

ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
УКРАЇНИ**

том 1

**ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК**

За редакцією д.ю.н., професора В.В. Галунька

Херсон
Видавець Грінь Д.С.
2015

УДК
ББК
А 313

*Рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол від 23 липня 2015 року № 2)*

Рецензенти:

Колпаков В.К., доктор юридичних наук, професор
Мельник Р.С., доктор юридичних наук, професор

Автори:

Галуцько В.В., д.ю.н, професор – розділ 1
Курило В.І., д.ю.н., професор, академік АН ВО
України, заслужений юрист України – розділ 2
Короєд С.О., д.ю.н.,
Дрозд О.Ю., к.ю.н., доцент – розділ 5
Гиренко І.В., к.ю.н, доцент – розділ 4
Єщук О.М., к.ю.н, доцент – розділ 8
Риженко І.М., к.ю.н, доцент – розділ 3
Іванищук А.А., к.ю.н. – розділ 7
Саунін Р.Д., к.ю.н. – розділ 6
Ямкова І.М., к.ю.н. – розділ 9

А 313 **Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін.**
Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне
право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило,
С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук,
І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за
ред. проф. В.В. Галуцька. – Херсон: Гринь Д.С., 2015. – 272 с.

ISBN

У навчальному посібнику розкрито зміст Загального адміністративного права України. За основу взято теоретичні положення та практику діяльності суб'єктів владних повноважень, що відповідає цінностям країн-учасниць Європейського Союзу, коли основним завданням публічної адміністрації є забезпечення прав, свобод і законних інтересів невіддільних фізичних і юридичних осіб. Матеріал викладено в лаконічній, доступній для опанування формі. Призначається для студентів начальних закладів, суб'єктів публічної адміністрації, суддів та інших осіб, які цікавляться проблемами правознавства.

ISBN

© В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд,
І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук,
Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова, 2015

Не шукай собі роботу, а створи її сам

ПЕРЕДМОВА

Адміністративне право наповнює всю матерію сучасного суспільства, і прикладами адміністративно-правових відносин є взаємодія громадянина і працівників публічної служби, які видають їй паспорт, отримання суб'єктом господарювання торгового патенту, застосування працівником поліції гумового кийка для затримання особи, яка вчинила правопорушення і чинить злісну непокору.

Іншими словами, майже неможливо знайти важливі для людини суспільні відносини, які б не регулювалися нормами адміністративного права.

Основне завдання сучасного адміністративного права України полягає в тому, щоб на основі конституційно-правових норм виробити систему адміністративно-правового забезпечення суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Методологічною основою начального посібника є теоретичні надбання класиків вітчизняної та зарубіжної адміністративно-правової думки початку ХХ століття – В. Гессена, А. Єлістратова, В. Іванівського, О. Майєра, І. Тарасова, Е. Форстхофа та ін., а також провідних вітчизняних учених-адміністративістів сучасності – В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Бєвзенка, Ю. Битяка, С. Гончарука, Є. Додіна, Р. Калюжного, В. Колпакова, А. Комзюка, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Р. Мельника, Н. Нижник, В. Плішкіна та ін. Використано й досвід адміністративних шкіл Грузії, Іспанії, Італії, Польщі, США, Франції, ФРН та ін.

Автори посібника взяли за основу та розвинули положення Конституції України, що утверджують концепцію демократичної правової держави з ринковою економікою. При цьому першим стрижнем нашої праці стала ст. 3 Конституції

України, відповідно до якої «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Тобто наявна «людиноцентристська» концепція адміністративного права України¹. При цьому матеріал у посібнику викладено у спрощеній, доступній для широкого загалу формі.

Отже, представлений навчальний посібник відбиває сучасну юридичну природу адміністративного права, характеризується суспільними відносинами, що складають його предмет, та має на меті надати стисло характеристику «Загального адміністративного права».

Валентин Галуцько

¹ Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11 (61). – С. 57-63.

Розділ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ЙОГО МІСЦЕ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

1.1 Публічна адміністрація і публічний інтерес

Приблизно п'ять з половиною тисячоліть тому людство вступило в державно-правову дійсність. На сьогодні майже не залишилося людей, які живуть поза межами цих феноменів. Тим самим держава і право характеризуються соціальним прогресом, в іншому разі вони б не утвердилися майже на всій території Землі та не охопили б своїм впливом усіх людей.

До основних ознак держави належать такі:

- 1) територія, яка визнана світовою спільнотою;
- 2) люди, які пов'язані з державою громадянством або підданством;
- 3) суб'єкти владних повноважень, які відділені від народу і виконують свої функції на професійній основі;
- 4) норми права;
- 5) податки;
- 6) державний примус, який можуть застосувати суб'єкти публічної адміністрація за порушення норм права чи несплату податків;
- 7) зовнішні атрибути (прапор, гімн, герб).

Ці ознаки є універсальними, притаманними будь-якій державі, будь то демократична чи тоталітарна. Відмінності в них полягають у двох основних концептуальних засадах:

По-перше, чий інтерес має перевагу? Якщо в державі має перевагу державний інтерес перед правами, свободами та законними інтересами людини і громадянина, то це тоталітарна держава. Якщо в державі законний приватний інтерес має перевагу над публічним (державним), то в своїй основі ця держава є демократичною, правовою.

По-друге, яке право власності домінує? Якщо більшість засобів виробництва належить державі, то це тоталітарна держава. Якщо в державі домінує приватна власність на засоби виробництва, то така держава потенційно може бути лише демократичною – за умови, що більшість громадян займаються малим або середнім бізнесом.

Невід'ємною ознакою держави є суб'єкти владних повноважень, які відділені від народу і виконують свої функції на професійній основі. З погляду теорії суспільного договору громадяни обирають собі суб'єктів владних повноважень, які мають їм служити. На практиці ситуація є більш складною: громадяни обирають представницькі органи влади, а ті призначають виконавчі. При цьому всі вони є схильними забувати про свою основну місію служити народу і на практиці часто задовольняють забаганки один одного та близького оточення (родичів). Це вічна проблема – публічна влада схильна до корупції та інших зловживань.

У демократичних правових країнах із зловживаннями влади борються шляхом проведення чергових і позачергових виборів, заборони більш ніж два строки займати важливі публічні посади, постійного тиску громадськості та засобів масової інформації та чиновників.



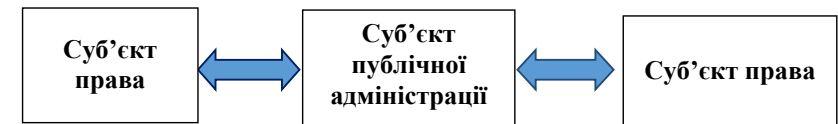
Мал. 1.1. Схема відносин у цивільному праві

Універсальним винаходом у запобіганні зловживанням з боку чиновників є цивільне право. Коли парламент установлює закони, їх виконання покладається на громадян, які без участі суб'єктів публічної адміністрації вирішують свої питання. Практично цивільне право було б ідеальним винаходом суспільства, якби всі громадянами мали високий рівень правової культури і правосвідомості та вирішували свої юридичні

конфлікти на основі компромісу, добровільно йшли на утилку своїх прав, свобод чи законних інтересів заради інших осіб.

Цивільно-правові відносини є демократичними і простими, менш витратними і, найголовніше, не вимагають участі публічного посередника у вирішенні юридичного конфлікту.

Проте через недостатню правову культуру або коли такі відносини несуть суспільну небезпеку, між суб'єктами права з'являється публічний посередник – суб'єкт публічної адміністрації.



Мал. 1.2. Схема відносин в адміністративному праві

Саме наявність публічного посередника між суб'єктами права є першою провідною ознакою адміністративного права, без якої говорити про адміністративне право не можна.

В умовах сьогодення до суб'єктів публічної адміністрації належать:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) органи місцевого самоврядування;
- 3) об'єднання громадян та інші суб'єкти під час здійснення делегованих через закон адміністративних функцій;
- 4) посадові й службові особи всіх вищезазначених суб'єктів.

Другою провідною ознакою адміністративного права є публічний інтерес, оскільки суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані забезпечувати саме його.

У найбільш загальному вигляді публічний інтерес означає інтерес людської спільноти – населення, народу тощо¹. Що саме

¹ Спасибо-Фатєєва І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів / Інна Спасибо-Фатєєва // Юридична газета. – 28 листопада 2005 р. – № 22 (58).

державна влада визначає як публічний інтерес, залежить від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правотворчості. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді розійтися з інтересами значної частини населення. Але у всякому разі вимоги, які висуваються до об'єктів державного управління, мають забезпечувати загальне благо народу України та не можуть виражати приватний інтерес суб'єктів державного управління. Саме в останній тезі й полягає сутнісна відмінність між приватним і публічним інтересами.

Публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів¹. Відповідно немає значення, яку кількість осіб захищає суб'єкт публічного управління, – головне, щоб він діяв відповідно до принципу законності та не відстоював приватних особистих (третіх пов'язаних з ним осіб) і корпоративних інтересів. На думку Р. Мельника, публічний інтерес становить категорію, яка виходить за межі особистості, перебуваючи на рівні суспільного інтересу. Основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства².

Отже, публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації³.

Так, у сфері інформації предметом публічного інтересу вважається інформація, що свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, уведення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні

¹ Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : [монографія] / Тетяна Олександрівна Коломієць ; за ред. В.К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – С. 12.

² Загальне адміністративне право / за ред. Р.С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – С. 38.

³ Галуцько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві / В.В. Галуцько // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 178-182.

наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо¹.

1.2 Предмет і завдання адміністративного права

Предмет правового регулювання – це та сфера, на яку поширюється право, матеріальний критерій розподілу права на структурні елементи – інститути, галузі, підгалузі. Предмет правового регулювання відповідає на питання: що регулюється правом?

На зорі становлення адміністративного права професор А. Єлистратов визначав: «Адміністративне право ставить за мету впорядкувати відносини між правлячою владою й особою у справах державного управління»; «Предметом адміністративного права є відносини між правлячою владою й особами». Учення про публічноправові відносини і способи захисту публічного права складають предмет загальної частини науки адміністративного права².

Незважаючи на значні зміни в соціальному, політичному, економічному та правовому житті суспільства, за останні сто років зазначене вище розуміння предмета адміністративного права не втратило своєї актуальності, хоча розширилося за змістом, наповнюючись багатогранними відтінками.

Межі предмета сучасного адміністративного права окреслюються:

по-перше, адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг;

по-друге, адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності:

¹ Див. ст. 29 Закону України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI «Про інформацію».

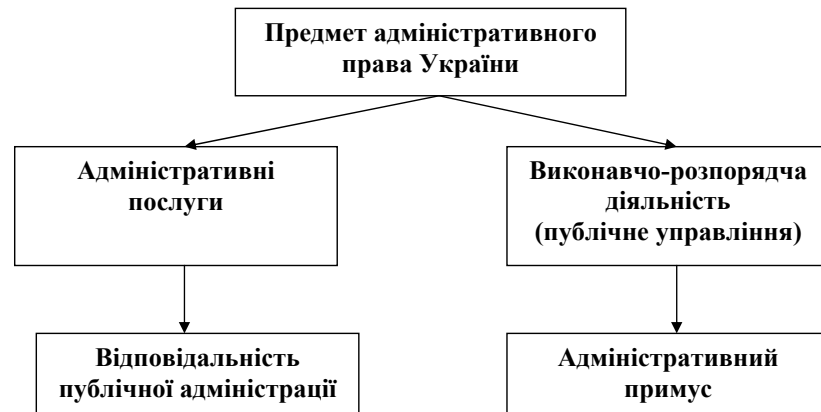
² Єлистратов А.И. Административное право : лекции / А. И. Елистратов. – М. : Типография т-ва И.Д. Сытина, 1911. – С. 5, 42, 76.

- у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави;

- розпорядча діяльність полягає у прийнятті суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів на основі та з виконання законів.

Отже, предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління¹.

За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією.



Мал. 2.1. Предмет адміністративного права України

¹ До об'єктів публічного управління належать:

1) приватні фізичні особи: а) громадяни України; б) іноземці; в) особи без громадянства; г) приватні фізичні особи зі спеціальним статусом (наприклад, фізичні особи-підприємці);

2) приватні юридичні особи;

3) підпорядковані по службі, які нижче стоять в ієрархічному статусі, суб'єкти публічної адміністрації.

Основними завданнями адміністративного права України є:

1) забезпечення публічних суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів невіддільних фізичних і юридичних осіб;

2) забезпечення нормального функціонування публічних інститутів держави і суспільства;

3) приведення стандартів адміністративно-правового регулювання України до вимог «acquis communautaire» правової системи Європейського Союзу;

4) забезпечення розвитку засад громадянського суспільства в Україні –одночасно як мети та засобу функціонування всієї державно-правової дійсності;

5) розвиток конституційно-правових засад із надання адміністративних послуг;

6) розвиток адміністративно-правових засад із запобігання та протидії корупції;

7) забезпечення попередження (профілактики) правопорушень засобами адміністративного права;

8) сприяння фізичним та юридичним особам у публічному забезпеченні безпечними продуктами харчування, якісними промисловими товарами та послугами;

9) створення належних умов для організації та функціонування органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Отже, сучасне адміністративне право України увібрало в себе кращі надбання вітчизняної та світової адміністративно-правової думки та виходить із концепції пріоритету законних публічних прав і свобод людини та громадянина.

1.3 Метод адміністративного права

Під методом правового регулювання розуміють сукупність способів, прийомів і засобів правового впливу на суспільні

відносини (метод правового регулювання відповідає на запитання «як?»). Він несе основне навантаження в динаміці, «роботі» права, показує, як регулюються суспільні відносини, якими прийомами та способами¹.

Як відомо з теорії права, первинними (загальними) в юриспруденції є два методи правового регулювання:

по-перше – імперативний (централізований, наказовий), побудований на засадах типу «влади-підпорядкування», на відносинах субординації суб'єктів та об'єктів управління (у його здійсненні широко застосовуються засоби заборони, розпорядження, примусу та юридичної відповідальності);

по-друге – диспозитивний (децентралізований, автономний), який ґрунтується на юридичній рівності суб'єктів правовідносин, свободі їх волевиявлення у здійсненні юридичних дій. Він припускає надання учаснику правових відносин суб'єктивних прав – уповноваження чи дозволу.

Найбільш рельєфно первинні методи віддзеркалено саме в адміністративному праві (імперативний) та цивільному (диспозитивний). Унаслідок цієї обставини зазначені галузі набули значення провідних або профільних з юридичного погляду, а за основними методами закріпилися назви *адміністративно-правовий* і *цивільно-правовий*².

Таким чином, провідним методом адміністративного права є однойменний за назвою адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин.

Адміністративно-правовий метод – це сукупність способів, прийомів, засобів впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічного управління, за допомогою яких установлюється юридично владне та юридично підвладне становище сторін у правовідносинах.

¹ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / Ольга Федорівна Скакун. – Харків : Консул, 2006. – С. 241.

² Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 36.

Відносини, які виникають під впливом адміністративно-правового методу регулювання, характеризуються нерівністю сторін і мають назву відносин «влади-підпорядкування».

У юридичному аспекті зміст відносин влади-підпорядкування означає таке:

1) суб'єкт публічної адміністрації на основі наділення правом установлює обов'язкові для виконання об'єктами управління вимоги;

2) об'єкт публічного управління зобов'язаний виконувати законні вимоги суб'єкта публічної адміністрації;

3) ці відносини не вимагають і не виключають організаційної підпорядкованості, однак рішення суб'єкта публічного управління є в будь-якому передбаченому законом разі обов'язковим для виконання об'єктом.

Тим самим у широкому розумінні під час застосування адміністративно-правового методу регулювання рівність прав суб'єктів і об'єктів публічного управління не порушується¹.

Адміністративно-правовому методу правового регулювання притаманні такі риси:

¹ Прикладом таких правовідносин може бути вимога поліцейського (суб'єкта публічного управління) до фізичної особи (об'єкта публічного управління) припинити дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян. Фізична особа зобов'язана підкоритися законній вимозі поліцейського, оскільки останній наділений законом владною компетенцією попереджати правопорушення, а в разі недовісти переконання – застосовувати заходи адміністративного примусу.

У вузькому розумінні юридична рівність відносин під час застосування адміністративно-правового методу регулювання відсутня. Проте це не означає, що порушується загальноправовий принцип рівності, відображений у ст. 21 Конституції України: «Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах». У момент протиправної поведінки, коли особа порушує права інших осіб, вона через закон делегує органам виконавчої влади право застосувати щодо неї владу. Але після виконання законних вимог фізичні чи юридичні особи мають право оспорити законність будь-яких дій чи (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації в декількох інстанціях – у вищого керівництва, прокуратурі, адміністративному суді, в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, в Європейському суді з прав людини. Крім того особа, яка вважає, що її права порушено, може звернутися за правовою допомогою до численних правозахисних громадських організацій, висвітлити питання порушення її прав у засобах масової інформації та ін.

