html (дата звернення: 29.12.2019)
3. Кренець О. Спрощене провадження по-адміністративному: що, коли, куди? URL: http://kdkako.com.ua/sproshchene-provadzhennya-po-administrativnomu/ (дата звернення: 29.12.2019)
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 за № 2747-IV. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 (дата звернення: 29.12.2019).

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 4.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

ТЕМА 31. ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

1. Поняття та види звернень громадян.
2. Правова основа та процесуальний порядок розгляду звернень громадян.
3. Процедурні питання доступу до публічної інформації.

1. Поняття та види звернень громадян

У демократичному суспільстві право на звернення виконує надзвичайно важливу функцію. З одного боку, воно є засобом вільно висловити свої думки кожному громадянинові, а з іншого – є джерелом інформації для органів публічної адміністрації про потреби, інтереси чи настрій громадян, являючись також засобом виявлення суспільної думки.

Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Конституція України закріплює право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (ст. 40). «Виступаючи як приватна особа, кожний громадянин вправі оцінювати діяльність органу влади, будь-якої посадової особи чи державного службовця з точки зору її законності та результативності». У свою чергу, уповноважений орган (посадова особа) зобов'язаний розглянути звернення та дати обґрунтовану відповідь у встановлений законодавством строк. Таким чином, право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту прав і свобод громадян, однією з організаційно-правових гарантій їх охорони.

В ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», зазначається, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб, відповідно до їх функціональних обов'язків, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх професійної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності.

Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Загальною ознакою звернень є відображення стану справ у відповідній сфері суспільного життя та її окремих ланках. Вони дають чітке уявлення про функціонування державних органів чи органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій.

Потік звернень громадян до різних інстанцій є лакмусовим папірцем не лише соціальної активності населення, а й певних негативних явищ, недоліків в роботі державного апарату, прогалин у законодавстві, а також вад самої організації розгляду заяв, пропозицій та скарг.

Відповідно, ефективність механізму реєстрації, розгляду та прийняття рішення по зверненнях громадян є одним із показників рівня демократичності держави.

Звернення громадян мають сприйматись як:

1) засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів збоку органів виконавчої влади;

2) можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб;

3) здатність отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;

4) показник становлення громадянського суспільства.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», під зверненням слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Поділити звернення за певними критеріями варто за допомогою відповідного Класифікатора звернень громадян, затвердженого Постановою Кабінету міністрів України № 858 від 24.09.2008 року.

У ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» чітко визначено види звернень громадян, до яких належать наступні:

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліків діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних

органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

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.

2. Правова основа та процесуальний порядок розгляду звернень громадян

Звернення громадян хоча і стосуються різних напрямів діяльності суспільства та держави, але, як правило, вони мають єдину мету – привернути увагу відповідних органів і посадових осіб до проблем щодо приватних або соціальних інтересів. В усі часи кількість поданих та розглянутих звернень розцінювалась як мірило ступеня довіри людей до влади. І вона прямо залежить від того, наскільки ефективно та швидко розв'язуються як загальні проблеми, так і проблеми кожного окремо взятого громадянина.

Правовий масив, що регламентує означені питання є достатньо широким. Як вже зазначалось вище, право на звернення встановлено ст. 40 Конституції України. Крім того, право громадян на звернення є втіленням міжнародних стандартів у сфері прав людини і становить собою трансформацію у внутрішнє законодавство ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, прийнятого 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН.

Загальні питання провадження по розгляду звернень регламентуються Кодексом адміністративного судочинства України, Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року; указом Президента України від 7.02.2008 року № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»; постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 року № 348 «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації»; Постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 року № 858 «Про затвердження Класифікатора звернень громадян». Також, порядок розгляду звернень представлений численними нормативними актами різних органів публічної адміністрації.

Головна особливість проваджень по розгляду звернень громадян полягає у тому, що на відміну від інших видів адміністративного процесу, тут громадянин не є «пасивним» учасником управлінського процесу. Навпаки, шляхом звернень він бере участь в ньому, може його коригувати. Ще однією визначальною рисою

названого провадження є надана керованій стороні можливість захищати своє управлінське право в його рамках. Адже провадження по розгляду звернень у певній своїй частині (по розгляду скарг) виконує також і охоронні функції – в рамках управлінського процесу ліквідуються наявні порушення. Тож у цьому аспекті воно є елементом механізму правового контролю за законністю дій і рішень органів та їх посадових осіб.

Провадження по зверненням громадян, поєднує в собі ***юрисдикційні*** (провадження по скаргам) та ***неюрисдикційні*** (інші види звернень) елементи.

Законодавством встановлені певні вимоги до звернення**,** так, згідно ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне). Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати.

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду. Пропозиції (зауваження) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто.

Звернення розглядаються і вирішуються ***у термін не більше одного місяця*** від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Адміністративне провадження з розгляду звернень громадян – *це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду скарг, заяв і пропозицій окремих громадян та їхніх колективів.*

Адміністративне провадження з розгляду звернень громадян характеризується низкою особливостей:

– на відміну від більшості адміністративних проваджень, котрі порушуються органами публічної влади, це провадження здійснюється внаслідок волевиявлення громадян. Громадянин (колектив громадян) у ньому завжди є єдиним ініціатором та, одночасно, головною зацікавленою стороною;

– провадження по розгляду звернень громадян – це єдине адміністративне провадження, яке не може бути однозначно віднесене до розгляду конфліктних або неконфліктних. У його рамках можуть розглядатися як адміністративні справи «позитивного» (управлінського) характеру, так і справи, що виникають з приводу конфлікту між учасниками правовідносин (перший тип справ базується на заявах та пропозиціях громадян, другий – на їхніх скаргах).

Отже, принцип поділу Особливої частини адміністративно-процесуального права на конфліктну та неконфліктну групи проваджень вимагає розмежовувати провадження з розгляду скарг громадян та провадження з розгляду заяв і пропозицій.

– звернення громадян становить собою універсальний процесуальний засіб для порушення інших адміністративних проваджень (ліцензійного, реєстраційного, дозвільного, адміністративно-позовного тощо), а також їхніх окремих стадій або етапів. Так, наприклад, відповідно до ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження», підставою для відкриття виконавчого провадження є відповідна заява стягувача або його представника. Цілий ряд адміністративних проваджень (нормотворче, дисциплінарне, у справах про адміністративні правопорушення та ін.) мають факультативну стадію оскарження, яка реалізується шляхом подання громадянином скарги на дії або рішення уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Окрему увагу варто приділити провадженню за скаргами громадян. Усі провадження за скаргами громадян доцільно розділити на дві групи:

а) які розглядаються в судовому порядку;

б) які розглядаються в адміністративному порядку.

Розгляд проваджень першої групи регламентовано відповідними нормами, присвяченими питанням судочинства. Стосовно другого виду, то тут мова йде про оскарження до вищого у порядку підлеглості органу, посадової особи, у безпосередньому віданні яких є вирішення поставленого громадянином питання.

Стосовно термінів подання та розгляду скарг, необхідно вказати, що скарга на рішення, що оскаржувалося, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня, протягом одного року від моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну не розглядаються. Водночас, скарги

розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у скарзі питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник установлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у скарзі не може перевищувати сорока п’яти днів.

Факт звернення громадянина із заявою, пропозицією чи скаргою породжує правовідносини з їх розгляду і вирішення. Вони складаються з низки стадій і процедур.

Аналіз структури провадження з розгляду звернень громадян дає змогу виділити у ньому такі стадії:

1) порушення справи за зверненням;

2) вирішення порушеного в зверненні питання;

3) оскарження рішення у справі (у провадженні з розгляду пропозицій громадян ця стадія відсутня),

4) виконання рішення у справі.

Перша стадія – розгляд звернень громадян – включає такі процедурні дії: реєстрацію; ознайомлення зі змістом; направлення в інстанцію, компетентну вирішити дане звернення.

Адміністративне провадження з розгляду звернень громадян починається з його отримання адресатом, попередньої обробки та реєстрації.

Приймання і попередня обробка листів, що надійшли, та відповідей на них здійснюються в централізованому порядку спеціально виділеними для цієї мети працівниками. Попередня обробка кореспонденції, що надійшла, полягає в перевірці правильності доставки і цілісності викладення запису, дати надходження документа і передачі звернення за призначенням.

Тільки зареєстровані звернення мають юридичну силу, і лише з моменту їхньої реєстрації починається перебіг більшості процесуальних строків у провадженні з їхнього розгляду.

Уже у процесі попередньої обробки заяв (скарг, пропозицій) відповідальною особою з'ясовуються такі обставини:

а) чи підлягає таке звернення розгляду. Відповідно до чинного законодавства, розгляду та вирішенню не підлягають:

- анонімні письмові звернення *(такими вважаються звернення без зазначення місця проживання, не підписані автором (авторами), а також ті, з яких неможливо встановити авторство)',*

— повторні звернення, подані до одного й того самого органу від одного і того самого громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вже було вирішено по суті;

- звернення осіб, визнаних судом недієздатними *(зазначене правило не позбавляє недієздатних осіб права на звернення — від їхнього імені звернення*

мають право подавати опікуни та піклувальники, призначені у встановленому чинним законодавством порядку)',

- скарги, подані із порушенням встановлених строків.

Друга стадія – вирішення – розпочинається з визначення суті проблеми, потім здійснюється збір інформації, висунення гіпотези (попереднього рішення, що приймається на основі первинної інформації), її апробація (обговорення в колі компетентних осіб) і прийняття остаточного рішення. В «Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» передбачено, що діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян в органах держаної влади ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділи службового апарату.

Закон України «Про звернення громадян» визначає обов'язок особи, яка звертається з пропозицією, заявою чи скаргою – вказати своє прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, викласти суть порушеного питання, тобто надати відомості про події чи дії (бездіяльність), а також факти, що їх підтверджують. Прийом і попередня обробка листів, що надійшли, та відповідей на них здійснюються в централізованому порядку спеціально виділеними для цієї мети працівниками. Попередня обробка кореспонденції, що надійшла, полягає в перевірці правильності доставки і цілісності викладення запису, дати надходження документа і передачі звернення за призначенням. Усі конверти, за виключенням особистої кореспонденції, відкриваються і на листах проставляється реєстраційний штамп, що фіксує факт і час надходження.

Реєстраційно-контрольна картка містить відомості про П.І.Б. кореспондента та його адресу; відмітку про вид звернення (пропозиція, заява, скарга) та одноособовість чи колективність подання, дату надходження; реєстраційний індекс; інформацію про те, звідки одержано документ, та дату відправлення, а також індекс документа; вказівку, яким чином одержано (поштою, на особистому прийомі, передано через уповноважену особу); зазначення про наявність попередніх звернень; короткий зміст звернення та резолюції з указівкою автора резолюції, з правого боку проставляється індекс звернення відповідно до ***класифікатора***, а також позначка, якщо заявник відноситься до особливих категорій осіб (учасник бойових дій, інвалід Великої Вітчизняної війни тощо), термін виконання та фактичне виконання.

З цього моменту починається етап ознайомлення зі змістом звернення. Працівники відділу роботи зі зверненнями громадян виконавчих органів місцевого самоврядування (посадова особа) попередньо ознайомлюються зі змістом заяви, пропозиції чи скарги. Потім звернення громадян з проектами супроводжувальних листів направляються до тих керівників виконавчих органів місцевого самоврядування, які компетентні вирішувати питання, що містяться в них. Реєстраційно-контрольна карточка звернення, після його

направлення компетентній особі на розгляд, ставиться на контроль та розміщується в настольній контрольно-строковій картотеці за датою виконання, а справа з копією супроводжувальних листів направляється до картотеки зберігання справ. Супроводжувальний лист, підписаний керівником, передається відповідному працівнику відділу для відправлення за необхідною адресою.

Важливим питанням у період перевірки та збору інформації посадовою особою, особливо за скаргами, є убезпечення особи від продовження протиправних дій щодо неї та порушення її суб'єктивних прав. Інколи виникає необхідність зафіксувати сам факт здійснення таких дій. Тут можливі два шляхи:

1) зафіксувати те, що відбувається своїми силами і засобами (написати додаткову скаргу, сфотографувати);

2) зафіксувати те, що відбувається за допомогою офіційних осіб (дільничного інспектора, депутата міської чи сільської ради та інших осіб).

На основі отриманої інформації посадова особа приймає попереднє рішення, а після його апробації (обговорення в колі компетентних осіб) – остаточне. Остаточне рішення колегіального органу приймається звичайною більшістю голосів. Законодавчо зафіксоване положення про право заявника одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги. Як письмове, так і усне рішення повідомляється заявнику. Для того щоб переконатись, що рішення прийняте саме такого змісту, про який говорить особа, яка його оскаржує, необхідно ознайомитись із записом в обліково-реєстраційних документах.

У Законі України «Про звернення громадян» визначено термін подання скарги, що оскаржує прийняте за первісним зверненням рішення. Така скарга може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням (ЗУ «Про звернення громадян», ст. 17).

Пропозиції, заяви і скарги громадян розглядаються і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а в скороченому провадженні – п'ятнадцять днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу чи його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, але який в сумі не повинен перевищувати сорока п'яти днів (ЗУ «Про звернення громадян», ст. 20).

Однією з основних стадій будь-якого управлінського процесу є здійснення контрольної діяльності, яка є засобом зворотного зв'язку, що дозволяє одержати інформацію про фактичний стан справ.

Що ж стосується контролю з боку органів місцевого самоврядування щодо звернень громадян, то він розглядається як самостійний вид громадського контролю, який включає в себе: контроль територіальних громад, контроль представницьких органів місцевого самоврядування,

контроль сільського, селищного, міського голови, контроль виконавчих органів відповідних рад, контроль органів самоорганізації населення.

При вирішенні всіх питань, що містяться у зверненні, керівник відділу роботи зі зверненнями громадян санкціонує зняття цього звернення з контролю. У карточках, знятих з контролю звернень, заповнюються графи зворотної сторони, після чого вони передаються на комп'ютерну обробку. Після вирішення справи по суті всі документи повертаються у відділ роботи зі зверненнями громадян (відповідальній за розгляд звернень посадовій особі), в якому проводиться заповнення всіх граф реєстраційно-облікових карточок (у них проставляються коди згідно з ***класифікатором***). Потім карточки і справи заявників розміщуються в картотеках. Завідувач відділу по роботі зі зверненнями громадян чи інший спеціально призначений працівник відслідковує строки виконання завдань стосовно звернень громадян за контрольно-строковою картотекою, інформуючи відповідальних осіб про настання цих строків.

Слід зазначити, що робота зі зверненнями повинна включати в себе такі взаємопов'язані етапи: розгляд і перевірку, прийняття рішення, повідомлення заявників про прийняті рішення та роз'яснення порядку їх оскарження, забезпечення своєчасного виконання рішень. Усі ці етапи мають бути в роботі будь-якого органу, компетентного розглядати звернення громадян. Слід зазначити, що адміністративні процедури розгляду пропозицій, заяв і скарг виконавчими органами місцевого самоврядування на сьогодні є недостатньо законодавчо визначеними. Більша увага приділена організаційним та матеріально-технічним питанням виконання цієї важливої правозахисної функції, які регламентовані значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів. У зв'язку з цим окремі види звернень громадян (зауваження, пропозиції), що потребують за своєю суттю особливих процедур розгляду, посадовими особами органів місцевого самоврядування належним чином не розглядаються, а зводяться до формальних відповідей та відписок.

Оскарження рішення у справі. У разі незгоди з рішенням, прийнятим у справі за заявою або скаргою, громадянин може оскаржити його до вищого органу публічної адміністрації або до суду. Розгляд таких скарг і прийняття за ними рішень відбувається в загальному порядку розгляду скарг громадян, про який наведено вище.

Стадія оскарження має факультативний характер - її цілком може і не бути. Адже далеко не завжди автор (автори) звернення вважає, що рішення, прийняте за відповідною справою, незаконно покладає на нього певні обов'язки, порушує його права та інтереси або перешкоджає їхній реалізації.

Слід також відмітити, що дана стадія відсутня у провадженні з розгляду пропозицій (зауважень) громадян. Пропозиція (зауваження) завжди має характер поради або рекомендації. Питання про її прийняття або відхилення покладається виключно на розсуд уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації. Будь-яке рішення у справі про розгляд пропозиції (зауваження)

жодним чином не може ущемлювати права автора (авторів) звернення. Відтак, підстави для оскарження є відсутніми.

У разі задоволення скарги, орган або посадова особа публічної адміністрації, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, які він зазнав через виїзд для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку.

Громадянину на його вимогу Г в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому вираженні визначається судом.

Виконання рішення у справі. Фінальною стадією провадження з розгляду звернень громадян є стадія виконання рішення у справі. Нажаль, Закон України «Про звернення громадян», інші закони та підзаконні нормативні акти не містять положень, які б регламентували загальний порядок здійснення процесуальних дій на цій стадії. Ця обставина справедливо визнається одним з найбільших недоліків вітчизняного законодавства про звернення.

На сьогодні можна відзначити лише окремі загальні аспекти виконання рішень у справах за зверненнями громадян, підвідомчих органам публічної адміністрації:

1) звернення до виконання рішення у справі покладається на орган (посадову особу) публічної адміністрації, який його прийняв;

2) рішення у справі за заявою або скаргою громадянина є обов'язковим до виконання зазначеними у ньому юридичними та фізичними особами;

3) у прийнятому рішенні уповноважений суб'єкт публічної адміністрації може визначити порядок його виконання;

4) у разі відмови суб'єкта добровільно виконати рішення, прийняте у справі за зверненням, зазначене рішення виконується примусово. Примусове виконання такого рішення здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження».

3. Процедурні питання доступу до публічної інформації

Одним з основоположних прав особи є закріплене ст. 19 Загальної Декларації прав людини (ООН 1948 р.) право на інформацію. Юридичний зміст даного права складається з «свободи дотримуватись своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів».

Основний Закон України закріпив право кожного громадянина вільно збирати інформацію (ч. 2 ст. 34 Конституції), знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе (ч. 3 ст. 32 Конституції). Крім того держава гарантує

право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту (ч. 2 ст. 50 Конституції), право знати свої права і обов'язки (ч. 1 ст. 57 Конституції), встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законодавством.

Інформація, як відомо, є засобом комунікації людей і нерідко виступає об'єктом їх діяльності. Без отримання інформації у різних її проявах та формах не можлива еволюція людини, розвиток суспільства і держави.

Загалом діюче національне законодавство, під інформацією розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі. Але серед багатьох інформаційних даних, що акумулюють суб'єкти публічної адміністрації, в процесі управління, особливе місце займає інформація, що відноситься законодавцем до категорії «публічної інформації».

Шлях до відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади для України був довгим та важким. Слід зазначити, що до фінішної межи в цьому напрямку залишилось пройти це значний відрізок часу, який суспільство зможе досягти поступово, через використання діючих правових інституції та реформування системи управління в цілому.

Практично в усіх зарубіжних країнах діють спеціальні інституції, відповідальні за реалізацію права на доступ до інформації. В одних країнах – це тимчасові органи, спеціально створені на виконання законів про доступ до інформації й уповноважені здійснювати контроль за реалізацією цих законів. В інших, це постійні інституції, спеціально уповноважені забезпечувати реалізацію права на доступ до інформації. У країнах, де немає спеціального закону про доступ до інформації, це право закріплюється конституцією, а функції щодо його забезпечення покладено на парламенти, омбудсменів та суди.

Не стала виключенням з цього правила й наша держава. Так 13.01.2011 Верховна Рада України прийняла революційний законодавчий акт – Закон України «Про доступ до публічної інформації», чим створила ефективний, дієвий механізм отримання від органів управління, інформаційні дані які акумульовані ними в процесі їх діяльності.

Відповідно до ст. 1 зазначеного закону **публічна інформація** - *це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.*

Таким чином характерними рисами публічної інформації є:

- публічна інформація знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень або і інших розпорядників публічної інформації;

- публічна інформація відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях (паперових, електронних тощо);
- публічна інформація отримується або створюється у зв'язку з виконанням суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків;
- публічна інформація є відкритою, за виключеннями встановленими законодавством;
- надання публічної інформації є здебільшого безкоштовним;
- окрема публічна інформація підлягає оприлюдненню (ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»).

Процедура доступу до публічної інформації має спільні риси з процедурою розгляду звернень громадян, хоча в деяких моментах відрізняється від неї. Так по-перше, звертатись для отримання публічної інформації мають право не лише громадяни, а й юридичні особи та об'єднання громадян без статусу юридичної особи. По-друге, на відміну від розгляду звернень встановлюються більш скорочені строки розгляду запиту на інформацію та надання за ним відповіді. По-третє, за надання публічної інформації (відповіді), у випадку якщо дана інформація має значний обсяг передбачене справляння плати.

Початком процедури доступу до публічної інформації слід вважати подання запиту на інформацію, а саме отримання даного запиту уповноваженим суб'єктом (розпорядником інформації).

Запит на інформацію - *це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.*

Форма інформаційного запиту може бути усна (наприклад при особистому прийомі), письмова (надіслана поштою, телеграфом тощо) або електрона (надіслана електронною поштою). Запит може бути як індивідуальний так й колективний.

Враховуючі розвиток інформаційних технологій, з метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію, передбачено що особа може подавати інформаційний запит шляхом заповнення відповідних спеціальних форм та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника інформації.

Порядок розгляду запиту на інформацію та надання відповіді. Як вже зазначалось, процедура розгляду та надання публічної інформації характеризується скороченими строками. Так, відповідно до ч. 1 ст. 20 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію **не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту**. Відповідь на запит структурні підрозділи готують протягом чотирьох робочих днів і подають на підпис не менше ніж за добу до закінчення терміну виконання.

У випадку відправлення відповіді електронною поштою або телефаксом оригінал відповіді зберігається у структурному підрозділі, який готував відповідь на запит.

У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим.

У випадку якщо інформаційних запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку він повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Публічна інформація надається безкоштовно, але у разі якщо відповідь за запитом передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Загалом суб’єкт владних повноважень та інші розпорядники публічної інформації, при отриманні запиту на інформацію мають право прийняти одне з наступних рішень:

- надати запитувачу публічну інформацію;
- перенаправити запит на інформацію до уповноваженого розпорядника;
- прийняти рішення про відстрочку в задоволенні запиту на інформацію;
- відмовити в задоволені запиту на інформацію.

Перенаправлення запиту на інформацію допускається у разі коли запит подано до розпорядника інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє. В такому випадку неналежний розпорядник, зобов'язаний направити запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана в встановлений строк з підстав настання обставин непереборної сили. В такому разі, рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У задоволені запиту на інформацію відмовляється у випадках коли:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком (у випадку надання інформації більше ніж на 10-ти аркушах);

4) не дотримано встановлених вимог до запиту на інформацію.

Так до публічної інформації відноситься як цілком відкриті інформаційні дані так й публічна інформація з обмеженим доступом до якої віднесено: конфіденційна інформація; таємна інформація; службова інформація.

Конфіденційна інформація - інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Таємна інформація - інформація, доступ до якої обмежується та розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Службова інформація – інформація що:

- міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;
- зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Оскарження. Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Так, запитувач має право оскаржити:

– відмову в задоволенні запиту на інформацію;
– відстрочку задоволення запиту на інформацію;
– ненадання відповіді на запит на інформацію;
– надання недостовірної або неповної інформації;
– несвоєчасне надання інформації;
– невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію;
– інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

Порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Таким чином, прозорість механізмів доступу до публічної інформації та обмеження доступу до інформації є одними з ключових індикаторів відкритого інформаційного суспільства. Належне правове врегулювання

даних механізмів шляхом прийняття відповідних законодавчих актів, зокрема Закону України «Про доступ до публічної інформації» свідчить про розуміння публічної влади в необхідності правового врегулювання доступу до публічної інформації з метою забезпечення виконання Конституції України та взятих на себе міжнародних зобов'язань.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Дайте визначення дефініції «звернення громадян».
2. Які види та форми звернень громадян вам відомі?
3. Визначте особливості провадження за зверненнями громадян.
4. Зазначте основні стадії провадження за зверненнями громадян.
5. Які звернення громадян не підлягають розгляду?
6. Визначте суб'єктів провадження за зверненнями громадян.
7. Які строки розгляду звернень громадян передбачені діючим законодавством?
8. Визначте процесуальний порядок розгляду звернень громадян в підрозділах органів внутрішніх справ.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / За заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 278 с.
2. Класифікатор звернень громадян, затверджений Постановою Кабінету міністрів України № 858 від 24.09.2008 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP080858.h (дата звернення: 30.12.2019)
3. Маруженко О. П. Відкритість інформації щодо законотворчого процесу як складова демократичного розвитку суспільства. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2011_2/p5_4.html (дата звернення: 30.12.2019)
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 №2939-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T112939.html (дата звернення: 30.12.2019)
5. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр (дата звернення: 30.12.2019)
6. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T265700.html (дата звернення: 30.12.2019)
7. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та

органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 7.02.2008 року № 109/2008. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U109_08.html (дата звернення: 30.12.2019)
8. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 року № 348. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP970348.html (дата звернення: 30.12.2019).

ТЕМА 32. ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРОВАДЖЕННЯ

1. Поняття, принципи та види дисциплінарних процедур.
2. Суб'єкти дисциплінарних процедур.
3. Види, підстави та процесуальний порядок накладення дисциплінарних стягнень.

1. Поняття, принципи та види дисциплінарних процедур

З часів СРСР законодавство про дисциплінарну відповідальність розвитку в нашій державі майже не зазнало: можна згадати лише про дисциплінарні статути Збройних сил і міліції, а також окремі, розрізнені норми Кодексу законів про працю України і Виправно-трудового кодексу України. Не приділялось належної уваги цим питанням і в правовій доктрині. Як правило вони розглядалися лише в рамках підручників з адміністративного і трудового права. В зв'язку з цим росте кількість громадян, які незаконно притягуються до адміністративної та дисциплінарної відповідальності лише через вади відповідного законодавства.

Під дисциплінарною відповідальністю відповідно до діючого законодавства України варто розуміти винне порушення трудової дисципліни й службових обов'язків. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і в бездіяльності, допускатися як свідомо, так і по необережності.

Дисциплінарна відповідальність є найпоширенішим видом юридичної відповідальності. Вона значно переважає кримінальну, адміністративну, цивільну та інші види юридичної відповідальності, як за своїми масштабами, так і за частотою реалізації. Це зумовлює надзвичайну важливість дослідження різноманітних аспектів відповідної проблематики, зокрема процесуального порядку застосування дисциплінарних санкцій.

Дисциплінарна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності, її дослідженню присвячено низку робіт, однак її загальновизнану концепцію ще не розроблено. Юридична відповідальність є

проявом загально-соціологічного феномена - соціальної відповідальності, її специфічним різновидом. Існування соціальної відповідальності обумовлено нормативним регулюванням суспільних відносин, зміст яких, у свою чергу, визначено виробничо-економічним укладом суспільства. Юридична відповідальність завжди реалізується через конкретні правовідносини, змістом яких є обов'язок правопорушника давати звіт про свої неправомірні вчинки та відповідне право, правомочність іншого суб'єкта вимагати цього звіту, примушувати до реалізації обов'язку·.

Деякі категорії державних службовців у зв'язку з виконанням своїх повноважень несуть відповідальність у дисциплінарному порядку й за провини, які ганьблять їх як державних службовців або дискредитують органи, у яких вони працюють (керівники, державні службовці - співробітники правоохоронних органів, військовослужбовці й ін.).

Законодавством закріплені такі види дисциплінарної відповідальності державних службовців:

1) у порядку, установленому законами України;

2) у порядку, установленому Кодексом законів про працю України;

3) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників та службовців;

4) на підставі дисциплінарних уставів і спеціальних положень, що діють у ряді галузей керування й деяких сфер державної діяльності.

Слід звернути увагу на те, що у чинному законодавстві про працю передбачені два види дисциплінарної відповідальності, кожному з яких притаманні свої характерні особливості щодо видів, порядку застосування і оскарження дисциплінарних стягнень.

Так, виокремлюють *загальну і спеціальну* дисциплінарні відповідальності.

Загальна дисциплінарна відповідальність передбачена Кодексом законів про працю України і правилами внутрішнього трудового розпорядку для всіх категорій працівників, крім тих правове регулювання трудової діяльності яких лежить в площині застосування спеціального законодавства України або відомчих актів (статутів чи положень про дисципліну).

Слід зазначити, що за загальним правилом за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення, як догана та звільнення, але це стосується тільки загальної дисциплінарної відповідальності.

Для спеціальної ж дисциплінарної відповідальності є характерною можливість застосування до порушника трудової дисципліни крім догани і звільнення, ще й таких заходів дисциплінарного стягнення та впливу, зокрема, як: пониження в класному чині, пониження в посаді, позбавлення нагрудного знаку, звільнення з позбавленням класного чину, попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду, усне зауваження, зауваження, сувора догана, пониження в спеціальному званні на один ступінь та ін.

Незалежно від того, на підставі якого законодавчого акту наступає дисциплінарна відповідальність, вона характеризується такими загальними ознаками:

1) її підставою є дисциплінарна провина;

2) за таку провину передбачене накладення дисциплінарного стягнення;

3) стягнення накладає уповноваженим на те органом (посадовою особою) у порядку підпорядкованості;

4) рамки «дисциплінарної» влади цього органа (посадової особи) чітко встановлюються правовими нормами;

5) службовець, на який накладене дисциплінарні санкції, може оскаржити його у вищий орган (вищестоящій посадовій особі) або в суд;

6) за одна дисциплінарна провина може бути накладено тільки одне дисциплінарні санкції.

Більшість службовців за порушення правил дисципліни несуть відповідальність відповідно до приписань трудового законодавства, а дисциплінарна відповідальність службовців, які реалізують свої повноваження поза рамками трудового договору або правил внутрішнього трудового розпорядку, регулюється законами, указами Президента України, уставами й положеннями, затвердженими вповноваженими органами.

Значна кількість державних службовців несуть дисциплінарну відповідальність не тільки за дисциплінарні провини, пов'язані з невиконанням або неналежним виконанням покладених на них обов'язків, але й за перевищення своїх повноважень, недотримання обмежень, що стосується державної служби, здійснення дій, що ганьблять орган, де із працює, або його звання (норми моралі), присяги, обов'язків, передбачених контрактом, військової честі й ін.

В основу розмежування дисциплінарної відповідальності на види покладений характер діяльності різних категорій службовців, умови їхньої роботи, система дисциплінарних стягнень, порядок їхнього накладення й оскарження.

Виходячи з того, що дисциплінарні деліктні відносини, як правило, виникають на основі та з приводу порушень трудового законодавства, а дисциплінарна відповідальність часто застосовується в порядку організаційної трудової (службової) підлеглості, деякі науковці виключають дисциплінарне провадження з переліку адміністративних проваджень та вважають його самостійним інститутом трудового права.

Втім, існує принаймні кілька обставин, які свідчать про тимчасову доцільність віднесення окремих дисциплінарних проваджень до розряду адміністративних, а відтак - на їх включення до складу адміністративного процесу.

По-перше, далеко не завжди дисциплінарні стягнення застосовуються за вчинення саме дисциплінарних проступків. У передбачених законом випадках дисциплінарна відповідальність застосовується як альтернатива адміністративної відповідальності.

За прикладом звернімося до ст. 15 КУпАП. Згідно з її положеннями, військовослужбовці і призвані на збори військовозобов'язані, а також особи рядового і начальницького складів органів внутрішніх справ несуть відповідальність за адміністративні правопорушення відповідно до дисциплінарних статутів, за певним виключенням. Але у всіх інших випадках органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, замість накладення таких стягнень, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Крім того, у випадках, прямо передбачених законодавством, за вчинення адміністративних деліктів до дисциплінарної відповідальності притягуються також й інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну.

По-друге, дисциплінарним проступком не завжди вважається порушення трудової (службової) дисципліни. Зокрема, чинне законодавство передбачає дисциплінарну відповідальність неповнолітніх, які тримаються у приймальниках-розподільниках, за порушення ними правил внутрішнього розпорядку названих установ. Дисциплінарні санкції до таких неповнолітніх можуть бути застосовані і у випадках, коли інші виховні заходи не дали позитивних результатів. Очевидно, що відповідні дисциплінарні проступки не являють собою порушення трудових (службових, виробничих) відносин.