1) адміністративно-правове регулювання передбачає однобічність владного виявлення суб'єкта публічного управління щодо об'єкта управління;

2) провідними засобами його реалізації є заборони, зобов'язання, примус та юридична відповідальність;

3) між суб'єктом та об'єктом публічного управління, як правило, відсутня організаційна підпорядкованість (крім випадків адміністративного впливу вищих органів на нижчі);

4) в умовах правової демократичної держави авторитарний (імперативний) спосіб впливу суб'єктів публічного управління на об'єкти урівноважується суворим дотриманням першими принципу законності та можливості багатоступеневого оскарження дій суб'єктів публічного управління;

5) відносини «влади-підпорядкування» не виключають на певних етапах адміністративно-правових відносин використання диспозитивного методу регулювання суспільних відносин (наприклад, під час укладання адміністративних договорів, надання адміністративних послуг).

Отже, основним методом адміністративного права є адміністративно-правовий метод правового регулювання суспільних відносин, зміст якого полягає в тому, що суб'єкт публічного управління наділений владною компетенцією, а об'єкт управління зобов'язаний виконувати його законні вимоги.

В умовах демократичної правової держави цей метод утратив авторитарні ознаки, оскільки урівноважується суворим дотриманням суб'єктами публічного управління законності та можливістю об'єкта публічного управління оскаржити їх діяння в декількох незалежних інстанціях.

Якщо підсумувати все сказане про метод адміністративного права, то його можна визначити як метод «влади-підпорядкування». Цей метод адміністративного права є пріоритетним, але не єдиним. Не всі відносини в галузі адміністративного права побудовано за схемою «влади-підпорядкування», тобто вертикально.

В адміністративному праві існує чимало ситуацій, коли необхідно регулювати так звані горизонтальні суспільні відносини, сторони яких перебувають на одному ієрархічному рівні (наприклад, два міністерства – МНС і МВС). Інший приклад: усі адміністративні послуги, які надаються суб'єктами публічної адміністрації, передбачають не однобічний вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядкований об'єкт, а їх двосторонню взаємодію¹. Ось тоді й виникає потреба в інших засобах адміністративно-правового регулювання, якими є взаємодія, узгодження, координація, угода, адміністративний договір тощо.

Тим самим в умовах сьогодення відбувається трансформація методу адміністративного права, за якої традиційний для адміністративного права імперативний метод регулювання доповнюється елементами диспозитивного методу. Зокрема дедалі більшого значення набуває використання загальних дозволів, що може розцінюватись як ключовий напрямок трансформації методу цієї галузі права, що відбувається в сучасних умовах її розвитку та реформування. Яскравим прикладом використання в адміністративно-правовому регулюванні загальних дозволів є надання суб'єктами публічної адміністрації фізичним і юридичним особам адміністративних послуг.

Водночас забезпечується режим суворого дотримання суб'єктами публічної адміністрації взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їхніх нормативно-правових актів, адміністративних дій та судового захисту порушених цими актами або діями прав і свобод фізичних і юридичних осіб.

¹ Соколов В. Застосування міжгалузевої аналогії закону в адміністративному судочинстві / В. Соколов // Юридичний вісник України від 26 березня. – 1 квітня 2011 р. – № 13 (821).

Отже, метод адміністративного права – це комплексний метод, у якому поряд з імперативним використовуються елементи диспозитивного методу правового регулювання.

1.4 Адміністративне право як галузь, наука та навчальна дисципліна

Як однорідна, відособлена в системі юриспруденції правова матерія, адміністративне право характеризується як:

- 1) галузь права;
- 2) наука;
- 3) навчальна дисципліна.

У теорії права під галуззю права розуміють відносно самостійну сукупність юридичних норм, яка регулює якісно однорідну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання. Щодо визначення поняття конкретної галузі права, то в юридичній літературі виробився підхід, згідно з яким визначаються такі її ознаки: основа відокремлення певної галузі права – якісно однорідні суспільні відносини; об'єктивність відокремлення груп суспільних відносин; певна структура¹. Іншими словами, основним критерієм виділення галузі права є предмет, а додатковим – метод правового регулювання².

Отже, поєднуючи предмет і метод правового регулювання, можна дійти висновку, що адміністративне право як галузь права – це сукупність юридичних норм, що врегульовують однорідні суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією за допомогою комплексного методу правового регулювання.

¹ Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / за ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 389.

² Теорія держави і права : навчальний посібник / [авт.-упоряд. В. В. Галунько, Г.О. Пономаренко, В. К. Шкарупа] ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2007. – С. 160.

Поняття науки адміністративного права ширше за поняття адміністративного права як галузі права. Основним призначенням науки адміністративного права є онтологічне опанування, гносеологічне пізнання та діалектичний розвиток й удосконалення різноманітних норм та інститутів загального й особливого адміністративного права. Більше того, часто в межах науки адміністративного права здійснюється дослідження юридичних інститутів інших галузей права на основі адміністративно-правового методу правового регулювання¹.

Отже, наука адміністративного права – це теоретичні положення й методологічні основи, які забезпечують процес, дослідження засад й ефективності інститутів адміністративного права.

Адміністративне право викладається в юридичних та інших навчальних закладах з метою оволодіння майбутніми юристами, працівниками державних органів системою теоретичних і науково-прикладних знань щодо принципів і норм, які регулюють суспільні відносини у сферах виконавчої влади та державного управління, а також уміннями й навичками практичного застосування зазначених знань.

Традиційно вважають, що навчальний курс адміністративного права України складається із загальної та особливої частин. Проте об'єктивне ускладнення суспільних відносин у сфері внутрішнього публічного управління, активний розвиток юридичної науки дає підстави вважати, що навчальний курс сучасного адміністративного права має складатись із

¹ Найбільш часто вчені-адміністративісти досліджують різноманітні правові інститути загального та особливого адміністративного права, їх співвідношення; проблеми систематизації норм й інститутів цього права та кодифікації адміністративного законодавства; адміністративно-правовий статус суб'єктів цього права; адміністративні процедури та проблеми адміністративного процесу й адміністративної юрисдикції; засоби забезпечення і зміцнення режиму законності, дисципліни та відповідальності суб'єктів публічного управління; взаємозв'язок адміністративного права з іншими галузями вітчизняної юридичної системи; етапи історичного розвитку галузі; шляхи розвитку вдосконалення інститутів адміністративного права; досвід адміністративно-правового регулювання і досягнення зарубіжної адміністративно-правової науки (порівняльне адміністративне правознавство) та ін.

загального адміністративного права та особливого адміністративного права.

Отже, адміністративне право як навчальна дисципліна – це систематизований відповідно до навчальної програми курс, що викладається в навчальних закладах.

1.5 Історія адміністративного права України

Сучасне адміністративне право базується на багатовіковому історично-правовому досвіді українського народу від періоду Київської Русі до сьогодення. Проте безпосередньо адміністративне право виникає не так давно порівняно з цивільним правом – на початку ХХ століття, коли воно замінило поліцейське право.

Основним недоліком поліцейського права була концепція поліцейської опіки державної влади над «незрілими» підданими – теорія евдемонізму (від гр. *Ευδαίμονα* – «загальне благо, щастя»), за якою влада менш за все піклувалася про підвищення правового рівня населення. Проблема усвідомлення суспільної самосвідомості та самодіяльності народу не тільки не складала завдання поліції, а навпаки – суперечила одній з основних вимог благочинства: «не розраховувати на покору підданих, а формувати її на неможливість опору»¹.

На початку ХХ століття за основу нової галузі права – адміністративного права – було взято виділення та подальший розвиток зі сфери державного (конституційного) права положень щодо внутрішнього публічного управління, куди вписалися норми поліцейського права, що відповідали вимогам правової держави – верховенству права й підпорядкуванню державного управління закону.

Трагічний період національно-визвольних змагань 1917-1920 рр. характеризується прогресивними намаганнями різних урядів (Центральна Рада УНР, Гетьманат Української держави,

¹ Слістратов А.І. Адміністративне право : лекції / ред. та упоряд. В.В. Галуцько, С.В. Діденко. – Херсон : ВАТ ХМД, 2007. – С. 45-46.

Директорія УНР) втілити в життя кращі вітчизняні та європейські напрацювання теорії адміністративного права. Одним із найбільших здобутків у галузі адміністративно-правової практики була поява в Україні адміністративної юстиції. Так, утворений в УНР Генеральний Суд мав у своєму складі Адміністративний відділ (за правління П. Скоропадського перетворений на Генеральний Адміністративний Суд). А в часи Директорії було відновлено діяльність цього суду у складі Генерального Суду. Як навчальна дисципліна, адміністративне право посіло важливе місце й у навчальному процесі¹.

У листопаді 1920 р. армія Директорії залишила територію України. Влада в державі повністю перейшла до рук більшовиків. За таких обставин головним акцентом радянського права, на відміну від адміністративного права цивілізованих країн, стає не ідея захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а охорона колективних (неперсоніфікованих) інтересів, оскільки псевдосоціалістичний устрій має своїм стрижнем не індивіда з його уявлюваними правами, а колектив.²

У перші десятиліття входження України до складу Радянської імперії, адміністративне право на «легальному положенні» існувало лише до 1928 року, потім до 1937 року воно було під заборонаю. Радянський режим замінив суспільні відносини, які мали регулюватися адміністративно-правовими нормами, кримінальним правом, засудивши за адміністративною процедурою згідно з кримінальним законом мільйони українців, апогеєм чого став голодомор 1932-1933 рр.

Після заснування ООН (1946 р) режим в УРСР почав деякою мірою дотримуватися Конституції, що дозволило розвиватися й адміністративному праву. Завдяки праці вчених, а

¹ Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. ... доктор. юрид. наук : спец. – 12.00.07 / Іван Сергійович Гриценко. – К., 2004. – С. 42-43

² Адміністративне право України : Академічний курс : [підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : у 2 т.] / [Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П., Зуй В. В. та ін.] ; голова ред. кол. В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004.– Т. 1 : Загальна частина. – С. 39-40.

також деякому пом'якшенню тоталітарного режиму адміністративне право стає провідною галуззю юриспруденції. Навчальна дисципліна «Радянське адміністративне право» викладається у всіх юридичних навчальних закладах України¹.

Після прийняття 24 серпня 1991 р. Акта про незалежність України та проведення всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. наша країна стала на самостійний державницький шлях.

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., ознаменувала нову епоху, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. З розвитку конституційних положень розвиватися наука адміністративного права.

Наріжним стрижнем стало те, що цей процес розробляється крізь призму вищезазначеного «людноцентристського» призначення держави і права. У теорії адміністративного права найбільш влучно такий підхід розкрив В. Авер'янов, який вважає, що вітчизняне адміністративне право за своїм «духом», ідеологією має бути орієнтовано на забезпечення прав та інтересів людини, їх ефективний захист, а не на задоволення потреб держави, державного управління (фактично державного апарату). Відповідно ним запропоновано в основу адміністративно-правової доктрини вітчизняного адміністративного права покласти «людноцентристську» ідеологію, згідно з якою держава має «служити» інтересам громади, тобто діяти на благо людини шляхом усебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування).

Важливим етапом реального забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян України стала ратифікація

¹ Советское административное право : [учеб. для юрид. ин-тов и фак.] / Ю.П. Битяк, Г.П. Бондаренко, А.С. Васильев и др.] ; под ред. Р.С. Павловского. – К. : Вища шк., 1986.– 415 с.

Верховною Радою 17 липня 1997 р. № 475 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7, 11 до цієї Конвенції.

Можна виділити такі основні історичні етапи розвитку адміністративного права України:

– 1905-1928 рр. – виділення з державного (конституційного) права та подальший розвиток проблем внутрішнього державного управління;

– 1928-1936 рр. – офіційна заборона адміністративного права, коли адміністративні процедури протиправно стали складовою кримінального права, що призвело до знищення мільйонів українців;

– 1936-1996 рр. – відновлення, розвиток і занепад управлінського адміністративного права;

– з 1996 р. – зародження і розвиток «людноцентристського» адміністративного права України, коли законний інтерес громадянина став мати вищу цінність, ніж публічний.

Отже, адміністративне право України виникло в процесі виділення та подальшого розвитку з конституційного права сфери внутрішнього публічного управління, куди вписалися норми поліцейського права, що відповідали вимогам правової держави (верховенству права й підпорядкуванню публічної адміністрації закону), та наповнилося в умовах сьогодення людноцентристськими положеннями, заснованими на стандартах адміністративного забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

1.6 Система адміністративного права України

Галузь адміністративного права утворює певну систему норм, оскільки об'єднує відносно самостійні складові інститути та підгалузі права.

Система адміністративного права – це внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відображає послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – адміністративно-правових інститутів і підгалузей адміністративного права, що складаються з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм.

Головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їх розподілу за структурними частинами є предмет правового регулювання. У минуло епоху система адміністративного права складалась із загальної та спеціальної частин.

Сучасна система українського адміністративного права у зв'язку з розвитком суспільних відносин зазнає істотних змін, наповнюється новим змістом. При цьому головним напрямком реформування вітчизняного адміністративного права є приведення його до загальноприйнятої в Європейському Союзі структури.

В ЄС найбільш авторитетними є розробки вчених-адміністративістів ФРН, які поділяють систему адміністративного права на «Загальне адміністративне право» та «Особливе адміністративне право».

У новітньому наповненні система адміністративного права України має таку структуру:

Загальне адміністративне право, в якому розкриваються основоположні та спільні для всіх сфер суспільного життя положення адміністративного права:

- предмет і метод адміністративного права;
- система адміністративного права;
- адміністративно-правова норма, джерела адміністративного права;
- адміністративно-правові відносини;
- адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права;
- принципи адміністративного права;

- інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації (форми і методи, адміністративні процедури і договори);
- засади адміністративної відповідальності;
- засади адміністративно-правового регулювання (адміністрування);
- позасудовий захист прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації.

Особливе адміністративне право, в якому мають бути розкриті його складові, які визначатися залежно від завдань, що стоять перед публічною адміністрацією.

Однак практика вітчизняної юридичної освіти пішла вперед теорії, і в системі вітчизняного права виникла низка навчальних дисциплін, які врегульовують на основі адміністративно-правових норм важливі суспільні відносини. Наприклад, через такі навчальні дисципліни, як податкове право, митне право, господарське право, земельне право, аграрне право, право соціального забезпечення, екологічне право, поліцейське право, спортивне право. І не помітити ці сталі однорідні юридичні утворення не можна.

При цьому треба зазначити, що «чистої» назви («адміністративне») й засиль імперативного методу правового регулювання в частинах особливого адміністративного права досягти неможливо та й не потрібно. Критерієм розподілу на публічне і приватне мають стати кількісні показники. Якщо більшість норм є за своєю юридичною природою адміністративними, то можна вважати, що це частина особливого адміністративного права. І навпаки – якщо переважають цивільно-правові норми, то таку навчальну дисципліну слід віднести до складових цивільного права. В умовах сьогодення чистого розподілу дихотомічної пари «публічне – приватне право» досягти майже неможливо.

Отже, складовими особливого адміністративного є адміністративна відповідальність; адміністративні

процедури; адміністративні послуги; екологічне право; енергетичне право; інфраструктурне право; культурне право; медичне право; митне право, муніципальне право; освітнє право; поліцейське право; податкове право, право захисту від надзвичайних ситуацій; соціальне право; спортивне право.

1.7 Роль адміністративного права у правовій системі України

Адміністративне право, зберігаючи своєрідність, виражену в його предметі й методі, тісно взаємодіє практично зі всіма галузями права.

Характеризуючи цю взаємодію, треба мати на увазі, що право охоплює своїм регулятивним впливом найрізноманітніші галузі та сфери суспільного життя. За місцем в ієрархічній системі юриспруденції адміністративне право пов'язане з численними вертикальними та горизонтальними відносинами з іншими галузями (підгалузями) права та деякими галузями науки:

– адміністративне право України є похідним від конституційного, має розвивати й уточнювати його положення в галузях, сферах і секторах внутрішньодержавного суспільного життя;

– норми та інститути загального адміністративного права є вихідними (основоположними) для митного, податкового, муніципального права, а в деяких аспектах – і для господарського, фінансового, екологічного, земельного права та інших галузей публічного права;

– адміністративне право України є матеріальною основою самостійної процесуально-правової галузі, яка регулює судочинство в адміністративних судах (адміністративного процесу України);

– особливе адміністративне право пов'язане горизонтальними зв'язками з цивільним, фінансовим, господарським, аграрним, земельним і кримінальним правом;

– галузь адміністративного права має тісний горизонтальний та вертикальний взаємозв'язок із державним управлінням.