по-третє, не завжди за вчинення дисциплінарного проступку особа несе відповідальність у порядку трудової або службової підлеглості. Тут прикладом можуть слугувати дисциплінарні деліктні відносини, що виникають між особами, засудженими до кримінального покарання, та адміністрацією виправних установ.

Аналіз наукових підходів до розуміння дисциплінарного провадження та його місця в адміністративному процесі дозволяє нам визначити дисциплінарне провадження як, владно-управлінська діяльність уповноважених суб’єктів публічної адміністрації щодо притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності та накладення специфічних дисциплінарних стягнень.

Але дана діяльність не можлива без правових основоположних вихідних, керівних ідей і закономірності здійснення цього виду унормованої діяльності – принципів провадження. Дисциплінарному провадженню загалом притаманні основні принципи адміністративного процесу. Так до основних принципів дисциплінарного провадження слід віднести:

- *Законність;*
- *Об’єктивність процесу;*
- *Рівність сторін;*
- *Відкритість та гласність процесу;*
- *Забезпечення права на правову допомогу;*
- *Відповідність накладеного стягнення тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку.*

Класифікація видів дисциплінарних проваджень:

1) дисциплінарні провадження у порядку встановленими Кодексом законів про працю України;

2) дисциплінарні провадження у порядку встановленими законами України (дисциплінарні статуту, спеціальні положення про дисципліну тощо);

3) дисциплінарні провадження за порушення відповідно до правил внутрішнього розпорядку.

2. Суб'єкти дисциплінарних процедур

Характеризуючи суб’єктів дисциплінарного провадження слід зазначити, що в цілому їх класифікація збігається з визначеною нами раніше. Розподіл всіх учасників провадження на три групи, дозволяє нам більш чіткіше та впевнено охарактеризувати кожного з них в залежності від його ролі в провадженні.

За аналогією з іншими адміністративними провадженнями, всіх суб’єктів провадження доречно було б поділити на ***лідируючих*** – керівників, що мають право накладати дисциплінарні стягнення; зацікавлених – осіб відносно яких проводиться службове розслідування та які притягуються до дисциплінарної відповідальності; допоміжні – особи що проводять службове розслідування, свідки, потерпілі від дисциплінарного порушення, адвокат, перекладач, експерт тощо.

Так до «лідируючих суб’єктів» даного провадження слід віднести керівників, що відповідно до своїх посадових повноважень мають право накладати дисциплінарні стягнення на підлеглих працівників. Зазначені повноваження можуть бути закріплені відповідними статутами, положеннями тощо. Слід зазначити, що не всі керівники мають право щодо призначення службового розслідування а рівно накладення на винних осіб дисциплінарних стягнень. У випадку виявлення дисциплінарного проступку або отримання інформації про це керівником, що відповідно до свого службового стану не має права притягнення до дисциплінарної відповідальності, він має право ініціювати перед відповідним вищим керівником питання щодо проведення службового розслідування, а особи що проводять службове розслідування мають право запропонувати керівнику наділеному дисциплінарними повноваженнями вид дисциплінарного стягнення.

Аналізуючи ***«зацікавлених суб’єктів»*** даного провадження слід звернути увагу, що особа яка притягається до дисциплінарної відповідальності має певні особливі ознаки, а саме:

- перебуває в трудових або службових відносинах з «лідируючим суб’єктом»;
- вчинені діяння повинні мати склад дисциплінарного проступку.

Суб'єктом дисциплінарного проступку завжди є особа, яка перебуває у трудових правовідносинах з власником або уповноваженим ним органом. Дисциплінарна деліктоздатність - здатність особисто нести відповідальність за порушення трудових обов'язків є складовою частиною право дієздатності

особи. Так, трудова праводієздатність за загальним правилом наступає з 16 років, в певних випадках - з 15 років, а учнів - з 14 років (ст. 188 КЗпП). Всі неповнолітні мають рівні права і обов'язки в трудових правовідносинах з повнолітніми. Це говорить про те, що до дисциплінарної відповідальності працівник може притягатися з моменту, коли він за віком досяг трудової праводієздатності й уклав трудовий договір з роботодавцем.

Аналіз законодавчого масиву, дозволяє нам розрізнити ***загальний і спеціальний суб'єкт дисциплінарної відповідальності.*** Загальним суб'єктом є будь-який працівник, на якого поширюються загальні норми про дисципліну: правила внутрішнього трудового розпорядку, КЗпП.

Спеціальним суб'єктом є працівник, який несе дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими актами - статутами, положеннями, законами.

Спеціальна дисциплінарна відповідальність працівників відрізняється від загальної дисциплінарної відповідальності більш широким змістом дисциплінарного проступку і більш суворими санкціями. Так, для певних категорій працівників, вимоги морального змісту включені в їх трудові обов'язки. Це стосується суддів, прокурорів, державних службовців, працівників, що виконують виховні функції. Недотримання таких норм, аморальна поведінка не тільки під час роботи, але і в побуті є підставою для притягнення такого працівника до дисциплінарної відповідальності аж до звільнення з посади.

Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну передбачено більш широке коло дисциплінарних стягнень.

Суб'єктивну сторону дисциплінарного проступку характеризує вина, тобто певне психічне ставлення особи до своїх протиправних дій і їх шкідливих наслідків. Вона виступає в двох формах: умислу і необережності. Умисна вина передбачає, що особа усвідомлювала протиправність свого діяння, передбачала його шкідливі наслідки і бажала або свідомо допускала їх настання. Для дисциплінарного правопорушення найбільш характерною є вина у формі необережності. Необережність як форма вини передбачає, що особа усвідомлювала протиправність своєї поведінки, передбачала її шкідливі наслідки, проте легковажно розраховувала на їх відвернення, або не передбачала, хоча повинна була їх передбачити. В усіх випадках наявності вини спільним і обов'язковим її елементом є усвідомлення особою протиправності свого діяння, якщо ж немає усвідомлення — немає і вини.

Слід звернути увагу на те, що працівник не може бути визнаний винним, якщо він ненадежно виконує свою роботу внаслідок недостатньої кваліфікації або відсутності відповідних умов для її виконання, інакше кажучи, коли він об'єктивно не міг належно виконати роботу або коли власник не створив для цього належні умови. Не можна притягати працівника до відповідальності за невиконання завідомо незаконного розпорядження адміністрації, а також за відмову виконувати роботу, не передбачену трудовим договором.

Оскільки дисциплінарні проступки стосуються різних сторін службової діяльності, доцільно виділяти ще їх безпосередні об’єкти. Розрізняють три групи таких об’єктів:

а) службові обов’язки, визначені за посадою, порушення яких може спричинити обмеження прав, інтересів, честі, гідності, особистої недоторканності окремих громадян, інтересів і прав державних і громадських організацій;

б) правила додержання службової дисципліни (режим робочого часу, розпорядок дня працівників, правила поводження зі службовими документами);

в) загальні правила поведінки державних службовців поза службою, а також етичні вимоги, що ставляться до них.

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку складається з протиправної з протиправної поведінки суб'єкта, шкідливих наслідків та причинного зв'язку між ними і поведінкою правопорушника.

Здійснення дисциплінарного провадження неможливо без допоміжних суб’єктів. В першу чергу до них слід віднести осіб які за вказівкою керівника проводять службове розслідування. Дані особи призначаються відповідним наказом владного суб’єкта про проведення службової перевірки. Керівник самостійно на власний розсуд обирає відповідальних, неупереджених осіб, з числа працівників даного підприємства, установи, які за своїми діловими та професійними якостями мають можливість провести об’єктивне розслідування дисциплінарної справи. Здебільшого перевірка доручається особам яким безпосередньо підпорядкован порушник по службі або працівникам кадрової служби, відділу по роботі з персоналом, службі внутрішньої безпеки тощо. Забороняється доручати проводити службове розслідування особам які є співучасниками дисциплінарного проступку, підлеглим особам порушника, родичам порушника, особам які мають особисті неприязні стосунку з винним або навпаки перебувають з ним у товариських стосунках, особам які певною мірою так чи інакше зацікавлені у прийнятті рішення.

До категорії допоміжних суб’єктів також слід віднести свідків дисциплінарного проступку – особам яким відомо будь які обставини вчиненого; потерпілих – особи яким протиправними діяннями завдано матеріальної або моральної шкоди; експертів, перекладачів тощо.

Окремо слід зупинитись на участі адвоката в дисциплінарному провадженні. Так адвокат може виступати як в інтересах особи яка притягається до дисциплінарної відповідальності так й на боці осіб яким у результаті вчинення проступку заподіяно шкоду. Аналіз норм чинного законодавства дає нам підстави наголосити, що участь адвоката в процесі проведення дисциплінарного провадження несе в собі певні позитивні моменти, що в цілому сприяють прийняттю законного рішення. Представлення інтересів осіб в провадженні спеціалістом з правових питань,

надання їм професійної юридичної допомоги дозволить захистити конституційні права і інтереси громадян.

3. Види, підстави та процесуальний порядок накладення дисциплінарних стягнень

Дисциплінарне стягнення – це передбачена законом міра примусу, що застосовується певним органом до працівника, який порушив трудову дисципліну.

Згідно з Кодексом законів про працю за порушення трудової дисципліни до працівника можуть бути застосовані такі стягнення:

1) догана;

2) звільнення.

Законодавством, статутами та положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих працівників й інші дисциплінарні стягнення (наприклад, сувора догана).

Чинним законодавством передбачено застосування різноманітних дисциплінарних стягнень, що певним чином ускладнює наведення їх вичерпаного переліку. Втім проведений аналіз, дозволяє нам класифікувати їх на певні групи з урахуванням загального юридичного змісту.

1. Дисциплінарні стягнення, що не змінюють статус особи: *усне зауваження; зауваження; позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи корабля на берег; призначення поза чергою в наряд на роботу; догана; сувора догана, позбавлення раніше застосованого заохочення; попередження про неповну посадову відповідність;тощо.*
2. Дисциплінарні стягнення фінансового характеру: *дисциплінарний штраф.*
3. Дисциплінарні стягнення, пов'язанні з обмеженням певних прав: *поміщення в карцер або одиночну камеру; арешт з триманням на гауптвахті.*
4. Дисциплінарні стягнення, що змінюють статус особи: *затримання присвоєння чергового спеціального звання; пониження в спеціальному званні (класному чині); пониження в посаді; пониження у військовому званні на один ступінь з переведенням на нижчу посаду; звільнення з посади*.

Аналіз підстав притягнення особи до дисциплінарної відповідальності дозволяє нам виділити наступне, це:

- *вчинення працівником дисциплінарного проступку*, тобто винного, протиправного порушення службових обов’язків або порушення вимог трудової, службової дисципліни, вимог статутів, положень, вчинення діянь які є несумісними для заняття відповідної посади, а також загальновизнаних моральних вимог.

В свою чергу Дисциплінарний статут ОВС визначає дисциплінарний проступок, як невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни, тобто недотримання законодавства України та Присяги працівника ОВС.

Дисциплінарний статут служби цивільного захисту передбачає дисциплінарну відповідальність за вчинення грубих дисциплінарних проступків, яким вважається факт грубого порушення службової дисципліни, що не містить ознак складу злочину, а саме:

– невихід на службу без поважних причин;

– порушення встановленого керівником органу чи підрозділу цивільного захисту розпорядку дня;

– вживання алкогольних напоїв чи наркотичних засобів у службовий час, прибуття на службу в нетверезому стані чи стані наркотичного сп'яніння;

– порушення статутних правил несення служби;

– втрата службового посвідчення, службових документів, бланків суворої звітності;

– невиконання наказів та розпоряджень начальників, що призвело до неготовності до дій за призначенням та зриву виконання покладених на орган чи підрозділ цивільного захисту завдань;

– порушення вимог законів та інших нормативно-правових актів, що призвело до псування або втрати закріпленого майна, обладнання та техніки, інших матеріальних збитків, а також завдало шкоди здоров'ю особовому складу органу чи підрозділу цивільного захисту або іншим особам;

– самовільне відлучення курсантів (слухачів) з розташування навчального закладу;

– невиконання індивідуальних планів роботи науковим, науково-педагогічним, педагогічним складом, ад'юнктами, докторантами.

До діянь, що є порушеннями службової дисципліни, також належать:

– порушення вимог законодавства з питань діяльності органів і підрозділів цивільного захисту;

– брутальне або зневажливе ставлення до громадян, приниження їх честі та гідності під час виконання службових обов'язків;

– приховування або недостовірне надання відомостей про себе, що мають значення для проходження служби (зміна місця проживання, притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності) тощо.

Потрібно звернути увагу на те, що дисциплінарним проступком визнається невиконання саме трудових обов'язків. За загальним правилом невиконання громадських доручень, моральних, етичних правил поведінки, не пов'язаних з виконанням трудової функції, не може тягти застосування юридичної відповідальності. Згідно з законодавством порушення трудової дисципліни вважається таким за умови, що воно сталося в робочий час. Але в окремих випадках, коли таке порушення негативно впливає на виробничий цикл, заважає виконанню трудового завдання, судова практика розцінює його як дисциплінарний проступок. Доречно звернути увагу, що для працівників, які працюють у режимі ненормованого робочого часу, весь час перебування на робочому місці та на території підприємства вважається робочим часом.

Вирішуючи питання щодо притягнення конкретного порушника трудової дисципліни до дисциплінарної відповідальності, слід враховувати правове положення в якому перебуває цей працівник.

Так, наприклад, працівники прокуратури перебувають в особливому правовому положенні і несуть дисциплінарну відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, затвердженим постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 року № 1796-XII.

Зокрема, статтею 9 зазначеного статуту передбачено, що до прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури крім догани та звільнення можуть застосовуватися і такі дисциплінарні стягнення, як: пониження в класному чині, пониження в посаді, позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України», звільнення з позбавленням класного чину.

При виборі заходу дисциплінарного стягнення також слід враховувати, що відповідно до частини третьої статті 43 Конституції України використання примусової праці заборонено. У зв'язку з цим не можуть застосовуватись як такі, що суперечать Конституції України, правила відомчих положень чи статутів про дисципліну, які передбачають можливість тимчасового переведення працівника без його згоди на іншу роботу в порядку дисциплінарного стягнення.

Окремої уваги заслуговує розгляд питання про строки та суб'єкти застосування дисциплінарних стягнень.

Так, Кодексом законів про працю України передбачено, що дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника.

При цьому, на працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну, дисциплінарні стягнення можуть накладатися також вищестоящими органами.

Також, слід зауважити, що працівники, які займають виборні посади, можуть бути звільнені тільки за рішенням органу, який їх обрав, і лише з підстав, передбачених законодавством.

Щодо строків застосування дисциплінарного стягнення слід зазначити, що за загальним правилом строк для застосування дисциплінарного стягнення визначається відповідно до статті 148 Кодексу законів про працю України (далі - КЗпПУ).

Зазначеною статтею передбачено, що дисциплінарне стягнення застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці.

Також, цією статтею КЗпПУ визначено, що дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку.

Разом з цим, спеціальним законодавством України і відомчими актами (статутами чи положеннями про дисципліну) передбачені і інші строки застосування дисциплінарних стягнень.

Також, слід згадати і про необхідність отримання власником або уповноваженим ним органом письмових пояснень від порушника трудової дисципліни, саме до моменту застосування дисциплінарного стягнення (ч.1 ст.149 КЗпП).

При цьому, відмова порушника трудової дисципліни від надання пояснень не є перешкодою для застосування до нього дисциплінарного стягнення. Однак, у судовій практиці виробилося правило згідно з яким власник або уповноважений ним орган зобов'язаний надати докази того, що він вимагав письмових пояснень від працівника. На практиці таким доказом може бути акт, що складений у вільній формі свідками, в присутності яких власник вимагав надання письмових пояснень, а працівник відмовився їх надати.

Слід зазначити, що спеціальним законодавством України або відомчими актами (статутами чи положеннями про дисципліну) може бути передбачений більш складний порядок застосування дисциплінарних стягнень до порушників трудової дисципліни.

Так, зокрема, відповідно до статті 37 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (далі - Закон) Вища рада юстиції може притягнути до дисциплінарної відповідальності Голову, заступників Голови та суддів Верховного Суду України, Голову і заступників Голови та суддів вищих спеціалізованих судів. На цих суддів Вища рада юстиції може накласти такі стягнення, як догана і пониження кваліфікаційного класу.

При цьому, порядок притягнення зазначених суддів до дисциплінарної відповідальності досить ускладнений. Згідно зі статтею 39 Закону дисциплінарне провадження включає 4 стадії: перевірка даних про дисциплінарний проступок; відкриття дисциплінарного провадження; розгляд дисциплінарної справи; прийняття рішення. Порядок реалізації кожної із зазначених стадій визначений статтями 40-42 Закону.

Також, слід враховувати, що за кожне порушення трудової дисципліни може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Тому, наприклад, не можна вважати правомірною ситуацію за якою працівнику за прогул оголошують догану і одночасно звільняють на підставі пункту 4 статті 40 (прогул) Кодексу законів про працю України, як за прогул без поважних причин.

Разом з цим, до працівника одночасно можуть бути застосовані одне дисциплінарне стягнення та інші заходи впливу, що передбачені локальними актами.

Так, до працівника, наприклад, можна одночасно застосувати догану та позбавити його премії за період, протягом якого він допустив порушення трудової дисципліни.

Крім цього, роботодавцям слід враховувати, що при обранні виду дисциплінарного стягнення вони зобов’язані враховувати ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяну ним шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника, а також те, що рішення про застосування до працівника певного стягнення має бути оголошене в наказі (розпорядженні) і повідомлене працівникові під розписку (частини третя, четверта статті 149 Кодексу законів про працю України).

Узагальнюючи викладене можливо виділити п’ять основних стадій дисциплінарного провадження, а саме:

1. *Порушення дисциплінарного провадження;*
2. *Службове розслідування (перевірка даних про дисциплінарний проступок);*
3. *Прийняття рішення;*
4. *Оскарження прийнятого рішення;*
5. *Виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення.*

Перша стадія провадження розпочинається з моменту виявлення дисциплінарного проступку керівником, який має повноваження щодо ініціювання проведення службового розслідування (службової перевірки).

Процесуальні підстави для адміністративного провадження про дисциплінарні проступки - це доповідні записки, рапорти, подання табельників, заяви (скарги) громадян, повідомлення в ЗМІ, інші повідомлення про правопорушення тощо. Згідно з чинним законодавством дисциплінарна відповідальність державних службовців настає за: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; перевищення своїх повноважень; порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби; вчинок, який ганьбить особу як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому вона працює.

Але наявність фактичної підстави не завжди тягне за собою порушення справи. Наприклад, начальник при незначному порушенні дисципліни підлеглим має право нагадати йому про службові обов'язки та попередити про неприпустимість таких діянь. Рішення про порушення дисциплінарного провадження спеціальною постановою не оформлюється. На практиці, як правило, це резолюція начальника на рапорті працівника органів внутрішніх справ, на заяві, повідомленні або скарзі інших осіб про проведення службової перевірки (розслідування) за фактом вчинення дисциплінарного проступку.

Стадія проведення службового розслідування (службової перевірки) характеризується низькою процесуальних етапів. Зокрема це етап порушення дисциплінарного провадження. Підставою для призначення службового розслідування можуть бути рапорти посадових та службових осіб, на яких поширюється дія дисциплінарного статуту (спеціального положення про дисципліну) тощо. Обов'язковим процесуальним документом на даній стадії є наказ керівника про призначення службового розслідування (службової перевірки). Як правило в наказі зазначається: відносно кого необхідно

провести службове розслідування, підстава проведення, які конкретні факти потрібно перевірити, вказуються відповідальні за проведення розслідування особи та строк перевірки. Слід звернути увагу, що службове розслідування може відбуватись як відносно конкретної особи (групи осіб), так і за фактом дисциплінарного проступку, наприклад у випадку коли відразу встановити вину особу не можливо.

На стадії проведення службового розслідування відповідальна особа або група осіб (комісія) перевіряють наявні данні про вчинений дисциплінарний проступок, збирають докази, опитують свідків та потерпілих (у разі наявності). В першу чергу, обов'язково необхідно надати особі відносно якої проводиться службове розслідування можливість висловити власну позицію з цього приводу. Відмова особи від надання письмових пояснень в жодному разі не повинно стати перепоною для проведення подальшого службового розслідування.

Отримавши всі необхідні матеріали перевірки, уповноважена на проведення службового розслідування особа (група осіб) складає відповідний висновок який подається керівнику, що призначив службове розслідування для прийняття відповідного рішення за дисциплінарним проступком.

Керівник отримавши висновок службової перевірки з доданими до нього матеріалами у відповідності до встановлених вимог повинен прийняти справедливе та об’єктивне рішення відносно кожного з учасників дисциплінарного проступку, з урахування всіх обставин справи, вини кожного з учасників та їх особистим ставленням до вчиненого. За результатами перевірки можливо прийняття рішення про:

- *накладення дисциплінарного стягнення на вину особу, в тому числі обмежитись раніше накладеним стягненням (для працівників ОВС);*
- *припинення службового розслідування (службової перевірки) – у випадку не підтвердження вини особи;*
- *передачу матеріалів службового розслідування до компетентного органу для складання протоколу про адміністративне правопорушення або порушення кримінальної справи.*

Прийняте керівником рішення оформлюється у вигляді наказу.

Особа яку притягнуто до дисциплінарної відповідальності має право оскаржити прийняте відносно неї рішення за двома шляхами. По-перше, до вищестоящого керівника та по-друге, до суду. У випадку звернення особи до суду, необхідно, в першу чергу, з'ясувати підсудність даної справи. Слід пам’ятати, що у випадку якщо особа була звільнена з публічної служби (служба в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування) справа підсудна адміністративному суду (ст. 17 КАСУ), в інших випадках – районним, міським судам у порядку цивільного судочинства.

Щодо стадії виконання рішення, слід зазначити, що рішення про накладення дисциплінарного стягнення виконується негайно, якщо інше не встановлено самим рішенням. Слід наголосити, що одним з основних завдань дисциплінарного провадження є з'ясування умов, що сприяють вчиненню

дисциплінарних порушень та їх профілактика. Дані обставини не виключають можливості зазначення в прийнятому рішенні додаткових заходів направлених на недопущення в подальшому службових порушень та порядок їх реалізації в діяльності установи. Оскарження прийнятого рішення про дисциплінарне покарання особи не призупиняє його виконання. Рішення про накладене дисциплінарне стягнення фіксується в особовій справі працівника.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Визначте поняття дисциплінарного провадження.
2. Охарактеризуйте особливості дисциплінарних проваджень.
3. Зробить поділ дисциплінарних проваджень на окремі види.
4. Проаналізуйте особливості адміністративно-процесуального статусу суб'єктів дисциплінарного провадження.
5. Визначте та охарактеризуйте основні стадії дисциплінарних проваджень.
6. Розкрийте процесуальний порядок та особливості накладення дисциплінарних стягнень.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / За заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 278 с.
2. Безрук Т. Дисциплінарна відповідальність: за що, ким та коли накладаються дисциплінарні стягнення. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/april/issue-4/article-17093.html (дата звернення: 30.12.2019)
3. Бойко М. Дисциплінарна відповідальність за новим законом про державну службу. URL: https://www.kadrovik.ua/novyny/dyscyplinarna-vidpovidalnist-za-novym-zakonom-pro-derzhavnu-sluzhbu (дата звернення: 30.12.2019)
4. Гнатюк С. С. Дисциплінарне провадження в адміністративно-деліктному праві. URL: file:///C:/Users/aio/Downloads/Nzlubp_2011_7_85.pdf (дата звернення: 30.12.2019)
5. Здійснення дисциплінарного провадження щодо судді : практичний посібник / Проект USAID «Справедливе правосуддя». К.: Істина, 2015. 118 с. URL: http://www.fair.org.ua/content/library_doc/1245.pdf (дата звернення: 30.12.2019)
6. Нові правила для поліції: що змінилося у дисциплінарному статуті. URL: https://zbroya.info/uk/blog/15188_novi-pravila-dlia-politsiyi-shcho-zminilosia-u-distsiplinarnomu-statuti/ (дата звернення: 30.12.2019)

7. Подоляка С. До визначення підстав та порядку здійснення дисциплінарного провадження в органах прокуратури України. URL: file:///C:/Users/aio/Downloads/Nzizvru_2013_4_18.pdf (дата звернення: 30.12.2019)
8. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2337-viii (дата звернення: 30.12.2019)
9. Слободян О. М. Дисциплінарна відповідальність прокурорів по-новому. URL: https://akademia.gp.gov.ua/userfiles/file/Academia2016/Akt_schema/2345243346346.pdf (дата звернення: 30.12.2019)
10. Щодо порядку застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень : Роз'яснення Національного Агентства України з питань державної служби від 15.09.2017 р. N 31-р/з. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/april/issue-4/article-17093.html (дата звернення: 30.12.2019)

ТЕМА 33. ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ

1. Поняття, правова основа та ознаки виконавчого провадження.
2. Суб'єкти виконавчого провадження та їх процесуальний статус
3. Стадії виконавчого провадження та їх зміст.

1. Поняття та ознаки виконавчого провадження

Для виконання завдань захисту прав громадян, юридичних осіб і держави, адміністративне судочинство покликано забезпечити, як правильний та своєчасний розгляд і вирішення підвідомчих йому справ, так і виконання постановлених щодо них рішень. Ця мета досягається за допомогою процесуального порядку їх примусової реалізації, яка становить самостійну і завершальну стадію – виконавче провадження. Виконанням усуваються порушення майнових і особистих немайнових прав шляхом застосування процесуальних засобів і способів примусу до осіб, які відмовилися добровільно виконати свої обов'язки.

Статтею 124 Конституції України визначено, що судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.

Виконання рішень судів здійснюється відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», в новій редакції від 02.06.2016 № 1404-VIII. Зазначений Закон визначає умови та порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що підлягають примусовому виконанню, у разі їх невиконання боржником (боржниками) у добровільному порядку.

Згідно з положеннями статті 1 згаданого Закону **виконавче провадження**, *як завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб) - це сукупність дій органів і посадових осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які проводяться на підставах, в межах повноважень та у спосіб, визначених чинним законодавством.*

Інститут виконавчого провадження як система правових норм, що регулює примусове виконання виконавчих документів, повинен бути зрозумілим, чітким та гарантувати додержання прав як стягувача, так і боржника.

За кожним рішенням, яке набрало законної сили або допущено судом до негайного виконання, за заявою особи, на користь якої постановлено рішення, видається один виконавчий лист.

Відповідно до ЗУ «Про виконавче провадження» підлягають примусовому виконанню такі виконавчі документи:

1) виконавчі листи та накази, що видаються судами у передбачених законом випадках на підставі судових рішень, рішень третейського суду, рішень міжнародного комерційного арбітражу, рішень іноземних судів та на інших підставах, визначених законом або міжнародним договором України;

1^{1}) судові накази;

2) ухвали, постанови судів у цивільних, господарських, адміністративних справах, справах про адміністративні правопорушення, кримінальних провадженнях у випадках, передбачених законом;

3) виконавчі написи нотаріусів;

4) посвідчення комісій по трудових спорах, що видаються на підставі відповідних рішень таких комісій;

5) постанови державних виконавців про стягнення виконавчого збору, постанов державних виконавців чи приватних виконавців про стягнення витрат виконавчого провадження, про накладення штрафу, постанов приватних виконавців про стягнення основної винагороди;

6) постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

7) рішення інших державних органів та рішень Національного банку України, які законом визнані виконавчими документами;

8) рішення Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», а також рішення інших міжнародних юрисдикційних органів у випадках, передбачених міжнародним договором України;

9) рішення (постанов) суб'єктів державного фінансового моніторингу (їх уповноважених посадових осіб), якщо їх виконання за

законом покладено на органи та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень.

Значення судового виконання полягає в тому, що воно гарантує фактичну реалізацію рішень судових і несудових органів, завершує юрисдикційну діяльність по захисту суб'єктивних прав громадян і організацій, забезпечує зміцнення законності у сфері матеріально-правових відносин та сприяє вихованню громадян і службових осіб у дусі виконання законів України.

Аналіз нормативно-правового масиву дає нам можливість виокремити певні ***особливості (ознаки) виконавчого провадження:***

- *за своєю природою являє собою завершальну стадію судового процесу;*
- *здебільшого відбувається виключно на підставі «фінальних» судових актів (виконавчі листи, судові накази, ухвали та постанови судів тощо), що вступили в закону силу;*
- *має примусовий характер дій, що відбуваються лише після закінчення строку на самостійне виконання рішення боржником;*
- *примусове виконання рішень покладається на Державну виконавчу службу України, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України;*
- *лідируючим суб'єктом завжди виступає лише Державна виконавча служба України, її посадова особа – державний виконавець.*

Правову основу здійснення виконавчого провадження становлять - Конституція України; Кодекси України: цивільно-процесуальний, кримінально-процесуальний кодекс, господарсько-процесуальний, кодекс про адміністративні правопорушення, кодекс адміністративного судочинства, Закони України «Про виконавче провадження» тощо.

2. Суб'єкти виконавчого провадження та їх процесуальний статус

Відповідно до вимог ЗУ «Про виконавче провадження» примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених цим Законом випадках на приватних виконавців, правовий статус та організація діяльності яких встановлюються Законом України від 02.06.2016 № 1403-VIII «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» .

Учасниками виконавчого провадження є виконавець, сторони, представники сторін, прокурор, експерт, спеціаліст, перекладач, суб'єкт оціночної діяльності - суб'єкт господарювання, особи, права інтелектуальної власності яких порушені, - за виконавчими документами про конфіскацію та знищення майна на підставі статей 176, 177 і 229 Кримінального кодексу України, статті 51 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Сторонами виконавчого провадження є стягувач і боржник.

Стягувачем є фізична або юридична особа чи держава, на користь чи в інтересах яких видано виконавчий документ.

Боржником є визначена виконавчим документом фізична або юридична особа, держава, на яких покладається обов'язок щодо виконання рішення.

Сторони можуть реалізувати свої права і обов'язки у виконавчому провадженні самостійно або через представників. Особиста участь фізичної особи у виконавчому провадженні не позбавляє її права мати представника, крім випадку, коли боржник згідно з рішенням зобов'язаний вчинити певні дії особисто.

Діти та особи, визнані судом недієздатними, реалізують свої права та виконують обов'язки, пов'язані з виконавчим провадженням, відповідно до вимог закону через своїх законних представників.

Представництво юридичних осіб у виконавчому провадженні здійснюється їх керівниками чи органами, посадовими особами, які діють у межах повноважень, наданих їм законом чи установчими документами юридичної особи, або через представників юридичної особи.

Представником юридичної особи у виконавчому провадженні може бути особа, яка відповідно до відомостей Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань має право вчиняти дії від імені такої юридичної особи без довіреності. Повноваження представника юридичної особи у виконавчому провадженні можуть бути підтверджені довіреністю, виданою і оформленою відповідно до закону. Представник може вчиняти від імені особи, яку він представляє, усі процесуальні дії, що їх має право вчиняти така особа. Дані про наявність обмежень щодо представництва юридичної особи у виконавчому провадженні можуть міститися в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань або у виданій довіреності.

Повноваження адвоката як представника посвідчуються ордером, дорученням органу чи установи, що уповноважені законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається витяг з договору, в якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих дій як представника сторони виконавчого провадження. Витяг засвідчується підписами сторін договору.

Представниками у виконавчому провадженні не можуть бути:

1) особи, які не мають повної цивільної дієздатності;

2) судді, слідчі, прокурори, працівники підрозділів, які провадять оперативно-розшукову діяльність, експерти, спеціалісти, перекладачі, суб'єкти оціночної діяльності - суб'єкти господарювання, які діють як учасники цього виконавчого провадження, виконавці та помічники приватних виконавців, крім випадків, коли вони діють як законні представники або уповноважені особи відповідного органу, що є стороною виконавчого провадження;

3) інші особи, які відповідно до закону не можуть здійснювати представництво.

Права і обов'язки сторін та інших учасників виконавчого провадження:

1. Сторони виконавчого провадження та прокурор як учасник виконавчого провадження мають право ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, заявляти відводи у випадках, передбачених цим Законом, мають право доступу до автоматизованої системи виконавчого провадження, право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність виконавця у порядку, встановленому цим Законом, надавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у вчиненні виконавчих дій, надавати усні та письмові пояснення, заперечувати проти клопотань інших учасників виконавчого провадження та користуватися іншими правами, наданими законом.

Право вибору пред'явлення виконавчого документа для примусового виконання до органу державної виконавчої служби або до приватного виконавця, якщо виконання рішення відповідно до статті 5 цього Закону віднесено до компетенції і органів державної виконавчої служби, і приватних виконавців, належить стягувачу.