Найбільш тісна взаємодія спостерігається між адміністративним і *конституційним правом*, яке складає основу всіх галузей права, включаючи й адміністративне. Предметом конституційного права України передусім є суспільні відносини, які виникають під час здійснення влади народом України та забезпечення вибраними ним органами державної влади й місцевого самоврядування прав і свобод людини і громадянина¹.

Конституційні положення закріплюють місце органів публічної влади в системі державного механізму, найважливіші принципи їх формування й діяльності. Але цим не вичерпується зв'язок конституційного та адміністративного права. У нормах першого закріплено загальні принципи адміністративно-правового регулювання. Так, щодо принципу законності у частині другій ст. 19 Конституції України зазначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, у межах повноважень та у спосіб, які передбачено Конституцією і законами України. Цей принцип отримує втілення в нормативно-правових актах, які регламентують процедури діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у різних сферах².

Тим самим розпорядження норм конституційного права є основоположними засадами для норм адміністративного права, які регулюють різноманітну і повсякденну виконавчо-

¹ Конституційне право України : [тематичний словник] / [Галуцько В.В., Діденко С.В., Єшук О.М., Новикова М.М., Новиков М.М.] ; за ред. В.В. Галуцька. – Херсон : ВАТ“ХМД”, 2010. – С.7.

² Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник у двох томах] / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 «Загальна частина». – С. 135.

розпорядчу діяльність суб'єктів адміністративно-правового регулювання. У нормах адміністративного права розвиваються і деталізуються положення Конституції України й інших джерел конституційного права щодо функціонування різноманітних сфер суспільного життя.

Адміністративне право достатньо тісно пов'язане з *цивільним правом* – передусім тому, що ці галузі регулюють відносини майнового характеру. Проте норми цивільного права стосуються майнових відносин, в яких сторони є рівноправними, а норми адміністративного права – майнових відносин, які базуються на адміністративному підпорядкуванні однієї сторони іншій (наприклад, примусовий поділ суб'єкта господарювання, який займає монопольне становище на ринку). Саме метод правового регулювання (імперативний чи диспозитивний) у більшості випадків є провідним критерієм розмежування норм адміністративного і цивільного права за умов співпадіння предмета правового регулювання.

Досить часто у вітчизняній практиці цивільні правовідносини перебувають у сфері адміністративно-правового регулювання, насамперед там, де для регулювання певних суспільних відносин не вистачає можливостей окремо кожної із зазначених галузей права. Так, у загальному вигляді форма зовнішньоекономічних договорів визначається за допомогою норм цивільного права, але конкретні вимоги до інформації, яка має міститися в таких договорах, визначаються нормативно-правовими актами органів виконавчої влади, що містять норми адміністративного права. Аналогічно відбувається правове регулювання кредитних відносин. У загальному вигляді вимоги до кредитних договорів сформульовано в нормах цивільного права, але деталізовані вони в підзаконних нормативно-правових актах Національного банку України.

Проте це не означає «посягання» на самостійну роль цивільного права в регулюванні майнових відносин, але свідчить про те, що держава додатково застосовує адміністративно-

правовий метод регулювання в тих випадках, коли регульовані відносини становлять значний інтерес саме для держави¹.

Певний зв'язок існує між адміністративним правом і *трудовим правом* у сфері регулювання службових відносин. Норми останнього визначають правовий статус державних службовців як учасників трудового процесу. Що стосується норм адміністративного права, то вони регулюють державно-службові відносини, а саме: умови надходження на державну службу, порядок її проходження, повноваження посадових осіб в організації трудового процесу та ін.

Адміністративне право межує з *фінансовим правом*, яке регулює відносини, що складаються в процесі фінансово-бюджетної діяльності держави. Для їх регулювання використовується адміністративно-правовий метод. Проте фінансове право визнане самостійною галуззю, оскільки регулювання мобілізації, розподілу та використання грошової маси в державних інтересах має велике значення і характеризується специфічними особливостями.

Тісний зв'язок існує між адміністративним і *кримінальним правом*. Останнє як галузь суто охоронної спрямованості створює специфічний режим охорони правових відносин через установлення кримінальної відповідальності за посягання на чинний порядок управління. При цьому треба пам'ятати, що методологічно адміністративне право є базовим для деяких інститутів кримінального права (наприклад, щодо застосування різноманітних примусових заходів); зв'язок між адміністративною і кримінальною галузями права виявляється у взаємодії між інститутами адміністративної та кримінальної відповідальності, які разом створюють, так би мовити, захисну оболонку для різних суспільних відносин. При цьому адміністративна відповідальність може розглядатись як

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник у двох томах] / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 «Загальна частина». – С. 136.

профілактичний засіб щодо багатьох видів злочинних діянь, за які передбачено кримінальну відповідальність. Часто зовні однакові діяння залежно від ступеня їх суспільної небезпеки можуть бути підставами для як адміністративної, так і кримінальної відповідальності.

Існують деякі труднощі з виявленням взаємозв'язків між адміністративним правом і екологічним, податковим, митним, земельним правом. Зокрема предметом галузі *екологічного права* є суспільні екологічні відносини, що склалися з приводу використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища¹, *податкового права* – система фінансово-правових відносин, яка регулює податкові відносини державних органів і платників податків щодо встановлення, зміни та стягнення з платників податків частини їхніх доходів до відповідного бюджету².

Особливості зв'язків з цими галузями полягають у тому, що, по-перше, у них широко використовується властивий публічному праву імперативний метод правового регулювання, а по-друге – охоронна функція цих галузей реалізується переважно з допомогою інституту адміністративної відповідальності. Так, адміністративно-правовий метод регулювання широко використовується для регулювання відносин між органами Державної податкової служби та платниками податків, між органами Державної митної служби та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, між Національним банком України та комерційними банками, між органами контролю у сфері екологічної безпеки та суб'єктами природокористування тощо.

У цілому механізм їх співвідношення з адміністративним правом полягає в тому, що значна частина відносин, які стосуються предмета зазначених галузей, регулюється нормами

¹ Дмитренко І.А. Екологічне право : підручник / Іван Адамович Дмитренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 9.

² Гега П.Т. Основи податкового права : навчальний посібник / Гета П.Т., Доля Л.М. –К. : Т-во “Знання”, КОО, 2003. – С. 11.

адміністративного права і притаманними йому методами. Більше того, в юридичній літературі митне право прямо розглядається як один із напрямків первинного правового утворення – адміністративного права (підгалузь адміністративного права)¹.

Без всякого сумніву, адміністративне право має тісний зв'язок з такою процесуальною галуззю юриспруденції, як «Адміністративний процес України»², або в трактуванні інших учених – «Адміністративне судочинство»³. З одного боку, норми адміністративного права є матеріальною основою для адміністративного процесу, який здійснюється в процесі адміністративного судочинства з метою захисту у спеціальному судовому порядку прав, свобод і законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій (рішень) суб'єктів владних повноважень. З другого боку, норми адміністративного процесу розвивають адміністративні процедури адміністративного права – наприклад, у процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення⁴.

Отже, адміністративне право України є невід'ємною галуззю правової системи України, яке шляхом розвитку та уточнення конституційних норм стало основоположним для публічного права та робить провідний внесок у забезпечення публічних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, державного й публічного інтересу.

¹ Шишка Р.Б. Митне право України : навчальний посібник / Шишка Р.Б., Сергієчко В.В. – Харків : Еспада, 2002. – С. 37.

² Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навчальний посібник / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – С. 5.

³ Коломоець Т. О. Адміністративне судочинство : підручник / [Коломоець Т.О., Лютиков П.С., Віхляев М.Ю.] ; за заг. ред. Т.О. Коломоець. – К. : Істина, 2011. – 304 с.

⁴ Наприклад, див. ст. 288 КУпАП.

Розділ 2

ОСНОВНІ ІНСТИТУТИ

АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1 Адміністративно-правова норма

Первиною складовою будь-якого права, зокрема й адміністративного, є його норма. У теорії права під його нормою розуміють загальнообов'язкове правило поведінки, яке встановлено або санкціоновано державою і за порушення якого держава застосовує державний примус¹. В юридичній літературі з адміністративного права на зазначену категорію існують сталі погляди. Найбільш же вдало її розкрито в академічному курсі з «Адміністративного права України» (голова редколегії В. Авер'янов)². З урахуванням положень, викладених у ньому, визначимо основні особливості адміністративно-правової норми:

1) вона встановлюється Конституцією та іншими законами України, Загальною декларацією з прав людини ООН, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод Ради Європи, іншими ратифікованими Верховною Радою України міжнародними правовими актами, підзаконними нормативними правовими актами публічної адміністрації;

2) її зміст зумовлюється своєрідністю положення суб'єктів і об'єктів управління в публічному праві: суб'єкти публічного управління наділяються юридично-владними повноваженнями, а об'єкти управління зобов'язані виконувати їх законні вимоги;

¹ Теорія держави і права : [термінологічний словник] / [Пихтін М.П., Галуцько В.В., Новіков М.М., Новікова М.М., Онищук О.О.] ; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2011. – С. 107.

² Адміністративне право України : Академічний курс : [підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.] : [у 2 т.] / [Авер'янов В.Б., Битяк Ю.П., Зуй В.В. та ін.] ; голова ред. кол. В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004.– Т. 1 : Заг. частина. – С. 110-111.

3) вона визначає міру встановленої свободи для об'єктів публічного управління, які не є владними, та суворо регламентовані дії для суб'єктів публічної адміністрації;

4) через її опосередкування забезпечуються публічні права й свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави;

5) за її порушення застосовується державний примус¹.

Норми адміністративного права забезпечують людині не лише міру особистої свободи, але й визначену підтримку з боку правлячої влади. Цю підтримку публічна адміністрація зобов'язана надати в разі, коли:

1) для задоволення природних невід'ємних потреб людині недостатньо її власних зусиль чи добровільної допомоги громадськості (наприклад, забезпечення в холодну пору року безхатченків обігрівом і харчуванням);

2) засоби для задоволення потреб людини можуть бути забезпечені не інакше як у примусовому порядку (наприклад, держава засобами державного примусу змушує злісних неплатників сплатити податки чи інші обов'язкові соціальні платежі та спрямовує їх на виплату соціальної допомоги).

В юридичній літературі існують різні класифікації адміністративно-правових норм. Найбільш часто здійснюються вони за критеріями функціонального призначення, ступеня загальності, спрямованості змісту, форми припису, за межами дії та повнотою викладення змісту.

За функціональним призначенням виділяють регулятивні та охоронні; за змістом – матеріальні та процесуальні; за ступенем загальності – загальні, міжгалузеві, локальні.

¹ Приклади: 1) порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів, а також недотримання правил щодо забезпечення чистоти і порядку в містах та інших населених пунктах – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 152 КУпАП.); 2) кожний громадянин, який досяг визначеного законом віку, не має медичних протипоказань і пройшов повний курс навчання за відповідними програмами, може в установленому порядку отримати право на керування транспортними засобами відповідної категорії (ст. 15 Закону України від 30 червня 1993 р. № 3353-ХІІ «Про дорожній рух»).

За спрямованістю змісту адміністративно-правові норми поділяють на види, які визначають правовий статус суб'єктів і об'єктів адміністративно-правових відносин, форми і методи адміністративної діяльності, порядок проходження державної служби; забезпечують законність у державному управлінні; регулюють публічне управління в окремих галузях (сферах); визначають підстави притягнення до адміністративної відповідальності та процедурні питання її реалізації.

За формою припису адміністративно-правові норми класифікують на зобов'язальні, які зобов'язують здійснити певні дії; заборонні (забороняють вчиняти певні дії); дозвільні (повноважні, правоможні, диспозитивні), що надають дозвіл діяти в межах норми, вчиняти активні дії; стимулювальні (заохочувальні), що забезпечують вплив на поведінку учасників правовідносин за допомогою засобів морального і матеріального характеру.

Адміністративно-правові норми поділяються за межами дії – у просторі, часі та за колом осіб. За повнотою викладення змісту виділяють абсолютно визначені та відносно визначені; відсильні та банкетні.

Більшість адміністративно-правових норм мають імперативну природу, що виявляється у прямих приписах, які зобов'язують публічну адміністрацію діяти тільки певним чином без вибору варіанта поведінки, а об'єкту публічного управління забороняють здійснювати шкідливі діяння, надаючи певні межі для вибору варіанта поведінки.

Структура (внутрішня форма) адміністративно-правової норми – це об'єктивно зумовлена потребами адміністративно-правового регулювання внутрішня організація, що передбачає поділ на окремі елементи, пов'язані між собою. Як правило, вона складається з гіпотези, диспозиції та санкції.

Г і п о т е з а – частина адміністративно-правової норми, в якій зазначаються обставини, вказуються умови, за настання

яких можна чи необхідно виконувати правило, що міститься в диспозиції. Призначення гіпотези – визначити сферу та межі регулятивної дії диспозиції адміністративно-правової норми.

Установлюючи обставини і сферу дії норми, гіпотеза одночасно окреслює коло суб'єктів відносин, яких диспозиція «пов'язує» взаємними правами та обов'язками. Іншими словами, за допомогою гіпотези передбачений диспозицією абстрактний варіант поведінки пристосовується до конкретних осіб, до того чи іншого життєвого випадку, події, дії, місця, часу, віку й інших конкретних життєвих обставин.

За будовою гіпотези поділяються на прості та складні. *Проста гіпотеза* припускає якусь одну умову, через яку реалізується юридична норма. Якщо гіпотеза пов'язує дію адміністративно-правової норми з наявністю двох чи більше умов, вона називається *складною*. Різновидом складної гіпотези є *альтернативна гіпотеза*. Її складність полягає в тому, що вона також передбачає дві чи більше умови здійснення правової норми, але для вступу норми права в дію досить однієї з наведених у ній фактичних обставин.

За формою вираження гіпотези поділяються на абстрактні й казуальні. *Абстрактна гіпотеза*, вказуючи на умови дії адміністративно-правової норми, акцентує увагу на їх загальних, родових ознаках. *Казуальна гіпотеза* пов'язує реалізацію юридичної норми з окремими чітко визначеними певними випадками, які важко чи неможливо відобразити за допомогою абстрактної гіпотези.

Д и с п о з и ц і я – частина адміністративно-правової норми, в якій записано саме правило поведінки, виражене в юридичних правах і обов'язках суб'єктів та об'єктів публічного управління. Це центральна, основна частина адміністративно-правової норми, яка вказує на дозволену (необхідну) чи неприпустиму поведінку.

Вона є головним елементом, серцевиною адміністративно-правової норми. За формою вираження диспозиції поділяються на уповноважувальні, зобов'язувальні та заборонні.

Уповноважувальні надають об'єктам публічного управління право на здійснення передбачених для них позитивних дій, визначають той чи інший варіант їхнього можливого, дозволеного поведіння. Ці диспозиції містять слова *вправі, має право, може*. **Зобов'язувальні** покладають на суб'єктів обов'язок здійснення визначених в нормі позитивних дій, наказують здійснити той чи інший варіант належного поведіння. Ці диспозиції містять слова *зобов'язаний, повинен, підлягає*. **Заборонні** містять заборону здійснення визначених у нормі протиправних дій (чи бездіяльності). Такі диспозиції містять вимогу утримуватися від певного варіанта негативного поведіння, що законом визнається правопорушенням. Як правило, ці диспозиції містять слова *забороняється, не вправі, не може, не дозволяється*.

За способом викладення диспозиція може бути *прямою* (прямо вказує на права й обов'язки), *альтернативною* та *бланкетною*. Альтернативна дає можливість учасникам правових відносин варіювати свою поведінку в межах, установлених адміністративно-правовою нормою. Бланкетна містить правила поведінки в найзагальнішій формі, відсилаючи суб'єкт реалізації до інших правових норм.

У разі порушення диспозиції правової норми вступає в дію передбачена цією нормою санкція.

С а н к ц і я – частина адміністративно-правової норми, в якій закріплено заходи державного примусу в разі невиконання обов'язків, якщо вимоги диспозиції не дотримуються. Санкція реалізується у разі протиправної, винної, суспільно небезпечної малої важкості (шкідливої) діяльності чи бездіяльності.

Призначення санкції – забезпечувати реалізацію диспозиції. За ступенем визначеності адміністративно-правові санкції, як правило, є відносно визначеними та альтернативними. *Відносно визначені санкції* встановлюють нижчу та вищу чи лише вищу межі заходу державного впливу на

правопорушника. *Альтернативні санкції* дозволяють вибрати з двох чи кількох можливих варіантів заходу державного впливу якийсь один – найбільш відповідний конкретним обставинам скоєного правопорушення.

Приклади:

1) дрібне викрадення чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрата (диспозиція) – тягне за собою накладення штрафу від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до одного місяця з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк від п'яти до десяти діб (відносно визначена, альтернативна санкція). Викрадення чужого майна вважається дрібним, якщо вартість такого майна на момент вчинення правопорушення не перевищує 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян (проста гіпотеза)¹;

2) порушення правил охорони ліній і споруд зв'язку або пошкодження кабельної, радіорелейної, повітряної ліній зв'язку, дротового мовлення або споруд чи обладнання, які входять до їх складу (диспозиція), якщо воно не викликало припинення зв'язку (гіпотеза), – тягне за собою накладення штрафу у розмірі від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (відносно визначена санкція)².

На відміну від класичної, що має трьохелементну структуру, частіше використовується адміністративно-правова норма, що складається з двох елементів (гіпотези і диспозиції або диспозиції і санкції), а інколи – і з одного елементу – диспозиції.

Приклади: 1) конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовому безоплатному переданні цього предмета у власність держави за рішенням суду

¹ Див. ст. 51 КУпАП «Дрібне викрадення чужого майна».

² Див. ст. 147 КУпАП «Порушення правил охорони ліній і споруд зв'язку».

(диспозиція). Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України (гіпотеза)¹;

2) знищення або пошкодження підросту в лісах (диспозиція) тягне за собою накладення штрафу на громадян від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (санкція)²;

3) державний нагляд (контроль) здійснюється за місцем провадження господарської діяльності суб'єкта господарювання або його відокремлених підрозділів, або у приміщенні органу державного нагляду (контролю) у випадках, передбачених законом (альтернативна диспозиція)³.

Слід звернути увагу на особливості структури адміністративно-процесуальних норм. Маючи тричленну структуру, як і норми матеріального права, вони визначаються гіпотезою, диспозицією та санкцією норм матеріального права і є формами їхньої реалізації. Обставини реалізації гіпотези, диспозиції, санкції матеріальної адміністративно-правової норми можуть стати умовами гіпотези такої норми. Норма адміністративного права ніби «є присутньою» у гіпотезі адміністративно-процесуальної норми.

Отже, адміністративно-правова норма – це встановлене, санкціоноване або ратифіковане державою, формально визначене, юридично обов'язкове, охоронюване засобами державного примусу правило поведінки учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення публічних прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

¹ Див. ст. 29 КУпАП «Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення».

² Див. ст. 66 КУпАП «Знищення або пошкодження підросту в лісах».

³ Див. ст. 4 Закону України від 5 квітня 2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

2.2 Адміністративно-правові відносини

У будь-якому суспільстві існують різноманітні відносини між окремими особами та різними об'єднаннями людей. Усі вони до певної міри упорядковані, організовані, значна частина з них регулюється нормами права. Головне призначення норм права – бути регулятором суспільних відносин. Регулюючи ті чи інші відносини, воно надає їм правового характеру, правової, юридичної форми. У результаті цього вони й стають правовими. Таким чином, у загальному розумінні правові відносини – це суспільні відносини, урегульовані правом. Вони є наслідком дії права. Але правові відносини з'являються не лише тому, що діють правові норми, а й тому, що певні суспільні відносини об'єктивно потребують правової регламентації, не можуть нормально розвиватися без неї.

Адміністративно-правові відносини відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічновладного характеру. Іншими словами, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення.

Сутність такої конструкції полягає в тому, що адміністративно-правова норма від імені держави визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається «спілкування». Ці правила формуються у вигляді взаємних прав і обов'язків.

Отже, адміністративно-правові відносини у вузькому розумінні – це суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного права.

Що стосується широкого розуміння, то передусім звернемося до класичного розкриття цієї категорії А. Єлістратовим, який вважав, що норми адміністративного

права регулюють публічноправові відносини у сфері внутрішнього державного управління¹.

Адміністративно-праві норми врегульовують відносини між:

1) публічною адміністрацією та фізичними особами (громадянами, іноземцями, особами без громадянства);

2) публічною адміністрацією та юридичними особами, які не мають владного статусу, та фізичними особами зі спеціальним невідомим статусом (наприклад, фізичних осіб-підприємців);

3) між вищими та нижчими органами й посадовими особами публічної адміністрації.

Тим самим загальним для всіх видів адміністративно-правових відносин є те, що як мінімум однією зі сторін є суб'єкт публічної адміністрації, наділений народом України владною компетенцією.

Наступною провідною рисою адміністративно-правових відносин є їх права природа. Так, з домаганнями агентів влади, які спираються не на закон, а на особистий розсуд, ми не можемо рахуватися в адміністративному праві. Іншими словами, суспільні відносини, які спираються не на право, а на розсуд суб'єктів публічної адміністрації, не можуть вважатися адміністративно-правовими – вони, якщо не є протиправними, належать до предмета державного управління.

Наука адміністративного права вивчає публічні правовідносини. Нам уже відомо, що змістом відносин між представником публічної влади та об'єктами публічного управління завжди є публічний інтерес. Публічний характер досліджуваних правовідносин відрізняє адміністративне право від приватних галузей права, що досліджують приватні відносини окремих осіб між собою².

¹ Елистратов А.И. Административное право : лекции / А.И. Елистратов. – М. : Типография т-ва И.Д. Сытина, 1911. – С. 41.

² Елистратов А.И. Цит. праця. – С. 42-43.

Адміністративно-правові відносини характеризуються такими особливостями:

1) вони нерозривно пов'язані з адміністративно-правовими нормами, виникають і здійснюються на їх основі;

2) основною їх метою є забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави;

3) вони врегульовують широке коло суспільних відносин між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління;

4) провідною рисою адміністративно-правових відносин є їх публічна природа, вони виникають з ініціативи будь-якої сторони, при цьому згода іншої сторони, як правило, не є обов'язковою;

5) адміністративно-правові відносини є переважно виконавчо-розпорядчими: у вузькому розумінні суб'єкти публічного управління наділені владною компетенцією, а об'єкти зобов'язані виконувати їх законні вимоги; поряд із цим за широкого підходу сторони адміністративно-правових відносин завжди мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, які взаємопов'язані між собою: кожному суб'єктивному праву однієї сторони відповідає юридичний обов'язок іншої, і навпаки;

6) вони мають свідомо-вольовий характер, адже держава через видання відповідних адміністративно-правових норм виражає свою волю народу України, учасники цих відносин здійснюють своє волевиявлення, усвідомлюють значення своїх дій та можуть нести за них відповідальність;

7) адміністративно-правові відносини охороняються державою, яка сприяє здійсненню суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків, а в разі правопорушення притягує винну особу до адміністративної чи іншої юридичної відповідальності;

8) не належать до адміністративно-правових відносин між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління, якщо вони не засновані на праві.

Структура адміністративно-правових відносин характеризується взаємопов'язаністю всіх її складових компонентів, якими є суб'єкти, об'єкти, зміст правовідносин та юридичні факти.

Суб'єкти правовідносин – це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями.

Іншими словами, до суб'єктів адміністративно-правових відносин належать як суб'єкти публічної адміністрації, так і об'єкти публічного управління.

Об'єкти правовідносин – це те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини. Між цими елементами існує нерозривний зв'язок. Суб'єкти адміністративно-правових відносин вступають у них з метою задоволення своїх інтересів і потреб, які опосередковують об'єкти адміністративно-правових відносин. Виникнення у суб'єктів взаємних прав і обов'язків можливе лише на підставі настання певних юридичних умов юридичних фактів, закріплених у гіпотезах адміністративно-правових норм.

Суб'єкти завжди вступають у правові відносини заради задоволення різних матеріальних, економічних, культурних, політичних або інших інтересів і потреб. Для досягнення цієї мети суб'єкти адміністративно-правових відносин здійснюють певні дії, спрямовані на досягнення корисного для них результату. Цей результат і є об'єктом адміністративно-правових відносин.

Об'єктом адміністративно-правових відносин є те матеріальне або нематеріальне благо, на використання чи охорону якого спрямовано суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників адміністративно-правових відносин. Це

блага матеріальні або нематеріальні, а також певні дії, заради яких суб'єкти вступають в адміністративно-правові відносини.

Об'єктом адміністративно-правових відносин може бути все, що здатне служити здійсненню публічних інтересів. У цій ролі можуть бути права людини і громадянина, право власності й послуги інших осіб. Права людини і громадянина стають об'єктом адміністративного права, оскільки є природними; законодавець через Конституцію України та інші закони їх встановлює та визначає межі, в яких ними можна беззаперечно користуватися. У такий спосіб об'єктами адміністративного права стає вся палітра прав, визначених у розділі першому та другому Конституції України.

Зокрема це право людини на життя, здоров'я, честь, гідність, особисту недоторканність, свободу пересування, свободу слова, зібрань, право особисто та разом з іншими володіти, користуватись і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї творчої інтелектуальної діяльності, право займатися підприємницькою діяльністю.

Серед права власності особливий інтерес як об'єкт публічного права становлять речі, що перебувають поза цивільним обігом, – публічні будівлі, бібліотеки, музеї, вулиці, мости, канали, судноплавні ріки, парки і т. ін. Останні об'єкти переважно не стають угодами між приватними особами, але є засобом забезпечення публічного інтересу. Послугами, що спеціально цікавлять нас в адміністративному праві, є різноманітні адміністративні сервісні послуги, які надаються фізичним і юридичним особам публічною адміністрацією.

Об'єкти адміністративного права поділяються на:

– нематеріальні особисті блага людини – життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність, безпеку, свободу пересування та ін.;

– матеріальні – предмети матеріального світу, створені природою чи людиною (наприклад, національні заповідники, державні або такі, що мають стратегічне значення, підприємства,

радіоактивні та інші небезпечні речовини; дороги, мости, парки, бібліотеки, державні навчальні заклади тощо);

– цінні папери, офіційні документи – національна грошова одиниця, валюта, паспорти, дипломи, сертифікати, лотерейні білети та ін.

– продукти духовної та інтелектуальної творчості (твори літератури, мистецтва, живопису, музики, наукові винаходи і раціоналізаторські пропозиції, корисні моделі тощо);

– дії суб'єктів адміністративно-правих відносин, коли суб'єкт чи об'єкт публічного управління має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання певних дій (наприклад, наряд міліції патрульної служби має право перевіряти у громадян за підозри у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію¹, а громадянин має право вимагати від чергового ОВС зареєструвати заяву про скоєне правопорушення).

Отже, об'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління, пов'язані з цими благами.

Як бачимо, крім суб'єктів та об'єктів, до складу адміністративно-правових відносин входять їх юридичні обов'язки та суб'єктивні права (останні у значенні правоможностей суб'єктів)². В юридичній літературі це отримало назву «зміст адміністративно-правових відносин»³.

Зміст адміністративно-правових відносин – це сукупність суб'єктивних публічних прав (публічних

¹ Наказ МВС України від 28 липня 1994 р. № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України».

² Див. Елистратов А.И. Цит. праця. – С. 45.

³ Адміністративне право України : підручник / [Коломоєць Т.О., Ю.В. Пиріжкова, Н.О. Армаш та ін.] ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – С. 19.

п правоможностей) та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки.

Виходячи з того, що адміністративно-правові відносини є поєднанням фактичних суспільних відносин і адміністративно-правових норм, які надають фактичним суспільним відносинам адміністративно-правової форми, розрізняють фактичний і юридичний зміст адміністративно-правових відносин.

Фактичний зміст адміністративно-правових відносин – це фактичні соціальні, економічні, культурні, політичні та інші відносини, які отримали через опосередкування адміністративно-правових норм свою юридичну форму. Вони зберегли фактичний зміст, але завдяки адміністративно-правовим нормам набули нових якостей.

Юридичний зміст адміністративно-правових відносин – це взаємозв'язок зафіксованих в адміністративному праві суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративно-правових відносин.

Кожному суб'єктивному праву, зафіксованому в адміністративно-правовій нормі права, відповідає певний юридичний обов'язок, і навпаки.

Суб'єктивне право – це передбачені для уповноваженої особи вид і міра можливої або дозволеної поведінки, забезпечені відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб.

Але в адміністративному праві нас цікавить не просто суб'єктивне право, а «суб'єктивне публічне право»¹. На думку Б. Кістяківського, суб'єктивні публічні особисті права відрізняються від приватних тим, що вони не можуть бути

¹ Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht / Otto Mayer. Berlin : Duncker & Humblot., 1924. – С. 103-122.

відчужуваними¹. Суб'єктивні права громадянина обов'язково характеризуються ознакою публічності, що означає можливість впливати на управлінські процеси, брати участь у державній і суспільно-політичній діяльності, користуватися передбаченими Конституцією правами і свободами, оскаржувати дії, рішення чи бездіяльність органів влади та їх посадових осіб до суду. Діяльність громадян у публічноправовій сфері здійснюється в рамках створених публічноправових інституцій. Ці правовідносини характерні тим, що, з одного боку, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний сприяти реалізації прав і свобод громадян, а з іншого – громадянин у разі порушення його конституційних гарантій має право звертатися зі скаргою чи позовом до суду на дії органів публічної влади або до управлінських органів у порядку ієрархічної вертикалі².

Публічне суб'єктивне право – складне явище, що включає в себе низку таких повноважень:

– право невлadних осіб вимагати від публічної адміністрації здійснення юридичних дій, спрямованих на захист їх прав (наприклад, люди мають право вимагати від публічних органів контролю над забезпеченням їх у закладах торгівлі незалежно від форм власності безпечними для здоров'я та життя харчовими продуктами);

– право вимагати від іншої сторони виконання обов'язку, тобто право на чужі дії (наприклад, суб'єкт господарювання має право вимагати від Антимонопольного комітету України вжиття заходів до іншого суб'єкта господарювання чи публічного органу, який здійснює порушення законодавства про захист економічної конкуренції);

¹ Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское): [лекции Б.А. Кистяковского, читанные в 1908/1909 академическом году] / Богдан Александрович Костяковский. – С. 543-544.

² Общая теория прав человека / [В.А. Карташкин, Н.С. Колесова, А.М. Ларин и др.]; рук. авт. коллектива и отв. ред. Е.А. Лукашевой. – М.: НОРМА, 1996. – С. 34-35.

– право ввести в дію апарат примусу держави проти зобов'язаної особи, тобто право на примусове виконання обов'язку (наприклад, відділ державної виконавчої служби в разі несплати у визначений строк має право у примусовому порядку стягнути з правопорушника штраф);

– можливість користуватися на основі цього права певними соціальними публічними благами (наприклад, особа, яка втратила роботу і стала на облік у центрі зайнятості, має право на допомогу з безробіття).

Юридичний обов'язок – це передбачені для зобов'язаної особи та забезпечені можливістю державного примусу вид і міра необхідної поведінки, які потрібно виконувати в інтересах уповноваженої особи, що має відповідні публічні суб'єктивні права.

Юридичний обов'язок налічує чотири основні компоненти:

1) обов'язок здійснювати певні дії чи утримуватися від них (наприклад, водії транспортних засобів зобов'язані дотримуватися правил дорожнього руху)¹;

2) обов'язок відреагувати на законні вимоги уповноваженого суб'єкта;

3) обов'язок нести відповідальність за невиконання цих вимог;

4) обов'язок не перешкоджати уповноваженому суб'єкту користуватися тим благом, на яке він має право (наприклад, публічна адміністрація не має права втручатися в корпоративне управління суб'єкта господарювання).

Юридичні обов'язки в адміністративному праві забезпечують публічні інтереси людини і громадянина, суспільства і держави та є гарантіями суб'єктивних публічних прав.

Четвертим невід'ємним елементом адміністративно-правових відносин є юридичні факти.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 «Про Правила дорожнього руху».

Юридичний факт – це конкретна життєва обставина, з якою норма адміністративного права пов'язує виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Головне призначення юридичних фактів у процесі адміністративно-правового регулювання – юридично забезпечити виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин.

Юридичні факти забезпечують перехід від загальної моделі поведінки, закріпленої в адміністративно-правовій нормі, до конкретних адміністративно-правових відносин.

Юридичні факти в кількісному та якісному розумінні становлять собою складне явище, й тому наукова їх класифікація має не лише теоретичне, але й практичне значення. За визначеними критеріями вони можуть бути відповідною мірою класифіковані.