2. Сторони у процесі виконання рішення відповідно до процесуального законодавства мають право укласти мирову угоду, що затверджується (визнається) судом, який видав виконавчий документ.

3. Інші учасники виконавчого провадження мають право надавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у вчиненні виконавчих дій, надавати усні та письмові пояснення, заперечувати проти клопотань інших учасників виконавчого провадження та користуватися іншими правами, наданими законом.

4. Сторони зобов'язані невідкладно, не пізніше наступного робочого дня після настання відповідних обставин, письмово повідомити виконавцю про повне чи часткове самостійне виконання рішення боржником, а також про виникнення обставин, що обумовлюють обов'язкове зупинення вчинення виконавчих дій, про встановлення відстрочки або розстрочки виконання, зміну способу і порядку виконання рішення, зміну місця проживання чи перебування (у тому числі зміну їх реєстрації) або місцезнаходження, а боржник - фізична особа - також про зміну місця роботи.

Боржник зобов'язаний:

1) утримуватися від вчинення дій, що унеможливлюють чи ускладнюють виконання рішення;

2) допускати в установленому законом порядку виконавця до житла та іншого володіння, приміщень і сховищ, що належать йому або якими він користується, для проведення виконавчих дій;

3) за рішеннями майнового характеру подати виконавцю протягом п'яти робочих днів з дня відкриття виконавчого провадження декларацію про доходи та майно боржника, зокрема про майно, яким він володіє спільно з іншими особами, про рахунки у банках чи інших фінансових установах, про

майно, що перебуває в заставі (іпотеці) або в інших осіб, чи про кошти та майно, належні йому від інших осіб, за формою, встановленою Міністерством юстиції України;

4) повідомити виконавцю про зміну відомостей, зазначених у декларації про доходи та майно боржника, не пізніше наступного робочого дня з дня виникнення відповідної обставини;

5) своєчасно з'являтися на вимогу виконавця;

6) надавати пояснення за фактами невиконання рішень або законних вимог виконавця чи іншого порушення вимог законодавства про виконавче провадження.

Особи, які на підставі закону звернулися з позовом в інтересах інших осіб (крім прокурора), беруть участь у виконавчому провадженні і користуються правами сторони виконавчого провадження, відкритого за їхньою заявою або за заявою іншої сторони в справі.

У виконавчому провадженні за виконавчим документом на підставі судового рішення у справі за позовом, поданим учасником господарського товариства в інтересах останнього, укладення мирової угоди, відмова від стягнення і повернення виконавчого документа можливі лише за письмовою згодою всіх осіб, які у відповідній справі діяли в інтересах господарського товариства.

Особи, які беруть участь у виконавчому провадженні, зобов'язані сумлінно користуватися усіма наданими їм правами з метою забезпечення своєчасного та в повному обсязі вчинення виконавчих дій.

Примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) покладається на органи державної виконавчої служби та у визначених Законом України «Про виконавче провадження» випадках - на приватних виконавців. Завданням органів державної виконавчої служби та приватних виконавців є своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом.

Систему органів примусового виконання рішень державного рівня становлять:

1) Міністерство юстиції України;

2) органи державної виконавчої служби, утворені Міністерством юстиції України в установленому законодавством порядку.

Приватним виконавцем може бути громадянин України, уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, встановленому законом. Він є суб'єктом незалежної професійної діяльності.

Приватним виконавцем може бути громадянин України, який досяг 25 років, має вищу юридичну освіту не нижче другого рівня, володіє державною мовою, має стаж роботи у галузі права після отримання відповідного диплома не менше двох років та склав кваліфікаційний іспит.

Приватним виконавцем не може бути особа:

1) яка не відповідає вимогам, встановленим частиною першою цієї статті;

2) визнана судом обмеженою у цивільній дієздатності або недієздатною;

3) яка має не зняту або не погашену в установленому законом порядку судимість;

4) яка вчинила корупційне правопорушення або порушення, пов'язане з корупцією, - протягом трьох років з дня вчинення;

5) якій за порушення вимог законодавства анульовано свідоцтво про право на зайняття нотаріальною чи адвокатською діяльністю або діяльністю арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора), яку позбавлено права на здійснення діяльності приватного виконавця, - протягом трьох років з дня прийняття відповідного рішення;

6) звільнена з посади судді, прокурора, працівника правоохоронного органу, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування у зв'язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності, - протягом трьох років з дня звільнення.

Приватний виконавець під час здійснення своєї діяльності не може займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора), інструкторської та суддівської практики із спорту та роботи в органах Асоціації приватних виконавців України) або підприємницькою діяльністю.

3. Стадії виконавчого провадження та їх зміст

Як правило, у науковій літературі виділяють чотири стадії виконавчого провадження:

I. Відкриття виконавчого провадження.

II. Здійснення виконавчого провадження (виконавчих дій).

III. Закінчення виконавчого провадження.

IV. Оскарження постанови про закінчення виконавчого провадження.

Загальний порядок виконання рішень викладено у главі третій Закону України «Про виконавче провадження».

Аналізуючи стадію *«Відкриття виконавчого провадження»* слід звернути увагу на наступне.

Підставою для відкриття виконавчого провадження по виконанню судового рішення є пред’явлений до відповідного відділу державної виконавчої служби виконавчий документ разом із заявою стягувача про відкриття виконавчого провадження.

Про відкриття виконавчого провадження державний виконавець протягом трьох днів з моменту передачі йому виконавчого документу виносить відповідну постанову, копії якої надсилаються сторонам та до органу, що видав виконавчий документ.

Якщо рішення підлягає негайному виконанню, то державний виконавець відкриває виконавче провадження не пізніше наступного дня після одержання виконавчого документа.

Постанова про відкриття виконавчого провадження або відмову у відкритті виконавчого провадження, про повернення виконавчого документа стягувачу надсилаються рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

Боржник вважається повідомленим про відкриття виконавчого провадження, якщо йому надіслано постанову про відкриття виконавчого провадження за адресою, зазначеною у виконавчому документі.

За письмовою заявою учасників виконавчого провадження документи виконавчого провадження можуть надсилатися адресатам каналами факсимільного зв'язку або електронною поштою. Документи виконавчого провадження, надіслані каналами факсимільного зв'язку або електронною поштою, вважаються врученими за наявності належного підтвердження їх одержання адресатами.

Виконавчі документи можуть бути пред'явлені до виконання в такі *строки:*

1) посвідчення комісій по трудових спорах, постанови судів у справах про адміністративні правопорушення та постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, - протягом трьох місяців;

2) інші виконавчі документи - протягом року, якщо інше не передбачено законом.

Рішення про стягнення періодичних платежів (у справах про стягнення аліментів, про відшкодування шкоди в разі ушкодження здоров'я, втратою годувальника тощо) можуть бути пред'явлені для виконання протягом усього періоду, на який присуджені платежі.

Стягувач, який пропустив строк пред'явлення виконавчого листа або іншого судового документа до виконання, має право звернутись із заявою про поновлення пропущеного строку до суду, який видав відповідний документ, або до суду за місцем виконання.

Державний виконавець **відмовляє** у відкритті виконавчого провадження в разі:

– пропуску встановленого строку пред'явлення документів до виконання;

– неподання виконавчого документа (наприклад, подання судового рішення без виконавчого листа або наказу, у випадках, коли передбачена видача останніх);

– помилкового надходження виконавчого документа (не за територіальністю або підвідомчістю);

– якщо рішення, на підставі якого видано виконавчий документ, не набрало законної сили, крім випадків, коли воно в установленому законом порядку допущено до негайного виконання;

– якщо не закінчилася відстрочка виконання рішення, надана судом, яким постановлено рішення;

– у разі невідповідності виконавчого документа встановленим вимогам;

– якщо виконавчий документ повернуто стягувачу за його заявою, крім виконавчих документів про стягнення аліментів та інших періодичних платежів;

– наявності інших обставин, передбачених законом, які виключають здійснення виконавчого провадження.

У разі, якщо не закінчився строк пред'явлення виконавчого документу до виконання і цей документ відповідає вимогам, передбаченим Законом України «Про виконавче провадження», державний виконавець зобов'язаний у 3-денний строк з дня надходження до нього виконавчого документа винести постанову про відкриття виконавчого провадження.

У постанові державний виконавець вказує про необхідність боржнику самостійно виконати рішення у строк до семи днів з моменту винесення постанови (у разі виконання рішення про примусове виселення боржника - у строк до п'ятнадцяти днів) та зазначає, що у разі ненадання боржником документального підтвердження виконання рішення буде розпочате примусове виконання цього рішення із стягненням з боржника виконавчого збору і витрат, пов'язаних з організацією та проведенням виконавчих дій, передбачених ЗУ «Про виконавче провадження».

У разі невиконання рішення боржником у наданий для добровільного виконання строк з нього за постановами державного виконавця стягуються витрати, пов'язані з провадженням виконавчих дій, та виконавчий збір (10 відсотків від суми, належної до стягнення, або вартості майна, належного до передачі, а за рішенням немайнового характеру виконавчий збір стягується у розмірі сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з боржника - громадянина і вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - з боржника - юридичної особи).

Оскільки від правильного розуміння державним виконавцем змісту рішення, що підлягає виконанню, залежать зміст і характер виконавчих дій, потрібних для виконання рішення, усвідомлення ним змісту рішення є необхідною передумовою здійснення виконавчого провадження.

З метою забезпечення провадження виконавчих дій стягувач може за погодженням із державним виконавцем внести на депозитний рахунок відповідного органу державної виконавчої служби певну грошову суму для здійснення необхідних витрат або для покриття їх частини, якщо інше не передбачено законом.

Друга стадія виконавчого провадження полягає в ***безпосередньому здійсненні виконавчих дій*** направлених на реалізацію виконавчого документа.

Державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії з виконання рішення протягом **шести** місяців з дня винесення постанови про відкриття

виконавчого провадження, а з виконання рішення немайнового характеру - у **двомісячний** строк.

Виконавчі дії провадяться державним виконавцем у робочі дні не раніше шостої і не пізніше двадцять другої години. Виконавчі дії в неробочі та святкові дні, встановлені законом, провадяться у зазначений час, у разі якщо зволікання неможливе або якщо такі дії не можуть бути проведені в інші дні з вини боржника, на підставі постанови державного виконавця, затвердженої начальником відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець.

Провадження виконавчих дій у нічний час допускається у разі, якщо невиконання рішення створює загрозу життю чи здоров'ю громадян або якщо виконавчі дії, розпочаті до двадцять другої години, необхідно продовжити, але з наступним повідомленням начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, не пізніше наступного робочого дня після проведення таких дій.

Виконавче провадження підлягає *обов'язковому зупиненню* у випадках:

1) проходження боржником строкової військової служби, військової служби за призовом осіб офіцерського складу, військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, або якщо боржник проходить військову службу та виконує бойові завдання військової служби у бойовій обстановці чи в районі проведення антитерористичної операції, якщо згідно з умовами служби проведення виконавчих дій неможливе чи на прохання стягувача, який проходить таку військову службу;

2) зупинення судом стягнення на підставі виконавчого документа;

3) зупинення судом реалізації арештованого майна у разі відсутності іншого майна боржника, на яке може бути звернено стягнення;

4) порушення господарським судом провадження у справі про банкрутство боржника, якщо відповідно до закону на вимогу стягувача поширюється дія мораторію, запровадженого господарським судом. Виконавець не зупиняє вчинення виконавчих дій за рішеннями про виплату заробітної плати, аліментів, відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю особи, авторської винагороди, повернення невикористаних та своєчасно неповернутих коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, рішеннями немайнового характеру, у разі перебування виконавчого провадження на стадії розподілу стягнутих з боржника грошових сум (у тому числі одержаних від реалізації майна боржника);

5) звернення виконавця та/або заінтересованої особи до суду із заявою про заміну вибулої сторони правонаступником у порядку, встановленому частиною п'ятою статті 15 Закону України «Про виконавче впровадження»;

6) надання судом, який видав виконавчий документ, відстрочки виконання рішення;

7) включення підприємства паливно-енергетичного комплексу до Реєстру підприємств паливно-енергетичного комплексу, які беруть участь у

процедурі погашення заборгованості, яка виникла внаслідок розрахунків за енергоносії з урахуванням дати заборгованості відповідно до Закону України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» крім рішень, передбачених абзацом шостим пункту 3.7 статті 3 зазначеного Закону;

8) затвердження плану санації боржника до порушення провадження у справі про банкрутство;

9) надіслання виконавчого документа до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у випадку, передбаченому частиною третьою статті 4 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» ;

10) включення підприємств, що виробляють, транспортують та постачають теплову енергію, надають послуги з централізованого опалення та постачання гарячої води, підприємств централізованого водопостачання та водовідведення, що надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, послуги з постачання холодної води та послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості відповідно до Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії», з виконавчих проваджень, стягувачами за якими є Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України», її дочірня компанія «Газ України», Публічне акціонерне товариство «Укртрансгаз», постачальники електричної енергії, а боржниками - підприємства, що виробляють теплову енергію, транспортують та постачають теплову енергію, надають послуги з централізованого опалення та постачання гарячої води, та підприємства централізованого водопостачання та водовідведення, що надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, послуги з постачання холодної води та послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем);

11) встановлення мораторію на звернення стягнення на активи боржника за зобов'язаннями підприємств залізничного транспорту, майно яких розміщене на території проведення антитерористичної операції, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження;

12) включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації.

Про зупинення виконавчого провадження державний виконавець виносить вмотивовану постанову, яка затверджується начальником відповідного органу державної виконавчої служби, не пізніше наступного дня, коли йому стало відомо про такі обставини.

У разі відсутності відомостей про місце проживання, перебування чи місцезнаходження боржника - фізичної особи, а також дитини за виконавчими документами про відібрання дитини державний виконавець звертається до суду з поданням про винесення ухвали про розшук боржника або дитини. У разі необхідності розшуку транспортного засобу боржника державний виконавець виносить постанову про такий розшук, яка є обов'язковою для виконання органами внутрішніх справ.

Розшук боржника - фізичної особи, дитини, розшук транспортних засобів боржника здійснюють органи внутрішніх справ, а розшук боржника - юридичної особи та іншого майна боржника організовує державний виконавець. Розшук оголошується відповідно за місцем виконання рішення або за останнім відомим місцем проживання, перебування, місцезнаходженням боржника чи місцезнаходженням його майна, або за місцем проживання (місцезнаходженням) стягувача.

Витрати органів внутрішніх справ, пов'язані з розшуком боржника - фізичної особи, дитини за виконавчими документами про відібрання дитини або транспортних засобів боржника, стягуються з боржника за ухвалою суду. Витрати, пов'язані з організацією розшуку боржника - юридичної особи або іншого майна боржника, стягуються з боржника.

Наступною стадією виконавчого провадження виступає стадія *«Закінчення виконавчого провадження»*.

Виконавче провадження підлягає закінченню виконавцем у випадках:

Виконавче провадження підлягає закінченню у разі:

1) визнання судом відмови стягувача від примусового виконання судового рішення;

2) затвердження судом мирової угоди, укладеної сторонами у процесі виконання рішення;

3) припинення юридичної особи - сторони виконавчого провадження, якщо виконання її обов'язків чи вимог у виконавчому провадженні не допускає правонаступництва, смерті, оголошення померлим або визнання безвісно відсутнім стягувача чи боржника;

4) прийняття Національним банком України рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку-боржника;

5) скасування або визнання нечинним рішення, на підставі якого виданий виконавчий документ, або визнання судом виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню;

6) письмової відмови стягувача від одержання предметів, вилучених у боржника під час виконання рішення про передачу їх стягувачу, або знищення речі, що має бути передана стягувачу в натурі або оплатно вилучена;

7) закінчення строку, передбаченого законом для відповідного виду стягнення, крім випадку, якщо існує заборгованість із стягнення відповідних платежів;

8) визнання боржника банкрутом;

9) фактичного виконання в повному обсязі рішення згідно з виконавчим документом;

10) повернення виконавчого документа без виконання на вимогу суду або іншого органу (посадової особи), який видав виконавчий документ;

11) надіслання виконавчого документа до суду, який його видав, у випадку, передбаченому частиною третьою статті 63 Закону України «Про виконавче провадження»;

12) якщо рішення фактично виконано під час виконання рішення Європейського суду з прав людини;

13) непред'явлення виконавчого документа за відновленим виконавчим провадженням у строки, визначені статтею 41 Закону України «Про виконавче провадження»;

14) якщо стягнені з боржника в повному обсязі кошти не витребувані стягувачем протягом року та у зв'язку з цим перераховані до Державного бюджету України;

15) якщо коштів, що надійшли від реалізації заставленого майна (за виконавчим документом про звернення стягнення на заставлене майно), недостатньо для задоволення вимог стягувача - заставодержателя, а також якщо майно, яке є предметом іпотеки, передано іпотекодержателю або придбано ним відповідно до вимог Закону України «Про іпотеку» за виконавчим документом про звернення стягнення на майно, яке є предметом іпотеки;

16) погашення, списання згідно із Законом України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» неустойки (штрафів, пені), інших штрафних, фінансових санкцій, а також інфляційних нарахувань і процентів річних, нарахованих на заборгованість теплопостачальних та теплогенеруючих організацій перед Національною акціонерною компанією «Нафтогаз України», її дочірньою компанією «Газ України», Публічним акціонерним товариством «Укртрансгаз» за спожитий природний газ, підприємств централізованого водопостачання та водовідведення, що надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, послуги з постачання холодної води та послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), перед постачальниками електричної енергії за спожиту електричну енергію, що підлягали виконанню на підставі виконавчого документа за судовим рішенням.