По-перше, за відношенням до волі суб'єкта правовідносин – це:

1) події, настання яких як юридичних фактів не залежить від волі суб'єктів адміністративного права (наприклад, повінь як стихійно лихо, що зобов'язує публічну адміністрацію надавати допомогу населенню);

2) діяння, що поділяються на: а) дії (вольові акти поведінки людей, які мають свідомо-вольовий характер); б) бездіяльність (пасивна поведінка суб'єктів права).

Дії поділяються на **правомірні**, що здійснюються в межах адміністративно-правових норм, і **протиправні**, що здійснюються з порушенням адміністративно-правових норм.

Правомірні дії поділяються на юридичні акти та юридичні вчинки.

Юридичні акти мають індивідуальний характер і породжують конкретні адміністративно-правові відносини (наприклад, за розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2010 р. № 933 громадянин Д. був призначений головою Укравтодору).

Юридичні вчинки – це дії, що безпосередньо не переслідують юридичної мети, але все одно породжують адміністративно-правові наслідки (наприклад, закінчення будівництва автомагістралі породжує адміністративно-правові відносини щодо введення її в експлуатацію).

Неправомірні дії – це правопорушення, проступки, що тягнуть за собою застосування заходів примусового впливу. До неправомірних дій належать правопорушення, зокрема адміністративні та дисциплінарні, за які настає відповідальність. Вчинення правопорушення тягне за собою виникнення певного кола правовідносин, пов'язаних із застосуванням норм матеріального та процесуального права. Бездіяльність – це пасивна поведінка, що не має зовнішнього вираження, але теж може бути як правомірною (дотримання заборон), так і неправомірною (невиконання обов'язку).

Отже, адміністративно-правові відносини в широкому розумінні – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правих норм з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки.

2.3 Принципи адміністративного права

Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн¹. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби.

¹ Брэбан Г. Французское административное право / Гі Брэбан ; под. ред. С.В. Боботова. – М. : Прогрес, 1988. – С. 138-260.

Принципи адміністративного права: 1) формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права; 3) характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними.

Отже, під принципами адміністративного права слід розуміти основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави.

Серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні та спеціальні галузеві. *Загальні принципи* мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Вони виявляються і деталізуються в галузевих принципах адміністративного права, які в свою чергу поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо).

Загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До них належать: 1) принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) принцип верховенства права та правового закону; 3) принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом; 4) принцип демократизму; 5) принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління; 6) принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між

суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління.

Першим принципом адміністративного права є **принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина**¹. Це обґрунтовується такими чинниками:

1) з погляду теорії природного права право – справедливе та гуманне. Основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю тощо;

2) виходячи з цього, будь-який адміністративно-правовий акт лише тоді може бути вважаний правовим, якщо він відповідає природному праву та узгоджується з ним;

3) основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини. Позитивістське праворозуміння недоцільно використовувати для формування принципів адміністративного права, адже ця теорія за адміністративно-правовою нормою не бачить Людину як вищу цінність.

Отже, на основі філософії природного права доречно формувати принципи адміністративного права, а позитивістське праворозуміння є незамінним для вироблення методів та форм забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Принцип верховенства права є конституційним за ст. 8, але в ній не розкрито його розуміння. На слушну думку вчених, у силу домінування в країнах континентального права позитивізму принцип верховенства права мав здебільшого вираз верховенства закону². Це було довгий час притаманно вітчизняному адміністративному праву. Проте прийняття

¹ Галунько В.В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Галунько. – К., 2009. – С. 16.

² Адміністративне право : [навчальний посібник] / [Забарний Г. Г., Калужний Р. А., Терещук О. В., Шкарупа В. К.]. – К. : Вид-во. Паливода А. В., 2001. – С. 15.

Конституції України та КАС України змінило такий стан речей. В останньому проголошується, що суд у вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини¹.

Таким чином, принцип верховенства права характеризується такими рисами:

1) найвищою цінністю визнається Людина, її права і свободи, усі інші цінності, зокрема держава і закон, є вторинними;

2) законодавство і право не тотожні, нормативно-правовий акт, який порушує права і свободи людини, є неправовим і не підлягає виконанню, його виконання є карним;

3) законодавство, яке відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, його невиконання є карним;

4) принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суддів та суб'єктів публічної адміністрації.

Отже, принцип верховенства права означає, що органи публічної виконавчої влади визначають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи людини та громадянина.

Принцип законності в сучасному праві є похідним від принципу верховенства права і не має йому суперечити. Ідея верховенства закону – фундаментальна складова принципу законності, підґрунтя існування правової держави, діяльності її органів. Це означає таке:

¹ Кодекс адміністративного судочинства України : [наук.-практ. комент.] / [І. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін.] ; за ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент ; Істина, 2009.– С. 97-103.

1) суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані при здійсненні будь-яких дій суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до другої формули правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло своє відбиття у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

2) забезпечення дотримання законодавства всіма невладними фізичними та юридичними особами, при цьому фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти відповідно до першої формули правового регулювання «дозволене все, крім того, що прямо заборонено в законі», що є закріпленням зокрема у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості»;

3) суворо дотримання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних процедур і правил юридичної техніки;

4) прийняття органами виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх дозволених законодавством засобів щодо забезпечення попередження та припинення протиправних посягань на права, свободи та законні публічні інтереси фізичних і юридичних осіб, невідворотності притягнення винних у скоєнні правопорушення до юридичної відповідальності та відновлення порушених прав і свобод.

Здійснюючи порівняльний аналіз принципів «верховенства права» і «законності», можна дійти таких висновків:

1) фізичні особи, які не мають владного чи спеціального статусу, можуть користуватись в адміністративно-правових відносинах принципом верховенства права, відповідно до якого мають право виходити за межі дозволів чинного законодавства. Головне, щоб при цьому не порушувалися заборонні норми права та права й свободи інших фізичних та юридичних осіб;

2) суб'єкти публічної адміністрації мають чітко діяти в межах законодавства України – іншими словами, суворо дотримуватись принципу «законності» без права виходу за межі формально встановленої компетенції, за винятком безпосереднього та невідкладного захисту життя й здоров'я людини.

Принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом виявляється в тому, що не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, політичних, релігійних переконань, соціального походження та іншими ознаками. Усі громадяни мають рівні права й обов'язки у сфері адміністративно-правових відносин: право на державну службу, на освіту, обов'язок відповідати за адміністративні правопорушення.

Цей принцип має забезпечувати однакові «стартові» умови кожному громадянину для самореалізації в суспільстві.

Але при цьому слід пам'ятати, що право передусім установлює формальну рівність серед однорідних суб'єктів. Наприклад, не існує формальної правової рівності між народним депутатом України і пересічним громадянином у сфері правотворчості, між викладачем і студентом у сфері начального процесу тощо. Відповідно, щоб з погляду адміністративного права говорити про рівність осіб перед законом, треба визначитися з їх адміністративно-правовим статусом. Тим самим адміністративне право встановлює формальну рівність однорідних суб'єктів адміністративного права (наприклад, усіх студентів).

Принцип демократизму виявляється в можливості громадян як безпосередньо, так і через своїх представників, різні

організації брати участь у формуванні правової політики, в управлінні справами держави.

Демократизм виявляється в розширенні повноважень органів місцевого самоврядування. Його можна вважати формою забезпечення прав і свобод громадян і одночасно методом управління й пошуку компромісу, поєднання свободи та порядку в дотриманні прав і свобод громадян.

Принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та об'єктів публічного управління означає, що держава й невіддані особи пов'язані взаємокореспондуючими правами й обов'язками. Порушення однією зі сторін своїх адміністративно-правових обов'язків тягне за собою юридичну відповідальність. Так, держава зобов'язана відшкодувати людині завдану матеріальну та моральну шкоду (ст. 56 Конституції України).

Принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління – це «дух» законів і всієї системи адміністративного законодавства, яким мають бути проіняті норми адміністративного права, що закріплюють відносини між суспільством, суб'єктами публічної адміністрації та невідданими особами. Він виявляється передусім у вимозі шанобливого ставлення представників держави до людської гідності. Цей світоглядний принцип можна вважати своєрідним «двигуном» всієї складної системи взаємозв'язків органів виконавчої влади й особи, який «рухає» суспільство до досягнення найвищого рівня розвитку.

В адміністративному праві він наповнюється цілком конкретним змістом, коли справа стосується певної особи. Йдеться, наприклад, про ситуації, пов'язані з розподілом благ або обов'язків, коли уповноважений орган чи посадова особа керується критеріями, визнаними законодавцем справедливими. Для особи цей принцип визначатиметься тим, чи поведуться з нею правильно, тобто відповідно до авторитетних стандартів,

оскільки саме таке поводження задовольняє почуття справедливості¹.

Спеціальні галузеві принципи взаємопов'язані з принципами виконавчої діяльності публічної адміністрації. Принципи виконавчої діяльності – це потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Разом із тим варто відзначити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності постають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов'язкових вимог.

Спираючись на досягнення юридичної науки, аналіз чинного адміністративного законодавства України й практики його застосування, можна зробити висновок, що основні принципи формуються у площині взаємовідносин між суспільством і органами виконавчої влади. Вони є безпосереднім засобом реалізації загальних принципів і повніше розкривають природу формування та функціонування адміністративного права України, підкреслюють його місце і роль у правовій системі.

До основних принципів регулювання взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації можна віднести:

- 1) служіння публічної адміністрації суспільству й людині;
- 2) обмеженість втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини;
- 3) повноту прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері;
- 4) зв'язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність їх суду;
- 5) оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування;
- 6) принципи гласності, відповідальності, самостійності діяльності публічної адміністрації.

¹ Адміністративне право України : Академічний курс : [підручник] : [у 2 т.] / [Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П., Зуй В. В. та ін.] ; голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004.– Т. 1 : Загальна частина. – С. 80-84.

Ці принципи мають пріоритетне галузеве значення та характеризуються певним змістом.

Служіння публічної адміністрації людині й суспільству. Цей принцип відбиває головне, найсуттєвіше в адміністративному праві України, відзначає його основне соціальне призначення, систему визначальних цілей.

Усі норми адміністративного права мають виходити з того, що суспільні інтереси реалізуються через права й законні потреби окремих фізичних і юридичних осіб та соціальних груп. Служити людині – означає служити суспільству. Якщо законні інтереси окремих осіб не повною мірою співпадають із цілями розвитку держави, то адміністративне право України при забезпеченні публічних інтересів не може ігнорувати особисті потреби окремо взятої людини, а має максимально враховувати і задовольняти їх без порушення чинних законів. Справедливе, соціально спрямоване адміністративне право не сумісне з будь-яким відхиленням від закону, принципів гуманізму й демократії з боку публічної адміністрації.

Повнота прав і свобод громадян у адміністративно-правовій сфері. Цей принцип означає надання громадянам максимально широкого кола відповідних прав і свобод. У сучасних умовах повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері має викликати до життя справді новий рівень і захищеність їх інтересів. Законотворчій адміністративно-правовій практиці належить йти шляхом подальшої деталізації конституційних прав і свобод громадян, створення спеціальних законів, що регулюють відносини громадян і відповідних державних органів, механізм забезпечення наданих прав і свобод. Інший аспект реалізації цього принципу полягає в тому, що громадянин на свій розсуд вправі звертатися до будь-якого органу виконавчої влади, а останній зобов'язаний дати вичерпну відповідь. Отже, норми адміністративного права України мають закріплювати відповідні обов'язки публічної адміністрації.

Принцип зв'язаності публічної адміністрації законом і підконтрольності її суду є одним із кращих засобів, «мистецьким винаходом» адміністративного права¹.

В умовах сьогодення він добре формально визначений у вітчизняному адміністративному праві та означає, що:

1) при забезпеченні прав, свобод та законних публічних інтересів фізичних і юридичних осіб посадові особи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можуть діяти виключно відповідно до ст. 6 Конституції України, здійснюючи свої повноваження у встановлених Конституцією межах відповідно до законів України, та ст. 19, в якій зазначається, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Сутність принципу обмеженості втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини полягає в законірному встановленні тієї межі, до якої втручання публічної адміністрації у відповідну діяльність продиктовано в чинних історичних умовах інтересами народу України, після чого це втручання не є необхідним, оскільки воно сковує дію механізмів соціальної регуляції, порушує нормальні процеси, що відбуваються в громадському суспільстві, і знижує ефективність виконавчої влади.

Оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування. Сутність цього принципу полягає в наданні органам місцевого самоврядування максимально можливої свободи, в закріпленні за ними, наприклад, права оспорювати рішення, ухвалені

¹ Брэбан Г. Французское административное право / Гі Брэбан; [пер. с фран. Д.И. Васильева, В. Д. Карповича]; под. ред. С. В. Боботова. – М. : Прогрес, 1988. – С. 30.

органами державної виконавчої влади, зокрема в суді, брати безпосередню участь у здійсненні державної політики (ініціатива в правотворчості, пропозиції, подання тощо).

Принцип гласності означає, що публічна адміністрація при здійсненні своїх повноважень має діяти якомога більш відкрито. Дотримання цього принципу є актуальним, бо він, з одного боку, забезпечує можливість широкої участі громадськості в адміністративно-правовому регулюванні, з іншого – є бар'єром проти корупційних діянь. В умовах сьогодення цей принцип отримав ґрунтовну деталізацію у законах України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI «Про інформацію», від 23 січня 2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації».

Принцип відповідальності полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації, по-перше, зобов'язані забезпечити фізичним і юридичним особам непорушність їх публічних прав і свобод; по-друге, не дозволяти при цьому, щоб ті самі порушували права і свободи третіх осіб; по-третє, забезпечити притягнення винних у скоєнні правопорушень до адміністративної відповідальності, а коли потрібно – і до іншого виду юридичної відповідальності; по-четверте, створити умови для відновлення порушеного права.

Принцип самостійності означає, що суб'єкти публічної адміністрації при забезпеченні прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб мають формально визначені межі самостійних повноважень.

Втручання в діяльність суб'єкта публічної адміністрації, який діє у встановлених законом межах, вищестоячого відомчого органу чи посадової особи має бути мінімальним, а інших суб'єктів, як правило, – тільки через суд. Дотримання цього принципу дозволить зменшити кількість випадків прийняття рішень на основі «телефонного права» та «замовлених справ».

Отже, принципи адміністративного права поділяються на: 1) загальні принципи адміністративного права; 2) спеціальні галузеві принципи адміністративного права: а) основні галузеві принципи адміністративного права; б) спеціальні принципи окремих інститутів адміністративного права.

Розділ 3

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

3.1 Поняття та класифікація джерел адміністративного права

Адміністративне право як галузь права складається зі значної кількості правових норм, різноманітних за своїм змістом, цільовим призначенням і способом правового впливу на регульовані суспільні відносини. Починаючи вивчення адміністративного права, потрібно передусім звернути увагу на його зовнішню форму – джерела.

Джерела адміністративного права – це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, який засвідчує їхню державну загальнообов’язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі).

На сьогодні до джерел адміністративного права відносять:

1) формалізовані вітчизняні джерела адміністративного права – Конституцію та інші закони України; підзаконні нормативно-правові акти;

2) формалізовані джерела міжнародного права – міжнародні договори; акти органів міжнародних організацій;

3) неформалізовані джерела адміністративного права – загальні принципи права; звичаї та традиції; норми моралі.

4) судові рішення – рішення Конституційного суду України; Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів; Європейського Суду з прав людини; інших міжнародних судових установ.

Для більш точного визначення змісту, функціонального призначення і ролі кожного з джерел адміністративного права, а також з метою показати цілісну систему джерел адміністративного права поділимо їх на певні групи та види, тобто скласифікуємо.

У межах правової системи джерела адміністративного права, розташовані за принципом їх ієрархічної підпорядкованості, утворюють цілісну систему. Її вертикальна структура будується таким чином, що розпорядження одних джерел права видаються на основі вищих джерел.

Чітка підпорядкованість джерел адміністративного права законодавчо закріплена, забезпечена за допомогою юридичних механізмів і має важливе соціально-політичне значення. Єдність системи цих джерел означає єдність вираженої в законі верховної волі Українського народу.

У континентальних країнах Європи, зокрема в Україні, основним видом джерел адміністративного права є нормативно-правові акти – закони, укази, постанови, накази та ін.

Нормативно-правовий акт – це письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру.

Нормативно-правові акти видаються суб'єктами владних повноважень лише в певній формі й суворо в межах своєї компетенції. Юридична цінність нормативно-правового акта визначається місцем у системі органів держави того органу, який його видав. Вищими за юридичною силою є Конституція України та інші закони України.

Нормативно-правовий акт слід відрізнити від індивідуального, що є завершальним етапом правозастосування. **Індивідуальний акт** – це акт, що вміщує конкретний державно-владний припис, прийнятий компетентним публічним органом у результаті вирішення індивідуальної юридичної справи.

За юридичною силою нормативно-правові акти поділяються на закони та підзаконні акти. **Закон** – це нормативно-правовий акт, що прийнятий в результаті Всеукраїнського референдуму або Верховною Радою України та регулює найважливіші суспільні відносини, виражає волю й інтереси Українського народу, має найвищу юридичну силу щодо інших актів,

загальнообов'язковий для населення і держави та охороняється державною владою.

Закони мають вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів, що передбачає такі положення:

– ніхто, крім громадян України (Всеукраїнський референдум) і Верховної Ради України, не може їх приймати, змінювати чи скасовувати;

– вони регулюють найважливіші суспільні відносини, що багаторазово повторюються;

– усі інші нормативно-правові акти мають видаватися на основі законів, і щодо їх виконання підзаконний нормативно-правий акт може бути оскаржений в адміністративному суді;

– у разі виникнення колізій між нормами Закону й підзаконного нормативно-правового акта діють норми Закону;

– тільки Верховна Рада України може підтвердити або змінити Закон у разі повернення його Президентом України при відкладному вето.

Закони як джерела адміністративного права відповідно класифікуються.

1. За ієрархічним статусом:

– Конституція України (Основний Закон);

– конституційні закони, які становлять основу розвитку правової системи;

– органічні закони, що конкретизують найважливіші положення Конституції України або впливають з її змісту (наприклад Закон України «Про Кабінет Міністрів України»);

– звичайні закони – з інших важливих питань суспільного життя (наприклад, Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації»);

– надзвичайні закони, що приймаються в необхідних випадках, передбачених Конституцією та законами України¹, у надзвичайних ситуаціях. Наприклад, Закон України від 16

¹ Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану».

грудня 2005 р. № 3182-IV «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим».

2. *За спрямованістю норм адміністративного права* закони поділяються на: матеріальні (наприклад, Закон України від 21 травня 1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні») та процесуальні (КАСУ). Хоча особливістю нормативно-правових актів у галузі адміністративного права є те, що в багатьох законах України поєднуються як матеріальні, так і процесуальні адміністративно-правові норми (найбільш слушним прикладом зазначеного є КУпАП).

Підзаконні нормативно-правові акти видаються на підставі Закону, відповідно до Закону і для його виконання. У теорії адміністративного права існують два підходи до місця і ролі підзаконних нормативно-правових актів у системі адміністративного законодавства.

За першим підходом учені вважають, що публічна адміністрація не має приймати підзаконні нормативно-правові акти, а має зосередити свої зусилля виключно на виконавчій діяльності щодо виконання законів і видання індивідуальних адміністративних актів персоніфікованого характеру. Незважаючи на теоретичну правильність зазначеного, досягти такого ідеального стану речей ще не вдавалось у жодній країні світу. Потреба забезпечення ефективного і своєчасного виконання виконавчих функцій, усунення прогалин у законах об'єктивно спонукає публічну владу до розпорядчої діяльності.

Тим самим відповідно до другого підходу учені вважають, що публічна адміністрація може приймати підзаконні нормативно-правові акти. Але й вони погоджуються з тим, що обсяг такого регулювання в стабільній демократичній правовій державі має постійно зменшуватись. А поки вітчизняне суспільство не досягло такого стану, адміністративно-правове регулювання в Україні здійснюється на основі як законів, так і численних підзаконних нормативно-правових актів.

Класифікація підзаконних нормативно-правових актів здійснюється за відповідними критеріями.

За суб'єктами видання:

- постанови Кабінету Міністрів України;
- укази Президента України;
- розпорядження голів обласних, районних державних адміністрацій нормативного характеру;
- рішення, нормативні ухвали місцевих рад народних депутатів;
- рішення виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів;
- інструкції, накази (нормативно-правові) керівників міністерств, державних комітетів і відомств загального характеру;
- накази (нормативно-правові) керівників відділів і управлінь місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів нормативного характеру;
- накази (нормативно-правові), інструкції адміністрацій підприємств, установ, організацій.

2. За юридичною силою:

- загальні (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698 «Про затвердження переліку органів ліцензування»);
- відомчі (наприклад, Наказ ДПС від 7 лютого 2006 р. №59 «Про затвердження «Кодексу професійної етики працівника державної податкової служби України»);
- місцеві (наприклад Рішення Київської міської ради від 15 березня 2002 р. № 313/1747 «Про затвердження Порядку набуття права на землю юридичними особами та громадянами в м. Києві»);
- локальні.

Отже, підзаконні нормативно-правові акти – це вторинні акти, які видаються суб'єктами публічної

адміністрації (у ході розпорядчої діяльності) на підставі певного Закону, відповідно до Закону і для його виконання, з метою забезпечення ефективного та своєчасного виконання виконавчих функцій.

Крім того до джерел адміністративного права належать міжнародні договори та деякі інші специфічні нормативно-правові акти.

Міжнародний договір України укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо).

Специфічні адміністративно-правові акти:

- акти прямого волевиявлення населення територіальних громад (місцеві референдуми);
- акти Конституційного Суду України, якщо через них втрачають чинність певні нормативно-правові акти;
- деякі рішення громадських об'єднань (акти делегованої або санкціонованої державою правотворчості таких об'єднань);
- рішення адміністративних судів, які визнають нечинними в цілому чи в окремих частинах нормативні акти публічної адміністрації.

При цьому слід пам'ятати, що на відміну від норм деяких галузей права об'єднати всі норми адміністративного права в одному чи навіть декількох комплексних (кодифікованих) актах неможливо з об'єктивних причин. Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться в численних актах різної юридичної сили. Крім того нормотворчість в управлінській сфері характеризується високим рівнем динамічності, частим виникненням нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу. Законодавчі

акти постійно доповнюються та уточнюються¹, а нормативний матеріал потребує систематизації.

Систематизація адміністративного законодавства – це діяльність різноманітних суб'єктів адміністративного права з метою приведення нормативно-правових актів у єдину упорядковану систему.

Основним видом неофіційної систематизації джерел адміністративного права є їх облік, який здійснюється всіма зацікавленими суб'єктами адміністративного права, зокрема юристами-практиками.

Найбільш вагомою в системі офіційної систематизації є доробка з розрізаних нормативно-правих актів – кодексів – законів, що приймаються Верховною Радою України, в яких у систематизованому вигляді розташовано нормативні приписи, що регулюють певні однорідні суспільні відносини специфічним методом.

Адміністративно-правові норми знайшли своє безпосереднє відбиття в Кодексі України про адміністративні правопорушення; Кодексі адміністративного судочинства, частково в Митному, Податковому, Лісовому, Водному, Земельному кодексах, Кодексі України про надра та ін.

Розглянемо основні джерела адміністративного права.

3.2 Конституція України як першоджерело адміністративного права

У системі джерел адміністративного права вихідну роль відіграє Конституція України, яка є Основним Законом Української держави. У ній визначаються права, свободи, які має забезпечити громадянам публічна адміністрація, її система, найважливіші положення щодо організації її діяльності.

¹ Петкова С. Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної влади в Україні / С. Петков // Юридичний журнал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3183>

Конституційно-правові акти встановлюють правовий статус громадян, закріплюють їх участь у громадських об'єднаннях, в управлінні державними та громадськими справами, обов'язки і відповідальність посадових осіб, найважливіші способи зміцнення законності та дисципліни в публічному управлінні. Проте роль Конституції України як першоджерела права не зводиться до прямого регулювання адміністративно-правових відносин. Конституційні норми передбачають видання окремих законів – джерел адміністративного права. Крім того багато положень конкретизується в різних підзаконних нормативно-правих актах¹.

Розглянемо основні положення Конституції України, які встановлюють адміністративно-правові відносини та є вихідними положеннями для інших адміністративно-правових актів.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., містить преамбулу, основну частину, заключні та перехідні положення.

Преамбула є носієм дескриптивної інформації, що дає відповідь на питання про цілі та завдання Конституції України, проголошення конституційних ідеалів.

Вступна частина визначає, що Український народ, виражаючи суверенну волю, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, всім Українським народом права на самовизначення, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди та землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну правову державу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім і майбутніми поколіннями, керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991

¹ Адміністративне право України : підручник / [Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гарашук В.М. та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків : Право, 2001. – С. 39.

р., схваленим 1 грудня 1991 р. усенародним голосуванням, приймає Конституцію – Основний Закон України.

Основна частина включає інститути та норми, які розкривають її зміст. Вона складається з 15 розділів, які об'єднують 161 статтю. Крім того до складу Конституції входить дві статті Прикінцевих положень та 16 пунктів Перехідних положень. Р. I «Загальні засади» включає 20 статей (ст. 1-20); Р. II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» складається із 48 статей (ст. 21-68); Р. III «Вибори. Референдум» включає 6 статей (ст. 69-74); Р. IV «Верховна Рада України» (ст. 75-101); Р. V «Президент України» (ст. 102-112); Р. VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» (ст. 113-120); Р. VII «Прокуратура» (ст. 121-123); Р. VIII «Правосуддя» (ст. 124-131); Р. IX «Територіальний устрій України» (ст. 132, 133); Р. X «Автономна Республіка Крим» (ст. 134-139); Р. XI. «Місцеве самоврядування» (ст. 140-146); Р. XII «Конституційний Суд України» (ст. 147-153); Р. XIII «Внесення змін до Конституції України» (ст. 154-159); Р. XIV «Прикінцеві положення» (ст. 160, 161); Р. XV «Перехідні положення» (пп. 1-16).

Розділ I «Загальні засади» визначає основи конституційного ладу України. У ньому Україна характеризується як демократична, соціальна та правова держава. Демократичність держави визначається конституційно встановленими формами народовладдя, участю народу в управлінні державою, населення – у місцевому самоврядуванні, кожного громадянина – в організації та здійсненні державної влади, можливостями громадянського суспільства впливати на державну владу.

Соціальна держава – це держава, політика якої має пріоритетну соціальну спрямованість, що виражається в обслуговуванні державою громадянського суспільства – вільних і рівноправних людей та їхніх асоційованих формувань, забезпеченні державою прав і свобод людини, їхніх гарантій, у

соціогуманітарному змісті й спрямованості діяльності держави, визнанні державою суб'єктивних публічних прав людини і громадянина, у зумовленій цим відповідальності держави перед людиною за свою діяльність.

Правова держава будується на принципах верховенства права та правового закону, ієрархічності законодавства (ст. 8), конституційної організації публічної влади (ст.ст. 6, 7, 19), визнання державою невідчужуваних конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є конституційним принципом (кожна з гілок влади діє незалежно, самостійно від іншої, без права делегування функцій і повноважень на засадах взаємних стримувань і противаг). Це закріплено в ст. 6 Конституції України, яка встановила, що державна влада здійснюється за принципом її поділу (на законодавчу, виконавчу та судову) і на основі повноважень, визначених Конституцією та законами. При цьому єдиним органом законодавчої влади є Парламент – Верховна Рада України.

Визнання державою природних, непорушних прав і свобод людини та громадянина, забезпечення їх державним захистом із наданням можливості громадянину ініціювати «запуск» державного механізму захисту його прав і свобод є одним із провідних принципів.

Розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» поряд із положеннями загальних засад першого розділу, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека – найвища соціальна цінність (ст. 3) та що право кожного користуватися природними об'єктами права власності Українського народу (ст. 13), визначив такі права людини і громадянина: на вільний розвиток особистості (ст. 23); на невідчужуваність і непорушність прав і свобод людини (ст. 21); на необмеженість правового статусу людини і громадянина їхнім конституційним статусом (ст. 22); на недопущення

звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод під час прийняття нових законів чи внесення змін у діючі закони (ст. 22); на свободу і рівноправність людей (ст. 21); на рівність конституційних прав і свобод громадян і рівність громадян перед законом (ст. 24); на рівність прав чоловіків і жінок (ст. 24); на єдність прав і обов'язків (ст. 24); на позбавлення громадянства і права змінити громадянство (ст. 25); на неможливість виселення громадянина України за межі України або видачі його іншій державі (ст. 25); на рівність правового статусу іноземців і осіб без громадянства з правовим статусом громадян України за винятками, встановленими Конституцією, законами і міжнародними договорами України (ст. 26); на право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41); на рівноправність жінки і чоловіка у шлюбі (ст. 51); на рівноправність дітей незалежно від їх походження (ст. 52) та ін.

Єдність прав і обов'язків особи – один із головних принципів Конституції України, яка закріплює в ст. 24, що «кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, і має обов'язок перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості». Під конституційним обов'язком розуміється закріплена в Конституції України міра належного поведіння (належної поведінки) суб'єкта.

Конституція України до обов'язків громадян України віднесла: захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів (ст. 65); незаподіяння шкоди природі, культурній спадщині, відшкодування завданих битків (ст. 66); сплачування податків і зборів у порядку і розмірах, установлених законом (ст. 67); неухильне додержання Конституції України та законів України; непосягання на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Визначено, що незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності (ст. 68).

Розділ III «Вибори. Референдум» визначає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум й інші форми безпосередньої демократії (ст. 69).

Розділ IV «Верховна Рада України» визначає, що парламент – ВРУ – є єдиним органом законодавчої влади в Україні, що формується у складі чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Розділ V «Президент України» визначає, що Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Розділ VI «Кабінет Міністрів України» розкриває конституційно-правовий статус вищого органу в системі органів виконавчої влади, який в організаційному плані є відповідальним перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Розділ VII «Прокуратура» визначає, що прокуратура не належить до жодної гілки влади – вона функціонує як незалежний державний орган і складає єдину систему, на яку покладаються такі завдання: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших

заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Розділ VIII «Правосуддя» встановив, що правосуддя здійснюється лише судом.

У розділі IX «Територіальний устрій України» з'ясовуються такі ключові поняття, як територіальний поділ держави, територіальний устрій, державний устрій. Територіальний поділ держави – це система територіальних складових частин, які становлять географічну основу територіального устрою. Територіальний устрій – це територіальна організація, тобто система взаємовідносин між державою в цілому і територіальними складовими частинами. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Розділ X «Автономна Республіка Крим» визначає основні засади конституційно-правового статусу АРК у складі України – коло тих повноважень, у межах яких ця автономія діє самостійно; систему і порядок формування та діяльності власних представницьких і виконавчих органів; предмет і характер її нормативно-правових актів; інші питання. Зазначається, що АРК є державою у складі суверенної України.

Розділ XI «Місцеве самоврядування» визначає як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Розділ XII «Конституційний Суд України» визначає, що контроль за відповідністю законів та інших правових актів Конституції, тлумачення окремих її положень зумовлює

створення компетентного й авторитетного органу, який функціонує самостійно і незалежно від будь-яких владних структур і відстоює принципи правової держави, – Конституційного Суду України.

Розділ XIII «Внесення змін до Конституції України» визначає процедури внесення змін до Основного Закону.

Отже, Конституція України є першоджерелом галузі адміністративного права, яке має шляхом розвитку та уточнення її положень визначити принципи, функції, форми, засоби і процедури забезпечення публічних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, державного та загалом публічного інтересу суспільства.

3.3 Загальна характеристика Кодексу України про адміністративні правопорушення

Одним з основних джерел адміністративного права є Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), який було прийнято 7 грудня 1984 р. і введено в дію 1 червня 1985 р. У ньому зосереджено матеріальні та процедурні норми, що охороняють важливі суспільні відносини у галузях, сферах і секторах суспільного життя через інститути адміністративного правопорушення та адміністративної відповідальності.

Незважаючи на те, що КУпАП було прийнято в попередню епоху, у цілому він відповідає вимогам сьогодення, оскільки до нього законами України було внесено понад 250 змін і доповнень, крім того деякі його застарілі положення були скасовані рішенням Конституційного суду України як такі, що не відповідають Конституції України¹. За структурою КУпАП складається з 5 розділів і 35 глав.

Розділ I «Загальні положення» складається з однієї однойменної глави та 6 чинних статей. Вони містять завдання та положення щодо системи законодавства про адміністративні

¹ Рішення Конституційного Суду України від 16 листопада 2000 р. № 13-рп.

правопорушення, компетенції та повноважень державних органів і органів місцевого самоврядування. Зокрема, відповідно до ст. 1 завданням КУпАП є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, установленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного дотримання Конституції та законів України, поваги до прав, честі та гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Розділ II «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність» складається із Загальної та Особливої частин.

Загальна частина включає в себе три глави (глава 2 «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність»; глава 3 «Адміністративні стягнення»; глава 4 «Накладення адміністративного стягнення»). Тут закріплюється поняття адміністративного правопорушення, елементи об'єктивних і суб'єктивних ознак складу адміністративного проступку, поняття й види адміністративних стягнень, загальні правила їх накладання.