Постанова про закінчення виконавчого провадження виноситься в день настання відповідних обставин або в день, коли виконавцю стало відомо про такі обставини.

Про закінчення виконавчого провадження державний виконавець виносить постанову, з обов'язковим мотивуванням підстав її винесення, яка затверджується начальником відповідного органу державної виконавчої служби.

Якщо у виконавчому провадженні виконавцем був накладений арешт на майно боржника, у постанові про закінчення виконавчого провадження, повернення виконавчого документа стягувачу або повернення виконавчого документа до суду або іншого органу (посадової особи), який його видав, державний виконавець зазначає про скасування арешту, накладеного на майно боржника.

Стадія *«Оскарження постанови про закінчення виконавчого провадження»* являє собою процесуальний порядок захисту прав стягувача та боржника при винесенні виконавцем неправомірної постанови про закінчення виконавчого провадження.

У виконавчому провадженні контроль за своєчасністю, правильністю, повнотою виконання рішень державним виконавцем здійснюють начальник органу державної виконавчої служби, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, та керівник вищестоящого органу.

Постанова про закінчення виконавчого провадження може бути оскаржена у 10-денний строк.

Рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до суду, який видав виконавчий документ, у порядку, передбаченому законом.

Рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб), у тому числі постанов державного виконавця про стягнення виконавчого збору, постанов приватного виконавця про стягнення основної винагороди, витрат виконавчого провадження та штрафів, можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Рішення, дії або бездіяльність державного виконавця також можуть бути оскаржені стягувачем та іншими учасниками виконавчого провадження (крім боржника) до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець. Рішення, дії та бездіяльність начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, можуть бути оскаржені до керівника органу державної виконавчої служби вищого рівня.

Начальник відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, при здійсненні контролю за рішеннями, діями державного виконавця під час виконання рішень має право у разі, якщо вони суперечать вимогам закону, своєю постановою скасувати постанову або інший процесуальний документ (або їх частину), винесені у виконавчому провадженні державним виконавцем, зобов'язати державного виконавця провести виконавчі дії в порядку, встановленому цим Законом.

Начальник відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або виконавець з власної ініціативи чи за заявою сторони виконавчого провадження може виправити допущені у процесуальних

документах, винесених у виконавчому провадженні, граматичні чи арифметичні помилки, про що виноситься відповідна постанова.

Керівник вищого органу державної виконавчої служби у разі виявлення порушень вимог закону визначає їх своєю постановою та надає доручення начальнику відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, щодо проведення дій, передбачених абзацами другим і третім цієї частини.

Скарга у виконавчому провадженні подається виключно у письмовій формі та має містити:

1) найменування органу державної виконавчої служби, до якого вона подається;

2) повне найменування (прізвище, ім'я та по батькові) стягувача та боржника, їхні місця проживання чи перебування (для фізичних осіб) або місцезнаходження (для юридичних осіб), а також найменування (прізвище, ім'я та по батькові) представника сторони виконавчого провадження, якщо скарга подається представником;

3) реквізити виконавчого документа (вид документа, найменування органу, що його видав, день видачі та номер документа, його резолютивна частина);

4) зміст оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності та посилання на порушену норму закону;

5) викладення обставин, якими скаржник обґрунтовує свої вимоги;

6) підпис скаржника або його представника із зазначенням дня подання скарги.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Дайте визначення правової дефініції «виконавче провадження».
2. Визначте правові підстави здійснення виконавчого провадження.
3. Зазначте особливості здійснення виконавчого провадження.
4. Охарактеризуйте основних суб’єктів виконавчого провадження.
5. Дайте аналіз адміністративно-процесуального статусу державного виконавця.
6. Розкрийте процесуальний зміст основних стадій виконавчого провадження.
7. Визначте процесуальний строк проведення виконавчого провадження.
8. Зазначте особливості процесуального порядку звернення стягнення на майно боржника.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Колток А. Реформа виконавчого провадження. Перезавантаження. URL: http://zib.com.ua/ua/125029-reforma_vikonavchogo_provadzhennya_yaki_zmini_chekayut_borzh.html (дата звернення: 30.12.2019)
2. Коментар до Закону України «Про виконавче провадження». URL: https://ukrogis.com/komentar-zakonu-ukraïni-pro-vikonavche-provadzhennya (дата звернення: 30.12.2019)
3. Кузь О. Проблеми виконавчого провадження «по-новому» і шляхи їх вирішення. URL: http://protokol.com.ua/ua/problemi_vikonavchogo_provadgennya_po_novomu_i_shlyahi_ih_rishennya/ (дата звернення: 30.12.2019)
4. Малишев Б. Приватні виконавці: нова юридична професія і головний засіб реформи системи виконання провадження. URL: http://pravo.org.ua/ua/news/20871615-privatni-vikonavtsi-nova-yuridichna-profesiya- (дата звернення: 30.12.2019)
5. Науково-практичний коментар Закону України «Про виконавче провадження». Станом на 5 квітня 2018 року. К. : Видавничий дім «Професіонал», 2018. 424 с.
6. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1404-19 (дата звернення: 30.12.2019)
7. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T063477.html (дата звернення: 30.12.2019)
8. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T161403.html (дата звернення: 30.12.2019).

ТЕМА 34. РЕЄСТРАЦІЙНО-ДОЗВІЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ. ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У ПАСПОРТНО-РЕЄСТРАЦІЙНИХ СПРАВАХ.

1. Поняття, види та структура реєстраційних процедур.
2. Дозвільні процедури, їх ознаки та види.
3. Особливості паспортно-реєстраційного провадження.

1. Поняття, види та структура реєстраційних процедур

Реєстраційні процедури охоплюють широке коло суспільних відносин та займають особливе місце в структурі адміністративного процесу. Воно безпосередньо пов’язане з владно-управлінською діяльністю держави. Саме під час реєстраційних проваджень, в діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб відбувається офіційне визнання законності відповідного об’єкту реєстрації.

Щодо визначення поняття **об'єкт державної реєстрації,** слід зазначити, що під ним розуміють *матеріальні та нематеріальні блага або права фізичних чи юридичних осіб та юридичні факти.*

Вичерпаного переліку об’єктів державної реєстрації не існує. Кількість об’єктів може вимірюється сотнями. Наразі в Україні існує не менше 750 нормативно-правових актів, що так або інакше встановлюють та регулюють порядок державної реєстрації. З огляду на це, їх аналіз дає нам змогу визначити окремі основні групи об’єктів державної реєстрації.

1. **Матеріальні** – *нерухомість* (квартири, будинки, капітальні споруди, земельні ділянки тощо); *рухоме майно* (автотранспортні засоби, зброя, об’єкти дозвільної системи, цінні папери, реєстратори розрахункових операцій за товари або послуги, результати науково-дослідної та творчої діяльності, товарні знаки (логотипи) тощо); *документи* (бланки нотаріальних документів, нормативно-правові акти, доручення, спадкові справи тощо); *юридичні особи* (підприємства, установи, організації).
2. **Нематеріальні** – *учасники виборчого процесу* (кандидати на виборчі посади, представники від кандидатів, які здійснюють нагляд за дотриманням законності у процесі виборів тощо); *об’єкти пов'язанні з певною діяльністю* (угоди, ліцензії, нотаріальна діяльність, адвокатська діяльність, брокерська діяльність, фінансові операції (тендери), іпотека, майнові застави, випуск цінних паперів, банківські рахунки тощо);
3. **Юридичні факти** – *цивільні стани* (укладання та розрив шлюбу, усиновлення, установлення батьківства, зміна прізвища або імені); *події* (народження, смерть тощо).

На думку О.В. Кузьменко, до реєстраційних процедур слід також відносити **облікові адміністративні процедури**. Існуючими правилами регламентується облік за місцем перебування та за місцем проживання таких категорій громадян: військовозобов'язаних; військовослужбовців; громадян, що проживають на територіях монастирів, храмів та інших культових споруд; мігрантів; осіб, що за умовами і характером своєї роботи пов'язані з постійним переміщенням (моряки, учасники експедицій тощо); платників податків; ВІЛ-інфікованих, інфекційно-хворих та психічнохворих осіб; постраждалих унаслідок катастроф техногенного характеру; учасників бойових дій; ветеранів праці; оцінювачів майна та майнових прав; отримувачів гуманітарної допомоги; осіб, що професійно займаються операціями з цінними паперами; безробітних громадян та громадян, які шукають роботу, тощо.

Учасниками реєстраційних проваджень є з одного боку, органи публічної адміністрації (органи виконавчої влади, їх посадові або службові особи), з іншого боку - громадяни, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності.

Реєстраційному провадженню притаманні певні *процесуальні особливості:*

1. В основі провадження є діяльність уповноважених органів публічної реєстрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об’єкту реєстрації.
2. В процесі реєстраційного провадження відбувається офіційне визнання та фіксацію юридичних фактів.
3. Реєстраційне провадження є спеціальною процедурою створення та наділення правосуб’єктністю юридичних осіб.
4. В процесі здійснення, в момент державної реєстрації особи набувають певних прав; певні правові документи набувають своєю юридичної сили.
5. В процесі здійснення провадження, передбачено введення спеціальних державних реєстрів.

Як зазначено вище, чинним законодавством передбачено ведення певних спеціальних державних реєстрів. Тому пропоную окремо зупинитись на даному понятті.

Державний реєстр - це *єдиний державний, автоматизований інформаційний банк даних, що призначений для зберігання, обробки певних відомостей.*

Державний реєстр будь-яких об'єктів держаної реєстрації здійснюється з метою забезпечення органів державної влади вірогідною інформацією про стан існування об'єктів у системі державного управління.

Юридичний зміст спеціального державного реєстру полягає в тому, що у процесі реалізації покладених на орган публічної адміністрації повноважень з реєстрації певних об’єктів, уповноважена особа державного органу заносить відомості про реєстрацію об’єкту до спеціальної бази даних. Державний реєстр ведеться на електронних носіях, відповідно до встановлених державних правил та стандартів. Дотримання встановлених вимог забезпечує взаємодію державного реєстру з іншими інформаційними базами даних.

Доступ до даних державного реєстру мають державні органи та їх посадові особи, що мають повноваження щодо формування, змін та введення бази даних реєстру (адміністратори) та користувачі – громадяни, підприємства, установи, організації. Конкретний перелік адміністраторів та користувачів державних реєстрів визначається окремими законодавчими актами. Державний реєстр містить чітко визначені нормативно-правовими актами відомості про об'єкт реєстрації, але для кожного об'єкта вони мають відповідний перелік. До Державного реєстру не заносять відомості, що становлять державну таємницю.

Державні (іноді вони мають назву «єдині») реєстри інформаційної мережі Міністерства юстиції України створені та функціонують відповідно до законодавства України. Загалом, Міністерство юстиції є держателем та забезпечує функціонування 17 Єдиних та Державних реєстрів - електронних баз даних, що є державною власністю.

Так наприклад, функціонують:

– єдиний реєстр громадських формувань;
– єдиний реєстр спеціальних бланків нотаріальних документів;
– єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна;
– єдиний реєстр нотаріусів України;
– реєстр прав власності на нерухоме майно;
– державний реєстр атестованих судових експертів;
– єдиний державний реєстр нормативно-правових актів;
– єдиний державний реєстр виконавчих проваджень;
– державний реєстр іпотек;
– державний реєстр правочинів;
– державний реєстр обтяжень рухомого майна;
– спадковий реєстр;
– реєстр спеціальних бланків документів інформаційної системи Міністерства юстиції України;
– єдиний реєстр довіреностей;
– державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності;
– державний реєстр актів цивільного стану громадян тощо.

Адміністратором Єдиних та Державних реєстрів інформаційної мережі Мін'юсту є Державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України.

ДП «Інформаційний центр» було засноване Міністерством юстиції України в 1997 році. У 1999 році Кабінет Міністрів своєю постановою визначив указане підприємство адміністратором реєстрів, створення та забезпечення функціонування яких належить до компетенції Мін'юсту. На сьогодні ДП «Інформаційний центр» складається з головного підприємства та 24-х регіональних філій в обласних центрах України та Автономній Республіці Крим.

Таким чином, аналіз норм вітчизняного законодавства та розглянуті вище особливості реєстраційного провадження, дає нам можливість визначити, що **реєстраційне провадження** - *це регламентована нормами адміністративно-процесуального права особлива, владна діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, їх посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідного об'єкту реєстрації.*

Структура реєстраційного провадження:

1) порушення та розгляд справи,

2) прийняття рішення щодо реєстрації або відмови в реєстрації,

3) оскарження та опротестування прийнятого рішення.

При цьому необхідно відмітити, що в чинних нормативно-правових актах відсутнє визначення стадій реєстраційного провадження. Тому, на нашу думку, виділити останні, визначити їх сукупність та окреслити їх межі можна шляхом ретельного аналізу чинного вітчизняного законодавства, яке регулює реєстраційні провадження. Так, у реєстраційному проваджені правомірне виділення обов'язкових і факультативних стадій, кожна з яких має самостійне процесуальне значення. Слід пам'ятати, що в деяких стадіях регламентація обов'язкового чи факультативного застосування норм реєстраційного провадження є обов'язковою, а у деяких - факультативною, тобто визначення обов'язковості тієї чи іншої стадії розвитку й реалізації матеріальних відносин у загальному механізмі здійснення права є прерогативою законодавця.

Стадії реєстраційного провадження:

1) порушення реєстраційного провадження;

2) розгляд заяви по суті та здійснення перевірки поданих документів;

3) прийняття реєстратором рішення про реєстрацію прав або відмову в такій реєстрації;

4) оскарження дій реєстратора щодо відмови у вчиненні державної реєстрації (факультативна стадія);

5) виконання прийнятого рішення шляхом внесення відповідних даних до державного реєстру.

З метою всебічного дослідження питання стадійності реєстраційного провадження охарактеризуємо кожну визначену стадію такого провадження окремо та зазначимо відповідні етапи в межах кожної стадії.

Перша стадія (порушення реєстраційного провадження) обумовлена наявністю процесуального моменту порушення адміністративного провадження. Ця стадія складається із двох етапів - звернення до органу державної реєстрації у встановленому порядку та ухвалення рішення про порушення справи.

Друга стадія (розгляд заяви по суті та здійснення перевірки поданих документів) починається одразу ж після отримання визначеним уповноваженою особою органу державної реєстрації виконавцем відповідної заяви та доданого до неї пакету документів. У сучасній науковій літературі зазначено, що на даній стадії уповноважений державний орган здійснює перевірку комплектності документів, повноти відомостей, що зазначені в реєстраційній картці або представлених документах, та перевірку документів, які подаються до компетентного органу на відсутність підстав для відмови у внесенні відповідного запису до державного реєстру.

Державний реєстратор здійснює аналіз заяви про державну реєстрацію та доданих до неї документів на предмет наявності в змісті або формі юридичних підстав для відмови від вчинення реєстраційних дій. Далі, у разі відсутності визначених законодавцем підстав для відмови у вчиненні реєстраційних дій, уповноважений державний орган (посадова особа) готує

реєстраційну справу до виконання прийнятого рішення - вчинення реєстраційних дій або оформлення відмови у вчиненні.