В *Особливій частині* закріплюються види адміністративних проступків у різних галузях і сферах суспільних відносин, визначено стягнення за їх здійснення. Особлива частина складається з тринадцяти глав: глави 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення»; 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність»; 7 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури»; 8 «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів»; 9 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві, ветеринарно-санітарних правил»; 10

«Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку»; 11 «Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою»; 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфери послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності»; 13 «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації»; 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку»; 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління»; 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення».

Розділ III «Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення» містить перелік державних органів і їхніх посадових осіб, до компетенції яких належить розгляд справ про адміністративні правопорушення. Розділ складається з двох глав. У главі 16 «Основні положення» визначається, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; 4) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями); 5) ОВС, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП. Глава 17 «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення» визначає компетенцію суб'єктів публічної адміністрації щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення за конкретними статтями КУпАП.

Розділ IV «Проведення в справах про адміністративні правопорушення» містить завдання і принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення, порядок складання протоколів, затримання правопорушників, їх

особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів. Визначається коло осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення, порядок внесення на розгляд справ, оскарження й опротестування постанов відносно справ про адміністративне правопорушення.

Розділ складається з семи глав. У главі 18 «Основні положення» зазначається, що завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є такі: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із 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.

Інші глави розділу розкривають процесуальні питання провадження в справах про адміністративні правопорушення – глава 19 «Протокол про адміністративне правопорушення»; глава 20 «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення»; глава 21 «Особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративні правопорушення»; глава 22 «Розгляд справ про адміністративні правопорушення»; глава 23 «Постанова у справі про адміністративне правопорушення»; глава 24 «Оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення».

Розділ V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» закріплює основні положення та порядок провадження щодо виконання постанов.

Він складається з восьми глав. Глава 25 «Основні положення» зокрема визначає, що постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. Інші глави розділу такі: глава 26 «Проведення по виконанню

постанови про винесення попередження»; глава 27 «Провадження по виконанню постанови про накладення штрафу», глава 28 «Провадження по виконанню постанови про оплатне вилучення предмета»; глава 29-1 «Провадження по виконанню постанови про конфіскацію предмета, грошей»; глава 30 «Провадження по виконанню постанови про позбавлення спеціального права»; глава 31 «Провадження по виконанню постанови про застосування виправних робіт»; глава 32 «Провадження по виконанню постанови про застосування адміністративного арешту»; глава 33 «Провадження по виконанню постанови в частині відшкодування майнової шкоди»¹.

Отже, чинний КУпАП є провідним джерелом адміністративного права, оскільки врегульовує основні матеріальні та процесуальні адміністративно-деліктні правовідносини в Україні.

3.4 Характеристика розділів XVIII, XIX Митного кодексу України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI як вагомого джерела адміністративного права

Окремим рядком серед різноманіття джерел адміністративного права потрібно виділити розділ XVIII «Порушення митних правил та відповідальність за них» і розділ XIX «Провадження у справах про порушення митних правил» Митного кодексу України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI (далі – МКУ), оскільки в них розкрито матеріальні та процедурні питання провадження у справах про адміністративні правопорушення за порушення митних правил.

У розділі XVIII «Порушення митних правил та відповідальність за них» визначено, що порушення митних

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X :за станом на 1 січня 2014 р. // Відомості Верховної Ради УРСР України. – 1984, додаток до № 1. – Ст. 1122.

правил є адміністративним правопорушенням, яке становить собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений МКУ та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на митні органи МКУ чи іншими законами України і за які МКУ передбачена адміністративна відповідальність.

Розділ XIX «Провадження у справах про порушення митних правил» МКУ присвячено розкриттю процедурних питань провадження у справах про порушення митних правил. У ньому визначено, що завданнями провадження у справах про порушення митних правил є своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її з дотриманням вимог закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню порушень митних правил, та запобігання таким правопорушенням.

Провадження у справі про порушення митних правил включає в себе: по-перше, проведення процесуальних дій, зазначених у ст. 508 МКУ:

- 1) складання протоколу про порушення митних правил – порушення справи про порушення митних правил;
- 2) опитування осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, свідків, інших осіб;
- 3) витребування документів, необхідних для провадження у справі про порушення митних правил, або належним чином завірених їх копій чи витягів з них;
- 4) тимчасового вилучення товарів, транспортних засобів;
- 5) митного обстеження;

б) пред'явлення товарів, транспортних засобів і документів для впізнання;

7) експертизи;

8) взяття проб і зразків для проведення дослідження (аналізу, експертизи). При цьому під час проведення процесуальних дій, зазначених у пунктах 2, 4-6, 8, складаються протоколи, форми яких встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фінансів);

по-друге, розгляд справи;

по-третє, винесення постанови;

по-четверте, перегляд постанови у зв'язку з оскарженням (опротестуванням).

Глава 70 «Адміністративне затримання» МКУ визнає, що з метою припинення порушення митних правил, установлення особи, яка вчинила порушення митних правил, а також для складення протоколу про порушення митних правил, якщо його неможливо скласти на місці вчинення правопорушення, дозволяється адміністративне затримання особи, яка вчинила таке порушення, на строк до трьох годин.

У справі про порушення митних правил митний орган або суд (суддя), що розглядає справу, виносить одну з таких постанов: 1) про проведення додаткової перевірки; 2) про накладення адміністративного стягнення; 3) про закриття провадження у справі (ст. 527 МКУ).

Главу 72 МКУ присвячено оскарженню постанов у справах про порушення митних правил. Постанова митниці у справі про порушення митних правил може бути оскаржена до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, або до місцевого загального суду як адміністративного суду в порядку, передбаченому КАСУ.

У главі 73 МКУ розкриваються питання виконання постанов митних органів про накладення адміністративних

стягнень за порушення митних правил. При цьому зазначається, що постанова митного органу про накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил підлягає виконанню після закінчення строку оскарження.

Отже, у розділі XVIII «Порушення митних правил та відповідальність за них» розкрито матеріальні положення адміністративної відповідальності, а у розділі XIX «Провадження у справах про порушення митних правил» сформульовано провадження у справах про адміністративні правопорушення за порушення митних правил.

3.5 Перехідний стан основних джерел адміністративного права в Україні

У країнах-учасниках Європейського Союзу до основних джерел адміністративного права відносять три кодекси: 1) адміністративно-процедурний, що врегульовує суспільні відносини між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління; 2) кодекс про адміністративні проступки; 3) кодекс адміністративного судочинства. Ця тріада забезпечує комплексне публічне забезпечення прав і свобод людини та громадянина на всіх етапах взаємодії з публічною адміністрацією: під час звернення фізичних і юридичних осіб до публічної адміністрації за наданням сервісних адміністративних послуг; притягнення винних у порушенні прав, свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави до адміністративної відповідальності; захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у системі адміністративного судочинства.

Зазначений підхід до формування основних джерел адміністративного права знаходив своє формальне визнання в «Концепції адміністративної реформи в Україні», де зазначалося, що потреба кодифікації норм адміністративного

права має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього узагальнювального Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів (або «книг»), що повинні мати кодифікований характер і можуть називатися відповідними «кодексами». Орієнтовна структура Адміністративного кодексу має включати: 1) Кодекс про адміністративні проступки; 2) Адміністративно-процесуальний кодекс; 3) Адміністративно-процедурний кодекс; 4) Кодекс загальних правил поведінки державних службовців, а також деякі інші кодифіковані акти.

Поряд із цим наразі в нашому суспільстві основні джерела адміністративного права перебувають у перехідному стані: до сьогодні проект Закону України «Адміністративно-процедурний кодекс України» Верховною Радою не прийнято; чинний КУпАП, прийнятий ще 7 грудня 1984 р., вимагає вже не доповнень, а заміни на концептуально новий, він має бути системно розбудований на новій конституційно-правовій базі; КАСУ майже повністю відповідає вимогам правової демократичної держави, але побудована на його основі система адміністративного судочинства продовжує переживати період динамічного (і небезболісного) становлення щодо практичного забезпечення адміністративно-процесуальної охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень¹.

Первинним у цьому переліку мав би стати Адміністративно-процедурний кодекс, адже існує потреба суттєво покращити законодавче врегулювання механізму позасудового забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб засобами адміністративного права. Особливого розв'язання потребує ця проблема в разі порушення

¹ Коліушко І. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? / Ігор Коліушко, Роман Куйбіда // Право України. – 2007. – №3. – С. 3-8.; Постанова Пленум вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»; Окружний суд на місяць заборонив масові акції протесту в Києві [Електронний ресурс] // Європейська правда. – 2014. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2013/12/1/7003925/>

публічних прав і свобод фізичних та юридичних осіб суб'єктами публічної адміністрації. У цьому разі право на адміністративно-правовий захист реалізується шляхом подання адміністративної скарги до вищого в порядку підлеглості органу (посадової особи) публічної адміністрації. Процедура такого розгляду має бути упорядкована в окремому Адміністративно-процедурному кодексі. Оскільки найбільше скарг громадян стосується сфер охорони здоров'я, соціального захисту, охорони навколишнього середовища, податкової та митної служби тощо, доцільно в порядку державно-правового експерименту створити в системах органів виконавчої влади цих сфер спеціальні підрозділи з розгляду скарг громадян, які мають розглядати та вирішувати справи щодо скарг у порядку, наближеному до судового провадження (так званої адміністративної «квазіюстиції»)¹.

В Європейському Союзі найбільш вдалим вважається Адміністративно-процедурний кодекс республіки Польщі, який врегулює адміністративні провадження органів публічної адміністрації щодо прийняття індивідуальних адміністративних актів відповідно до визначеної компетенції, правові конфлікти між місцевими органами влади та державними установами, процедурні питання щодо видання сертифікатів. Адміністративно-процедурний кодекс республіки Польщі також регулює порядок розгляду скарг і звернень до державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій².

На жаль, на сьогодні в Україні такий спеціалізований адміністративно-процедурний кодекс не прийнято. Аналізовані проблеми врегульовуються низкою розрізнених адміністративно-правових актів – законами України: від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги», від 2 жовтня 1996 р. № 393 «Про звернення громадян», від 1 червня 2000 р. № 1775-III «Про ліцензування певних видів

¹ Указ Президента України від 22 липня 1998 № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні».

² Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. : oddnia 01 maja 2010.

господарської діяльності», від 5 квітня 2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII та ін., а також підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема Указом Президента України від 12 лютого 2007 р. № 103 «Про заходи щодо посилення захисту права власності», Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 63 «Про внесення змін до переліків органів ліцензування та документів, які додаються до заяви про видання ліцензії для окремого виду господарської діяльності», та ін.

Зазначені нормативно-правові акти деякою мірою усувають законодавчі прогалини щодо адміністративно-процедурного забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у процесі квазісудової діяльності.

Поряд із цим безсистемність і вузький предмет їх регулювання залишає за межами правового впорядкування певну частину важливих суспільних відносин щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина публічною адміністрацією. Більше того, така поліструктурність адміністративно-процедурних норм робить відносини між суб'єктами публічної адміністрації та невідними фізичними і юридичними особами специфічними для кожного виду суспільної діяльності, що є благодатним ґрунтом для корупції.

Отже, суспільні відносини первинної взаємодії суб'єктів публічної адміністрації та невідних фізичних і юридичних осіб в Україні регулюються чисельними (не кодифікованими) нормативно-правовими актами¹, що вносить складність і непрозорість у ці відносини, разом із тим посилює роль професійних юристів фахівців у галузі адміністративного права.

¹ Насамперед законами України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги», від 2 жовтня 1996 р. № 393 «Про звернення громадян», від 1 червня 2000 р. № 1775-III «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», від 5 квітня 2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Усі ці недоліки має виправити «Адміністративно-процедурний кодекс України» метою якого є утвердження й реалізація прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення їх гарантій і захисту, визначення порядку діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ відповідно до принципів належного урядування¹.

Адміністративно-процедурний кодекс покликаний законодавчо визначити межі для адміністративного органу, змушуючи його чітко слідувати букві закону у своїй діяльності. Кодекс дозволить на законодавчому рівні захистити права і законні інтереси особи у відносинах з державою, сприятиме обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку службовців, підвищить ефективність роботи органів влади.

Таким чином, кожній особі в країні буде гарантоване право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Таке право зокрема включатиме: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення тощо.

Окремим розділом Кодексу визначається порядок виконання адміністративного акту, зокрема примусового. Передбачається, що з ухваленням Адміністративно-процедурного кодексу буде запроваджено нову ідеологію функціонування органів влади.

Під час розробки Адміністративно-процедурного кодексу України було використано кращий зарубіжний досвід і здобутки

¹ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України : номер, дата реєстрації: 11472 від 03.12.2012 / офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – 2014. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

сучасної адміністративної науки. Крім того при написанні Кодексу було враховано принципи адміністративної процедури, рекомендовані Комітетом Міністрів Ради Європи в Резолюціях та Рекомендаціях Ради Європи. Як відомо, прийняття країнами-членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури, передбачено зокрема прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи резолюціями та рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюцією (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, Рекомендацією № R (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, Рекомендацією № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які стосуються значної кількості осіб, тощо¹.

Що стосується проблеми нового Кодексу України про адміністративні проступки, то його треба розглядати в контексті розвитку інституту кримінальних проступків. Під кримінальним проступком розуміють діяння, за яке передбачено покарання у вигляді громадських робіт або інше, більш м'яке покарання за винятком основного покарання у вигляді штрафу в розмірі понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. До таких діянь пропонують віднести окремі злочини незначної тяжкості та адміністративні правопорушення, постанови про накладення покарання за якими в умовах сьогодення приймаються судом.

Тим самим предметом регулювання новітнього Кодексу України про адміністративні проступки може стати лише діяння фізичної або юридичної особи малої суспільної небезпеки. При цьому постанову про накладення адміністративної санкції

¹ Проект Адміністративно-процедурного кодексу чітко регламентує відносини особи і влади [Електронний ресурс] // Єдиний веб-портал виконавчої влади. – 2014. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/printable_article?art_id=245792471

будуть приймати виключно суб'єкти публічної адміністрації в ході квазісудового розгляду справи¹.

Таким чином, з погляду суспільної небезпеки у сфері публічного права будуть виділятися такі види покарань: злочин (суспільно небезпечне винне діяння значної тяжкості); кримінальний проступок (суспільно небезпечне винне діяння незначної тяжкості); адміністративний проступок (діяння малої суспільної небезпеки).

Отже, основні джерела адміністративного права України продовжують перебувати в перехідному стані: 1) чинний КУпАП, прийнятий ще 7 грудня 1984 р., вимагає вже не змін і доповнень, а заміни на концептуально новий, який має бути системно побудований на новій конституційно-правовій базі; 2) в Україні відсутній кодифікований нормативно-правовий акт, який би регулював адміністративно-процедурні питання; 3) КАСУ майже повністю відповідає вимогам правової демократичної держави, але побудована на його основі система адміністративного судочинства продовжує переживати період непростого становлення; 4) потребує розроблення і прийняття «Кодекс правил етичної поведінки суб'єктів владних повноважень».

¹ Розпорядження Президента України № 98/2012-рп «Про робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження».

Розділ 4

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

4.1 Поняття та особливості суб'єктів адміністративного права

З погляду структури до суб'єктів адміністративного права належать як суб'єкти публічної адміністрації, так і об'єкти публічного управління.

Суб'єктами адміністративного права можуть бути:

1) індивідуальні суб'єкти – фізичні особи, які поділяються на такі групи: громадяни (володіють повним набором прав і обов'язків в державі), іноземці та особи без громадянства (мають обмеження щодо політичних прав, не виконують військового обов'язку), фізичні особи з іншим спеціальним статусом (скажімо, фізичні особи-підприємці чи фізична особа – водій транспортного засобу);

2) колективні суб'єкти (юридичні особи): держава, державні органи та установи, громадські об'єднання, адміністративно-територіальні одиниці та їх населення, виборчі округи, релігійні організації, промислові підприємства, іноземні підприємства тощо.

При цьому треба пам'ятати, що публічним суб'єктом – учасником адміністративно-правових відносин – може бути не держава взагалі¹, а посадові особи й органи публічної влади, що виконують виконавчі функції всередині держави. Однак різноманітні юридичні відносини встановлюються між людьми і лише між людьми, і в адміністративно-правових відносинах суб'єктами можуть бути лише люди.