Стадія оскарження дій реєстратора щодо відмови у вчиненні державної реєстрації є факультативною стадією. За своєю природою така форма захисту є недосконалою через певні прогалини у вітчизняному законодавстві. На нашу думку, найбільш ефективним способом вирішення таких спірних правовідносин є судовий порядок, що встановлений Кодексом адміністративного судочинства України.

Наступна стадія реєстраційного провадження - це **виконання прийнятого рішення** шляхом внесення відповідних даних до державного реєстру. Цей стан є заключною стадію реєстраційного провадження. Зазначена стадія являє собою сукупність заходів, проведених суб'єктом управління, організованих відповідно до вимог чинного законодавства з реалізації прийнятого управлінського рішення в межах конкретно сформованої адміністративної справи.

З огляду на викладене можна констатувати, що реєстраційне провадження має визначене коло суб'єктів та свою структуру, що утворена сукупністю стадій, які характеризуються специфічною функціональною спрямованістю, відносною самостійністю й логічної завершеністю, при цьому таке провадження завершується прийняттям певного рішення, не властивого іншим видам адміністративних проваджень. Усі прийняті рішення на будь-якій стадії реєстраційного провадження повинні відповідати вимогам законності, що забезпечується системою юридичних гарантій.

2. Дозвільні провадження, їх ознаки та види

Поняття «дозвільна система» як самостійний термін з'явилося тільки в XX столітті.

У спеціальній літературі дозвільна система переважно розглядається як організаційно-правова діяльність, що здійснюється державою з метою забезпечення своїх економічних і соціально-політичних інтересів, для створення необхідних умов нормальної діяльності державних і громадських організацій, дотримання законності, охорони власності і забезпечення громадської безпеки.

Дозвільні органи *органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також підприємства, установи, організації, уповноважені відповідно до законодавства України видавати документи дозвільного характеру.*

Відповідно, документи дозвільного характеру – *це дозволи, висновки, погодження, свідоцтва тощо, які дають відповідному суб'єкту право на провадження певних дій або користування певними предметами.*

Об'єктами дозвільної системи *є те, що потребує відповідного дозволу: земельна ділянка, споруда, будівля, приміщення, устаткування, обладнання та*

механізми, що вводяться в експлуатацію або проектуються, окрема операція, господарська діяльність певного виду, робота та послуга тощо.

Дозвільна система охоплює дозвільну, ліцензійну, сертифікаційну, погоджувальну діяльність тощо.

Приймаючи до уваги специфіку дозвільних правовідносин, види дозвільних проваджень варто класифікувати за:

1. За суб'єктами, що здійснюють видачу дозволів провадження можна класифікувати на ті, які:

а) здійснюють органи внутрішніх справ;

б) здійснюють інші державні органи (наприклад, Міністерство соціальної політики України, Державна інспекція України з питань праці; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство охорони здоров'я України та їх структурні підрозділи та ін.).

2. Залежно від предмета правовідносин, можна відокремити наступні дозвільно-ліцензійні провадження:

- провадження по видачі дозволу на придбання, носіння і зберігання вогнепальної зброї;
- провадження по видачі дозволу на виробництво і використання вибухових речовин і вибухових матеріалів;
- провадження по видачі дозволу на придбання, використання, перевезення, утилізацію і поховання отрутних, токсичних і сильнодіючих речовин;
- провадження по видачі дозволу (ліцензії) на заняття банківською діяльністю;
- провадження по видачі дозволу (ліцензії) на заняття діяльністю з надання фінансових послуг;
- провадження по видачі дозволу (ліцензії) на заняття зовнішньоекономічною діяльності;
- провадження по ліцензуванню каналів мовлення;
- провадження по ліцензуванню у сфері електроенергетики та використання ядерної енергії;
- провадження по ліцензуванню у сфері освіти;
- провадження по ліцензуванню у сфері інтелектуальної власності;
- провадження по видачі дозволу (ліцензії) на виробництво і торгівлю спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами тощо.

До складових елементів дозвільних проваджень відносяться:

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 нам змогу виділити основні ***стадії дозвільного провадження:***

1) порушення дозвільного провадження (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою);

2) безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації, поданих документів або обстеження приміщень, речей на предмет відповідності їх вимогам дозвільної системи;

3) прийняття рішення;

4) оскарження та опротестування прийнятих рішень;

5) виконання прийнятого рішення (видача дозволу).

Розглянемо їх більш детально.

Стадія порушення дозвільного провадження починається з подання у відповідний орган публічної адміністрації заяви зацікавленою в одержанні відповідного дозволу особи чи органу(заявник).

Для реалізації принципу «універсалізації адміністративних послуг», що дозволяє особі в одному місці отримати всі або найбільш поширені адміністративні послуги, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні; вести прийом громадян протягом усього робочого часу; організувати оплату послуг на місці і т.д. сьогодні запроваджуються *єдині дозвільні центри*, які є консультативним, інформаційним та погоджувальним органом.

Центр не є юридичною особою та діє на основі зосередження представників органів державної влади, місцевого самоврядування, територіальних органів нагляду та контролю у єдиному приміщенні, де здійснюється їх робота з приймання, розгляду заяв, прийняття рішень щодо дозволів та погоджень та видачі дозвільних документів на започаткування господарської діяльності.

Відповідальним за роботу Центру є держані адміністратори.

Державний адміністратор *посадова особа міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів), районних та районних у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (їх структурних підрозділів), яка організовує видачу (видає оформлені місцевими дозвільними органами) суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру та забезпечує взаємодію місцевих дозвільних органів.*

Державний адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади міським головою, головою районної, районної у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій за погодженням з уповноваженим органом.

Державний адміністратор підпорядковується безпосередньо міському голові (керівнику виконавчого органу міської ради), голові районної, районної

у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Державний адміністратор перевіряє документи, що посвідчують особу заявника, та реєструє заяву і документи, що додаються до неї, в журналі, який ведеться за формою, встановленою уповноваженим органом.

Заява та документи, що додаються, приймаються за описом, копія якого негайно видається (направляється) заявнику з відміткою про дату та номер їх реєстрації.

Заявник несе відповідальність за достовірність відомостей, зазначених у заяві та документах, що додаються до неї.

Державний адміністратор після надходження заяви та документів, що додаються до неї, формує дозвільну справу, у якій зберігаються копія заяви на отримання відповідного документа дозвільного характеру, опис документів, що додаються до неї (у тому числі копія документа, що підтверджує внесення плати за видачу документа дозвільного характеру, якщо така плата передбачена законом), а також копії документів дозвільного характеру або копії повідомлень місцевих дозвільних органів про відмову у видачі документів дозвільного характеру, копії рішень дозвільних органів з відповідних питань.

Заява та документи, що додаються, передаються державним адміністратором до місцевих дозвільних органів у день реєстрації заяви або протягом наступного робочого дня.

Наступна стадія дозвільного провадження - це *безпосереднє вивчення публічною адміністрацією її посадовою або службовою особою, поданих документів або обстеження приміщень, речей на предмет відповідності їх вимогам дозвільної системи.*

Відповідним компетентним публічним органом проводиться попередній розгляд заяви з метою оцінки виконання заявником вимог щодо номенклатури та складу поданих документів.

В деяких випадках необхідно підтвердження про проходження попередніх експертиз, наприклад, щодо реєстрації лікарського засобу потрібно до основних документів додати матеріали доклінічного вивчення, клінічного випробування та їх експертиз; фармакопейна стаття або матеріали щодо методів контролю якості лікарського засобу, проект технологічного регламенту або відомості про технологію виробництва; зразки лікарського засобу; його упаковка.

Про результати попереднього розгляду заяви компетентний орган державного регулювання повідомляє заявника протягом 30 днів з моменту її отримання (якщо інше не передбачено законодавством).

Перевірка повноти і достовірності поданих документів та їх оцінка здійснюються цім органом шляхом проведення державних експертиз цих документів та інспекційного обстеження, як що це передбачено нормативно-правовими актами. Наприклад, порядок проведення державних експертиз поданих матеріалів та порядок проведення інспекційного обстеження ядерної

установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів встановлюються нормами, правилами та стандартами з ядерної та радіаційної безпеки.

У випадку, коли подаються документи на отримання дозволу (ліцензії) займатися банківською діяльністю, діяльністю з надання фінансових послуг, зовнішньоекономічною діяльності, ліцензування каналів мовлення, ліцензування у сфері електроенергетики та використання ядерної енергії, ліцензування у сфері освіти, ліцензування у сфері інтелектуальної власності, виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами, у сфері телекомунікацій експертні висновки надає експертно-апеляційна рада, яка створюється при спеціально уповноваженому органі з питань ліцензування.

Строк перевірки повноти та достовірності поданих документів та їх оцінки не повинен перевищувати трьох місяців з дня отримання повного комплекту документів. Разом з тим цей термін може бути подовжено.

Наступною є стадія *прийняття рішення про видачу дозволу на відповідну діяльність.*

Рішення про видачу або відмову у видачі документу дозвільного характеру приймається компетентним органом публічної адміністрації протягом місяця після отримання висновків державних експертиз поданих документів та акта інспекційного обстеження (можливі і інші строки отримання дозвільних документів).

Треба відзначити, що документ дозвільного характеру являє собою індивідуальний правовий акт управління, оскільки спрямований на вирішення конкретної справи, пов’язаної з юридичним оформленням права на проведення конкретного виду діяльності, в тому числі і господарської.

Рішення про видачу дозволу у сфері господарської діяльності приймають місцеві дозвільні органи протягом не більше ніж десять робочих днів з дня одержання від державного адміністратора заяви та документів, що додаються до неї, якщо інше не передбачено законом, оформлюють відповідний документ дозвільного характеру або письмове повідомлення суб'єкту господарювання про відмову у видачі документа дозвільного характеру та передають протягом одного робочого дня відповідні документи (письмове повідомлення) державному адміністратору.

У письмовому повідомленні про відмову у видачі документа дозвільного характеру зазначаються передбачені законом підстави для такої відмови.

Заявникові може бути відмовлено у видачі дозвільного документа публічною адміністрацією на підставі результатів проведеного інспекційного обстеження та висновків державних експертиз у разі відсутності чи недостатності документів, які підтверджують можливість займатися відповідною діяльністю, або наявності в документах, поданих заявником, недостовірної або перекрученої інформації.

У разі усунення суб'єктом господарювання причин, що стали підставою для відмови у видачі документа дозвільного характеру, повторний розгляд

документів здійснюється дозвільним органом у строк, що не перевищує п'яти робочих днів з дня отримання відповідної заяви суб'єкта господарювання, документів, необхідних для видачі документа дозвільного характеру, і документів, які засвідчують усунення причин, що стали підставою для відмови у видачі документа дозвільного характеру.

При повторному розгляді документів не допускається відмова у видачі документа дозвільного характеру з причин, раніше не зазначених у письмовому повідомленні заявнику (за винятком не усунення чи усунення не в повному обсязі заявником причин, що стали підставою для попередньої відмови).

Четвертою стадією даного провадження є *оскарження та опротестування прийнятого рішення.*

Дії та рішення посадових осіб компетентних органів публічної адміністрації дозвільної системи, пов’язані з відмовою у видачі дозвільного документа, його анулюванням і вилученням підконтрольних предметів, матеріалів і речовин, закриттям підприємств, майстерень і лабораторій, виконанням інших функцій щодо здійснення дозвільної системи, може бути оскаржено у порядку встановленому для оскарження неправомірних дій публічної адміністрації та їх посадових осіб, які ущемляють права громадян.

П’ятою стадією є *виконання рішення.*

Заявник отримує дозвільні документи на право займатися відповідною діяльністю та використовувати відповідні предмети. Наприклад, щодо реалізації винесеного рішення дозвіл на розповсюдження та використання лікарського засобу. Заявнику видається посвідчення, в якому зазначається строк дії, протягом якого лікарський засіб дозволяється до застосування в Україні. На зареєстрований лікарський засіб заявнику видається посвідчення, в якому зазначається строк дії, протягом якого лікарський засіб дозволяється до застосування в Україні.

Дозволи на виготовлення, зберігання та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, видаються на ім’я керівників підприємств, установ і організацій, а також громадянам строком на 3 роки.

Дозволи на придбання та перевезення цих предметів, матеріалів і речовин видаються на строк до 3 місяців.

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 нових нормативно-правових актів 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 ж порядку, що і видача відповідних дозвільних документів.

Одним з видів дозвільної діяльності, як нами вже зазначалося є **ліцензування.**

У перекладі з латинської слово «ліцензія» (рсеріо) означає – право, дозвіл. Ліцензування можна віднести до дозвільних послуг, оскільки воно оформляється і здійснюється на основі правового акта (ліцензії), в результаті якого настають юридичні наслідки. Воно є формою дозвільної системи, яка передбачає процедуру одержання суб'єктами господарювання спеціального документа державного зразка, що видається уповноваженим на те суб'єктом публічної адміністрації та у якому засвідчується право особи займатися певним видом господарської діяльності.

Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» 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.*

Юридичні наслідки ліцензування полягають у виникненні адміністративно-правових відносин між ліцензіатом і суб'єктом публічної адміністрації, що видав ліцензію (контроль з боку органу, який ліцензує, можливість притягати ліцензіата до адміністративної відповідальності у разі порушення умов, що складають зміст ліцензії).

При дослідженні питання про організацію діяльності щодо видачі ліцензій слід виходити з існування сукупності процедур, які потрібно здійснювати для отримання ліцензій, незалежно від предмета ліцензування (загальні процедури). Крім того, у межах зазначених процедур мають існувати певні особливості, наявність яких визначається специфікою окремого предмета ліцензування.

Загальні процедури видачі ліцензії визначені Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

Вони розташовані у порядку, якого необхідно дотримуватись задля того, щоб отримати ліцензію на провадження будь-якого виду господарської діяльності. В той же час даним законом не враховано окремі стадії, які присутні на факультативному рівні у даному проваджені:

1) звернення до органу ліцензування із заявою встановленого зразка про видачу ліцензії та надання необхідних додаткових матеріалів (ст.10 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»);

2) розгляд наявних документів та прийняття рішення про видачу ліцензії або відмову у видачі (ст.11 зазначеного Закону);

3) оскарження прийнятого рішення або опротестування його прокурором;

4) видача ліцензії (ст.14 вказаного Закону). Крім названих загальних процедур, Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» передбачено наявність процедур щодо переоформлення ліцензії (ст.16); зміни даних, зазначених у документах, що додаються до заяви про видачу ліцензій (ст.17); видачі дубліката ліцензії (ст.18). Вони здійснюються незалежно від предмета ліцензування, але за наявності відповідних підстав.

3. Особливості паспортно-реєстраційного провадження

Паспортно-реєстраційна система в теперішньому її розумінні безпосередньо пов’язана з виникненням документа під назвою «паспорт».

Паспортно-реєстраційна система - це сукупність правових норм, визначаючих видачу паспортів, засвідчуючих особистість громадян України, їх прописку, виписку і реєстрацію з метою обліку населення, впорядкування переміщення його по території країни, реалізацію конституційних прав та виконання обов'язків громадян, сприяючих охороні громадського порядку та державної безпеки. Паспортною системою здійснюється загальне регулювання відносин з приводу отримання паспортів, прописки і виписки громадян, встановлюються суб'єкти цих відносин, їхні права і обов'язки, відповідальність за порушення правових норм.

Сутність паспортно-реєстраційної системи зводиться, по-перше, до виділення конкретних напрямків діяльності паспортних служб, а саме – прописки (реєстрації), виписки громадян, видачі, обміну, здачі і вилучення паспортів, обліку громадян тощо; по-друге, у цих визначеннях домінуючою є така мета паспортно-реєстраційної системи як упорядкування пересування населення.

Паспорт громадянина України видається територіальними підрозділами у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб міських, районних управлінь МВС: за місцем проживання кожному громадянинові України після досягнення 14 років, а надалі в разі необхідності обмінюється, видається замість утраченого, викраденого або зіпсованого.

1 листопада 2016 року набрала чинності Постанова Кабінету Міністрів №745, якою внесено зміни до Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсними та знищення паспорта громадянина України.

Паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу і підтверджує громадянство України. Паспорт виготовляється у формі картки, що містить безконтактний електронний носій. Кожен громадянин України, який досяг 14-річного віку, зобов'язаний отримати паспорт. При цьому паспорт оформляється особам, які не досягли 18-річного віку, на чотири роки, а особам, які досягли 18-річного віку, - на 10 років. У разі втрати або крадіжки

паспорта замість втраченого або викраденого оформляється і видається новий паспорт.

Обмін паспорта здійснюється у разі:

- зміни інформації, внесеної в паспорт (крім додаткової змінної інформації);
- отримання реєстраційного номера облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб - платників податків або повідомлення про відмову від прийняття зазначеного номера (за бажанням);
- виявлення помилки в інформації, внесеній до паспорта;
- закінчення строку дії паспорта;
- непридатності паспорта для подальшого використання;
- досягнення 25-або 45-річного віку особою, має паспорт зразка 1994 року (за бажанням).

Паспорт видається не пізніше ніж через 20 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети. Термінове оформлення паспорта можливо не пізніше ніж через 10 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети.

Паспорт, котрий оформляється вперше, видається не пізніше ніж через 20 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети на його отримання.

За оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого), обмін паспорта справляється адміністративний збір у порядку і розмірах, встановлених законодавством.

Адміністративний збір стягується при оформленні замість втраченого або викраденого, обміну паспорта зразка 1994 року. За оформлення паспорта вперше адміністративний збір не стягується.

Документи для оформлення або обміну паспорта подаються у центри надання адміністративних послуг, державне підприємство, яке належить до сфери управління ДМС, і його відокремлені підрозділи, територіальні органи та територіальні підрозділи ДМС.

В територіальний орган ДМС документи подаються тільки у разі оформлення паспорта замість утраченого або викраденого, обміну паспорта, який було оформлено із застосуванням засобів Реєстру.

Подання документів для оформлення або обміну паспорта здійснюється тільки у територіальний підрозділ ДМС у разі:

- набуття особою громадянства України;
- оформлення паспорта вперше по досягненні 14-річного віку без надання документів з фотозображенням особи, виданих уповноваженими органами, установами, організаціями;
- оформлення паспорта вперше по досягненні 18-річного віку особі, яка її надала рішення суду про встановлення особи (для осіб, які не були встановлені за результатами проведення процедури встановлення особи) повернення на постійне проживання в Україні особи, які постійно проживав за кордоном оформлення паспорта особі, яка не може пересуватися самостійно у зв'язку з тривалим розладом здоров'я, що

підтверджується медичним висновком відповідного закладу охорони здоров'я, оформленим у встановленому порядку, якщо така особа не отримувала паспорти, оформленого із застосуванням засобів Реєстру;

- відбування особою покарання в установах виконання покарань або перебування на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах МОЗ закритого типу. Документи подаються до територіального органу чи територіального підрозділу ДМС за зареєстрованим місцем проживання.

Особа, яка досягла 14-річного віку і місце проживання якого не зареєстровано, для оформлення паспорта вперше подає документи за місцем фактичного проживання в Україні.

Документи для оформлення паспорта замість утраченого або викраденого, обміну паспорта, який було оформлено із застосуванням засобів Реєстру, можуть подаватися заявником у будь-територіальний орган або територіальний підрозділ ДМС, або уповноваженому суб'єкту.

У разі виникнення обставин (подій), у зв'язку з якими паспорт підлягає обміну (крім терміну дії паспорта), документи для його обміну подаються протягом одного місяця з дати настання таких обставин (подій).

У разі закінчення терміну дії паспорта документи для його обміну можуть бути подані протягом одного місяця до дати закінчення строку його дії. У такому випадку паспорт, що підлягає обміну, після приймання документів повертається особі і здається їм при отриманні нового паспорта.

Документи для оформлення паспорта-картки:

1) свідоцтво про народження або документ, що підтверджує факт народження, виданий компетентними органами іноземної держави (далі - свідоцтво про народження);

2) оригінали документів, що підтверджують громадянство та посвідчують особу батьків або одного з них, які на момент народження перебували в громадянстві України (для підтвердження факту належності особи до громадянства України). У разі відсутності таких документів або у випадку, коли батьки або один із батьків такої особи на момент її народження були іноземцями або особами без громадянства, або у разі набуття особою громадянства України на території України подається довідка про реєстрацію особи громадянином України;

3) паспорт громадянина України для виїзду за кордон (для осіб, які постійно проживають за кордоном, після повернення їх у встановленому порядку на проживання в Україні для осіб, які набули громадянство України за кордоном);

4) посвідчення про взяття на облік бездомних осіб (для бездомних):

5) довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеного особи (для внутрішньо переміщених осіб);

6) рішення суду про встановлення особи (для осіб, які не були встановлені за результатами проведення процедури встановлення особи);

7) документ, що посвідчує особу законного представника / уповноваженої особи та документ, що підтверджує повноваження особи як законного представника / уповноваженої особи;

8) документи, що підтверджують сплату адміністративного збору, або оригінал документа про звільнення від його сплати.

9) документи, що підтверджують відомості для внесення додаткової змінної інформації в безконтактний електронний носій у паспорт (при наявності таких документів): про місце проживання - довідку органу реєстрації встановленого зразка; про народження дітей - свідоцтва про народження дітей; про шлюб та розірвання шлюбу - свідоцтво про шлюб, свідоцтво про розірвання шлюбу, рішення суду про розірвання шлюбу, яке набрало законної сили, або виданий компетентними органами іноземної держави документ, який відповідно до його національного законодавства підтверджує відповідний факт; про зміну імені - свідоцтво про зміну імені, свідоцтво про народження, свідоцтво про шлюб, свідоцтво про розірвання шлюбу, рішення суду про розірвання шлюбу, яке набрало законної сили, або виданий компетентними органами іноземної держави документ, який відповідно до його національного законодавства підтверджує відповідний факт ; довідку про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб - платників податків або повідомлення про відмову від його прийняття;

10) документ, виданий відповідним органом, установою, організацією, що містить фотозображення обличчя, - для осіб, які звертаються за оформленням паспорта вперше по досягненні 18-річного віку. У разі відсутності такого документа особа подає письмове звернення у довільній формі, в якому зазначається інформація про адресу місця проживання, навчання, роботи, установ виконання покарань та інша інформація, відомості про батьків або інших родичів, які будуть залучені до проведення процедури встановлення особи;

11) одну фотографію розміром 10 х 15 сантиметрів для внесення оцифрованого образу особи шляхом сканування із застосуванням засобів Реєстру - для оформлення паспорта особі, яка не може пересуватися самостійно у зв'язку з тривалим розладом здоров'я, що підтверджується медичним висновком відповідного медичного закладу здоров'я, оформленим у встановленому порядку, або особі, що відбуває покарання в установах виконання покарань або перебувають на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах Моз закритого типу (у разі необхідності). Фотографія повинна відповідати вимогам рекомендацій Міжнародної організації цивільної авіації (IKAO) Doc 9303.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Визначте поняття категорії «об'єкт державної реєстрації».
2. Зазначте групи об’єктів державної реєстрації.
3. Розкрийте процесуальні особливості реєстраційних проваджень.

4. Дайте визначення реєстраційного провадження.
5. Зазначте види реєстраційних проваджень.
6. Охарактеризуйте основні стадії реєстраційного провадження.
7. Визначте процесуальні особливості здійснення провадження по реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності.
8. Визначте процесуальні особливості здійснення провадження по реєстрації автотранспортних засобів.
9. Порядок здійснення окремих видів реєстраційних проваджень.
10. Розкрийте зміст поняття «дозвільна система».
11. Зазначте види дозвільних документів.
12. Охарактеризуйте процесуальний зміст стадій дозвільного провадження.

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ

1. Вовк Т. О. Особливості реєстраційного провадження. URL: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=842%3A290514-09&catid=98%3A2-0514&Itemid=122&lang=ru (дата звернення 17.12.2019)
2. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 204 с. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/dorobku_partneriv/Gurkovskiy.pdf (дата звернення 17.12.2019)
3. Джафарова О. В. Поняття та сутність дозвільних правовідносин: питання сьогодення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3/1. С. 208–211. URL: http://www.pap.in.ua/3-1_2013/7/Dzhafarova%20O.V.pdf (дата звернення 17.12.2019)
4. Качура О. А. Стадії адміністративно-реєстраційного провадження: поняття, ознаки та класифікація. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3038/Качура%20APP_56-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення 17.12.2019)
5. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги». К.: ФОП Москаленко О. М. 392 с. URL: http://pravo.org.ua/files/administr/Komentar_Web-HL_.pdf (дата звернення 17.12.2019)
6. Порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. N 1127. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP151127.html (дата звернення 17.12.2019)
7. Порядок здійснення контролю за додержанням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, затверджений Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі

України 24.03.2017 № 442. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0514-17 (дата звернення 17.12.2019)
8. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17 (дата звернення 17.12.2019) (дата звернення 17.12.2019)
9. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T041952.html (дата звернення 17.12.2019)
10. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T052806.html (дата звернення 17.12.2019)
11. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20.11.2012 № 5492-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T125492.html (дата звернення 17.12.2019)
12. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 302. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP150302.html (дата звернення 17.12.2019)
13. Про затвердження Порядку здійснення контролю у сфері державної реєстрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 №990. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP160990.html (дата звернення 17.12.2019)
14. Реєстрація нерухомості по-новому: як це працює? URL: https://ckp.in.ua/articles/7509 (дата звернення 17.12.2019)
15. Савченко С. С. Визначення місця реєстраційних процедур в системі адміністративного процессу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 772–777. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ccccap.pdf (дата звернення 17.12.2019)

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: Навчальний посібник. Київ : Видаництво «Центр учбової літератури», 2016. 196 с. URL: https://www.naiau.kiev.ua/files/kafedru/ad/AD_PV.pdf (дата звернення: 27.09.2019).
2. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріли Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017.112 с. URL: http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf (дата звернення: 17.09.2019).
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с. URL: http://udik.com.ua/books/book-1507/(дата звернення: 17.08.2019).
4. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2013. 656 с.
5. Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Харків : Право, 2012. – 656 с.
6. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2010. 480 с.
7. Адміністративне право. Альбом схем: навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гаращук та ін.; Нац. ун-т «Юрид.акад. України ім. Я. Мудрого». Харків : Право, 2012. 160 с.
8. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2006. 478 с.
9. Апаров А. М. Адміністративно-процесуальне право: формування концепції галузі права категорійю URL: file:///C:/Users/aio/Downloads/Ptdu_2013_3_7.pdf (дата звернення: 07.09.2019).
10. Апаров А. М. Особливості формування концепції галузі адмінстративно-процесуального права. URL: http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/17410/%C0 (дата звернення: 10.09.2019)
11. Апаров. А. М. Адміністративна юрисдикція в системі адмінстравтино-процесуальної діяльності. URL: http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/37793/%C0#chapter (дата звернення: 10.09.2019).

12. Бандурка О. М. Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навчальних закладів. Київ : Літер ЛТД, 2002. 288 с.
13. Банчук О.А. Публічне і приватне право: історія українських вчень і сучасність. Київ : Конус –Ю, 2008. 184 с.
14. Барікова А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 224 с.
15. Баулін О. В., Матвєєв П. С., Матвєєва С. П. Зразки документів з публічного права (кримінальне право та процес, адміністративне право і процес) : навч. посіб. Київ : Алерта, 2018. 122 с.
16. Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція та Кодекс адміністративного судочинства України у редакції 2017 р.: розв'язання проблеми по-новому чи неподолані виклики минулого? *Право України*. 2018. № 2. С. 11-25.
17. Безрук Т. Дисциплінарна відповідальність: за що, ким та коли накладаються дисциплінарні стягнення. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/april/issue-4/article-17093.html (дата звернення: 17.09.2019).
18. Біла В. Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6089/1/Адміністративна%20процедура.pdf (дата звернення: 17.09.2019).
19. Битяк Ю., Бойко І., Писаренко Н. Система адміністративного права. *Право України*. 2017. № 12. С. 173-183.
20. Битяк Ю., Гаращук В., Зуй В. та ін. Адміністративне право: підручник. Харків : Право, 2013. 656 с.
21. Бойко І. В. До питання про предмет адміністративного права. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал.* 2016. № 1(15). С. 5-12. URL: file:///D:/User/Downloads/Boyko_I._V.pdf
22. Бондар Г., Коломоєць Т., Колпаков К. та ін. Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування в Україні. Запоріжжя : ЗНУ, 2014. 204 с.
23. Валєєв Р. Г. Освітнє право України. Луганськ, 2011. 287 с.
24. Ващенко Ю. В. Концептуальні засади співвідношення конституційного та адміністративного права. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал*. 2016. № 3(17). С. 21 - 35. URL: file:///D:/User/Downloads/2016-3-2.pdf
25. Вовк Т. О. Особливості реєстраційного провадження. URL: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&vie

w=article&id=842%3A290514-09&catid=98%3A2-0514&Itemid=122&lang=ru (дата звернення: 17.09.2019).
26. Завальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. *Право України*. 2007. № 3. С. 135-139.
27. Здійснення дисциплінарного провадження щодо судді : практичний посібник / Проект USAID «Справедливе правосуддя». Київ : Істина, 2015. 118 с. URL: http://www.fair.org.ua/content/library_doc/1245.pdf (дата звернення: 17.09.2019).
28. Зміни в адміністративному судочинстві захищатимуть громадян від протиправних дій з боку органів державної влади. URL: https://censor.net.ua/resonance/3053088/suddya_andryi_juk_zmni_v_admnstrativnomu_sudochinstv_zahischatimut_gromadyan_vd_protipravnih_dyi_z_boku#comments (дата звернення: 17.08.2019).
29. Качура О. А. Стадії адміністративно-реєстраційного провадження: поняття, ознаки та класифікація. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3038/Качура%20APP_56-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 17.08.2019).
30. Кишинський А.В. Проблеми перегляду справ про адміністративні правопорушення. *Часопис Київського університету права*. № 2. 2010. С.172-175.
31. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
32. Коломоєць Т. Джерела адміністративного права: проблемні питання доктринального визначення, класифікації та системного аналіз. *Право України.* 2017. №6. С. 72-79.
33. Коломоєць Т., Колпаков В. Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття. *Право України.* 2017. № 5. С. 71-79.
34. Коломоєць Т. О. Адміністративний процес та адміністративне судочинство : Підручник. Київ: «Істина», 2008. 312 с.
35. Коломоєць Т. О., Сінєльнік Р. В.. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: Монографія. Київ : Істина, 2008. 184 с.
36. Колпаков В. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України.* 2018. № 2. С. 26-38.
37. Колпаков В., Гордеев В. Теорія адміністративного проступку : монографія. Харків: Харків юридичний, 2016. 344 с.

38. Константий О. Окремі питання оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства. *Право України*. 2008. № 11. -С. 27-34.
39. Короєд С.О. Апеляційне оскарження постанов судів у справах про адміністративні правопорушення: доцільність запровадження. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=340. (дата звернення: 17.09.2019).
40. Кузьменко О., Пастух І., Користін О. та ін. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
41. Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. URL: http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journalpaper/2017/may/2131/vnulpurn201582412.pdf (дата звернення: 17.08.2019).
42. Миронюк Р. В. Поняття та сутність адміністративного процесуального права: сучасні підходи до розуміння. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/3_2012/27.pdf (дата звернення: 15.09.2019).
43. Музиченко Г. В. Актуальні проблеми правового регулювання антикорупційних дій в Україні. *Розвиток національного права в контексті інтеграції в європейський правовий простір* : Монографія Інституту Європейської інтеграції. Варшава, 2018. С. 135-153.
44. Паутова Т. О., Неділько А. І. Формування та удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. №5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1081 (дата звернення: 15.08.2019).
45. Перун В. Значення адміністративної відповідальності в системі заходів забезпечення інформаційної безпеки. *Право України*. 2017. № 10. С. 202-209.
46. Пухтецька А. Принципи адміністративного права у країнах Європейського Союзу та в Україні. *Право України.* 2017. № 7. С. 76-82.
47. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харьків, 2016. 460 с.
48. Співак М. Адміністративно-деліктне право. Адміністративний процес. Адміністративне судочинство. Київ, 2013. 272 с.
49. Стефанюк В. Адміністративний договір: необхідність впровадження. URL: http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA0034 55AD (дата звернення: 15.08.2019)

50. Хлібороб Н. Запровадження електронного адміністративного судочинства в Україні: інновації та перспективи. *Право України*. 2018. № 2. С. 102-117.