Тим самим публічна влада не може стати суб'єктом адміністративного права в певній безособовій формі. Публічними суб'єктами адміністративного права є люди –

¹ Крім випадків звернення до Європейського суду з прав людини.

посадові особи, наділені цією владою. Поряд із цим публічна влада може надаватися в силу закону не тільки окремим посадовим особам, а й об'єднанням осіб, організованим певним чином, – публічним юридичним особам. До останніх зокрема належать Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства, органи місцевої державної адміністрації, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян тощо. Такі об'єднання постають в адміністративно-правових відносинах як самостійні суб'єкти права (публічні юридичні особи). Вони можуть вступати у відносини з приватними особами, з іншими посадовими особами органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також і між собою.

Для того щоб бути суб'єктом адміністративного права, фізична та юридична особа мають володіти правосуб'єктністю. Лише за наявності правосуб'єктності суб'єкт може бути учасником правовідносин.

Адміністративна правосуб'єктність – це передбачена нормами адміністративного права юридична властивість фізичних і юридичних осіб бути учасниками адміністративно-правових відносин; вона складається з трьох елементів – правоздатності, адміністративної дієздатності та адміністративної деліктоздатності.

Правоздатність – це визнана державою загальна (абстрактна) можливість мати передбачені правовими нормами права й обов'язки, здатність бути їх носієм. Це не фактична здатність їх реалізовувати на практиці, а принципова потенційна здатність суб'єкта мати їх (у цей момент або в майбутньому). Усі фізичні особи незалежно від віку та стану здоров'я наділені правоздатністю, вона однакова для всіх, виникає з моменту народження та припиняється зі смертю фізичної особи. Вона гарантована державою та має універсальний характер.

Правоздатність впливає з теорії природного права, міжнародних пактів про права людини, принципів гуманізму, формальної рівності, справедливості та формально

закріплюється в адміністративно-правових нормах. Але замало просто володіти адміністративними правами й обов'язками. Важливо бути здатним свідомо здійснювати ці права, виконувати обов'язки, виконувати необхідні для їх набуття дії з прийняттям на себе відповідальності за їх наслідки.

Така здатність називається *адміністративною дієздатністю*, тобто юридичною здатністю особи своїми власними діями набувати права й обов'язки, самостійно реалізовувати їх, нести відповідальність за свої дії та керувати своїми вчинками. Адміністративна дієздатність передбачає здатність розпоряджатись адміністративними правами та виконувати публічні обов'язки. Наявність дієздатності свідчить про те, що особа здатна вчиняти дії, які породжують юридичні наслідки.

Повністю адміністративно дієздатна особа – це повнолітня особа, яка є психічно здоровою та розумово повноцінною, тобто такою, що усвідомлює значення своїх дій та несе за них відповідальність. Повною мірою дієздатність виявляється з моменту досягнення повноліття, а до того часу доповнюється дієздатністю батьків.

Адміністративна дієздатність за спеціальної правосуб'єктності виникає з появою певних чинників, які й зумовлюють як момент виникнення дієздатності, так і її особливості. Так, повне пасивне виборче право у громадянина України виникає з моменту досягнення ним 21 років, але реалізовувати це право він здатен лише за наявності певних чинників – наявності громадянства, відсутності судимості тощо.

Законом передбачається можливість обмеження дієздатності громадян, які зловживають спиртними напоями або наркотичними засобами (ст. 36 ЦК України). Також судом фізичні особи можуть бути визнані недієздатними внаслідок душевної хвороби або психічного розладу, через що не можуть розуміти значення своїх дій. Ці особи є такими, що не володіють загальною правосуб'єктністю, зокрема й адміністративною.

Поряд із цим вони не стають безправними в адміністративно-правових відносинах, бо підпадають під пасивний захист через своїх законних представників, опікунів, громадські організації тощо.

Отже, адміністративна дієздатність – це юридична здатність особи своїми власними діями набувати публічних прав і обов'язків, самостійно реалізовувати їх, нести відповідальність за свої дії та керувати своїми вчинками.

Адміністративна дієздатність на відміну від правоздатності залежить від віку, стану психічного здоров'я та розумової повноцінності фізичної особи.

Адміністративна деліктоздатність – це здатність особи нести адміністративну відповідальність за скоєні правопорушення¹.

Для публічних юридичних осіб правосуб'єктність виявляється в сукупності прав і обов'язків, які надано їм для виконання відповідних функцій згідно з цілями та завданнями організації, підприємства, установи, зафіксованими в установчих документах.

Для юридичних осіб правосуб'єктність єдина – вона виникає з моменту створення (державної реєстрації), припиняється з моменту виключення юридичної особи з державного реєстру, має спеціальний характер.

Отже, суб'єкти адміністративного права – це фізичні та юридичні особи, які мають публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки і наділені специфічними юридичними властивостями щодо їх реалізації.

¹ Так, відповідно до ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають фізичні особи, які досягли на момент вчинення правопорушення шістнадцятирічного віку.

4.2 Адміністративно-правовий статус фізичних осіб

Основним індивідуальним суб'єктом адміністративного права є фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства), оскільки відповідно до Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність 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 особи¹.

Фізична особа в адміністративному праві має потрійний статус:

1) *негативний статус* фізичної особи – це право особистої свободи як правоможність індивіда та те, щоб влада не втручалась до сфери особистої свободи, відмежованої законом (наприклад, недоторканність житла, свобода пересування, таємниця приватного життя, листування, телефонних розмов та ін.);

2) *позитивний статус* особи – це обов'язок публічної адміністрації надавати фізичним і юридичним особам адміністративні послуги (наприклад, соціальні служби зобов'язані виплачувати пенсіонерам, безробітним, інвалідам, особам, які тимчасово втратили працездатність на виробництві, пенсії та інші соціальні допомоги);

3) *активний статус* громадянина – це право громадян брати участь у публічній владі (сукупністю політичних прав).

Іншими словами, фізична особа перетворюється в громадянина тільки тоді, коли повною мірою здобуває права цього потрійного статусу.

¹ Энциклопедический словарь: [ок. 80 000 слов] / [гл. ред. А.М. Прохоров]. – М. : Сов. энциклопедия, 1984. – С. 1263.

До змісту адміністративно-правового статусу особи включаються такі юридичні елементи:

- 1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки;
- 2) обсяг і характер правосуб'єктності;
- 3) адміністративна відповідальність;
- 4) у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації.

Отже, адміністративно-правовий статус фізичної особи – це сукупність встановлених законодавством України суб'єктивних публічних прав і юридичних обов'язків індивіда в сукупності з обсягом та характером його адміністративної правосуб'єктності та адміністративної відповідальності.

В юридичній літературі часто використовується термінологічний вираз «стандарт права людини».

Права та свободи людини і громадянина в Україні – це природні потреби та інтереси індивіда, які визнані та закріплені державою в Конституції та інших законах України, установлюють певні можливості, що дозволяють кожній людині обирати вид своєї поведінки, користуватися економічними, політичними свободами та соціальними благами як в особистих, так і в суспільних інтересах. Вони є невичерпними, якщо при цьому не порушуються права і свободи іншої особи.

Права людини – це природні, невід'ємні потреби та інтереси індивіда, що зумовлюються самим фактом його існування в конкретних історичних умовах, однакові для всіх громадян, об'єктивно визначені досягнутим рівнем розвитку людства та встановлені на рівні міжнародних стандартів. Обов'язок держави – закріпити їх у законодавстві та створити умови для їх практичного забезпечення.

Свобода – це суб'єктивне право індивіда діяти самостійно відповідно до своїх бажань, інтересів і цілей, не порушуючи при цьому прав, свобод і законних інтересів інших осіб.

Джерелами стандартів у сфері прав і свобод людини є основоположні акти про права людини. Першоджерелом є Статут ООН, Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав і основних свобод людини Ради Європи і протоколи до неї¹, оскільки її ратифікація відкрила для громадян України нову можливість для захисту своїх прав і свобод².

Вони після вичерпання всіх формально доступних за законами України засобів для захисту своїх законних інтересів, зазначених у Конвенції, та не отримавши такого захисту від публічної влади держави України, мають право звернутися з позовом до Європейського Суду з прав людини.

Права і свободи громадянина України поділяються на громадянські (особисті), політичні, соціально-економічні та культурно-духовні.

Громадянські (особисті) права і свободи людини та громадянина становлять основу правового статусу; їх закріплено в переважній кількості статей Конституції України. До них належать права на життя, свободу й особисту недоторканність; недоторканність житла; охорону приватного життя; таємність листування й телефонних розмов, поштових, телеграфних та інших повідомлень; захист приватного життя особи; визначення національності; користування рідною мовою, а також свободу пересування й вибору місця проживання, свободу совісті (ст. 27-35).

Політичні права пов'язані з наявністю громадянства України та на відміну від громадянських (особистих) прав, адресованих Конституцією України кожному, належать тільки її громадянам. Реалізація цих прав дає змогу громадянам брати участь у політичному житті суспільства, в управлінні державою (ст. 36, 38, 40).

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Ради Європи.

² Закон України від 17 липня 1997 р. № 475 «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції».

Соціально-економічні права і свободи є матеріальною основою всіх інших прав і свобод. Вони належать до таких важливих сфер життя, як власність, трудові відносини, здоров'я, відпочинок, і служать забезпеченню матеріальних, духовних, фізичних та інших соціально значущих потреб й інтересів особи (ст.ст. 13, 14, 41, 42 – економічні, ст.ст. 43-49 – соціальні). Їх наявність робить державу соціальною, забезпечує належний рівень життя людини, її вільний розвиток. Однак у сфері соціальних прав завжди треба пам'ятати слова В. Авер'янова, що абсурдними будуть сподівання, що їх забезпечення може відбутися саме по собі без постійного зростання економічного розвитку держави¹.

Культурно-духовні права і свободи є самостійною групою прав і свобод громадян. За змістом це суб'єктивні права людини в культурній (духовній, ідеологічній) сфері, певні можливості доступу до духовних здобутків свого народу й усього людства, їх засвоєння, використання, а також участь у подальшому їх розвитку. До таких прав і свобод належать права на освіту, свободу літературної, художньої, наукової та технічної творчості, на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 53, 54 Конституції України).

Адміністративно-правове гарантування прав та свобод людини і громадянина – це зовнішній механізм забезпечення визначених Конституцією та законами України природних інтересів і потреб індивіда, яке здійснюється публічною адміністрацією, адміністративними судами та судами загальної юрисдикції під час розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Форми гарантування прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб:

¹ Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Аверянова. – К. Наукова думка, 2007. – С. 48.

- 1) гарантування додержання прав і свобод людини та громадянина Президентом України;
- 2) забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у процесі адміністративних проваджень за заявами, скаргами та пропозиціями громадян;
- 3) дисциплінарне провадження в адміністративному праві;
- 4) захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у системі адміністративного судочинства;
- 5) публічний захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб засобами громадянського суспільства;
- 6) запобігання та протидія корупції;
- 7) прокурорський нагляд за додержанням законів України у сфері внутрішнього публічного управління;
- 8) захист прав і свобод громадян України в Європейському суді з прав людини.

У законодавстві України закріплено принцип єдності прав і обов'язків особи – один із головних. Конституція України закріплює в ст. 24, що «кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, і має обов'язок перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості». Під конституційним обов'язком розуміється закріплена в Конституції міра належного поведіння (поведінки) суб'єкта.

Конституція України до обов'язків громадян України віднесла:

- 1) захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів (ст. 65);
- 2) незаподіяння шкоди природі, культурній спадщині, відшкодування завданих збитків (ст. 66);
- 3) кожен має сплачувати податки і збори в порядку та розмірах, установлених законом (ст. 67);
- 4) неухильне додержання Конституції України та законів України, непосягання на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Визначено, що незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності (ст. 68). Зазначені обов'язки громадян України в юридичній літературі з адміністративного права отримали назву «абсолютні обов'язки»¹.

Крім того виділяються ще «відносні обов'язки» громадян у сфері публічного управління, виконання яких залежить від низки чинників, які можуть стосуватися волевиявлення громадянина (так, вступ на державну службу приписує посадовій особі обов'язки та обмеження, визначені законом).

Особливу групу обов'язків складають обов'язки, що виникають з адміністративно-деліктних правовідносин, тобто покладення на громадянина зобов'язання стерпіти покарання за вчинений адміністративний проступок.

Що стосується іноземних громадян та осіб без громадянства, то згідно із законодавством України вони мають ті ж права і свободи, виконують ті ж обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією та законами України, а також ратифікованими міжнародними договорами. Згідно із загальним правилом вони є рівними перед законом незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду, характеру занять та інших обставин.

4.3 Президент України

Президент України згідно зі ст. 102 Конституції України є главою держави й виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини та громадянина.

Виконуючи конституційні повноваження, Президент України здійснює активну й різнобічну адміністративну діяльність у сфері гарантування прав і свобод людини та

¹ Адміністративне право України : [підручник] / [Коломоєць Т.О., Ю.В. Пиріжкова, Н.О. Армаш та ін.] ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – С. 49-50.

громадянина, національної оборони і безпеки, внутрішньої та зовнішньої політики, кадрових призначень, прийняття у громадянство України та припинення громадянства України, нагородження, присвоєння звань, здійснення помилування тощо.

Президент України, зважаючи на юридичну природу, територіальний масштаб діяльності, склад і характер повноважень, є первинним, вищим, виборним одноосібним державним органом. Водночас він постає і суб'єктом публічної адміністрації, оскільки забезпечує додержання законів іншими державними органами та їх посадовими особами, а також має право видавати нормативно-правові акти, які мають обов'язковий для виконання характер¹.

Оскільки спеціальний закон, що регулює діяльність Глави держави, відсутній, норми Конституції України є нормами прямої дії².

Отже, з погляду адміністративного права Президент України є провідним суб'єктом публічної адміністрації, який здійснює адміністративно-правове регулювання (адміністрування) у сфері оборони країни, міжнародних відносин, призначення і контролю за діяльністю голів державних місцевих адміністрацій та ін.³

¹ Рибалка Н.Е. Адміністративно-правові аспекти діяльності президента України : автореф. дис. кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н.Е. Рибалка. – К., 2009. – С. 16.

² Цит. праця – С. 14.

³ Крім того відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України здійснює такі адміністративні функції: забезпечує державну незалежність, національну безпеку, призначає на посади та звільняє з посад вище військове командування; приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях; приймає рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги й інші вищі спеціальні звання і класні чини; нагороджує державними нагородами; установлює президентські відзнаки та нагороджує ними; приймає рішення про прийняття у громадянство України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні.

Адміністрація Президента України є постійно діючим допоміжним органом, основними завданнями якого є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень¹.

Координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України є **Рада національної безпеки і оборони України**. Рада координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони. Вона заснована Указом Президента від 30 серпня 1996 р. «Про Раду національної безпеки і оборони України». Головою РНБО є Президент України. Він же формує персональний склад РНБО.

Крім того до сфери адміністративно-правового регулювання належить діяльність інших допоміжних органів і служб при Президентові України. Президент має право створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби відповідно до вимог часу, умов суспільного, політичного, економічного розвитку країни, завдань, що постають перед главою держави. Для опрацювання проблем зовнішньополітичного та внутрішньополітичного міжгалузевого характеру й забезпечення їх комплексного вирішення при Президентові України можуть створюватися міжвідомчі комісії, наукові ради, науково-дослідні інститути та інші органи на чолі з особами, уповноваженими Президентом.

Отже, адміністративно-правовий статус інституту Президента України має подвійний характер:

– по-перше, для галузі адміністративного права конституційні повноваження Президента України щодо гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод

¹ Указ Президента України від 2 березня 2010 р. № 504 «Про Положення про Адміністрацію Президента України»: за станом на 16 грудня 2013 р.; Указ Президента України від 5 квітня 2011 р. «Деякі питання Адміністрації Президента України»: за станом на 31 грудня 2013 р.

людини та громадянина є вихідними положеннями, які мають розвиватися наукою адміністративного права та безпосередньо забезпечуватись органами і посадовими особами виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– по-друге, деякі повноваження Глави держави щодо формування органів виконавчої влади, контролю за їх діяльністю, забезпечення національної безпеки та ін. дають підстави вважати, що інститут Президента в Україні законодавчо є таким, що наділений функціями виконавчої влади.

4.4 Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади

4.4.1 Поняття та структура органів виконавчої влади

Провідним суб'єктом публічного адміністративного права є органи виконавчої влади та їх посадові особи. Саме на них лягає основне навантаження щодо практичного забезпечення прав і свобод людини та громадянина в процесі публічного виконання законів на території всієї країни.

Виконавча влада відповідно до теорії її поділу є однією з самостійних і незалежних державних влад¹ – це гілка державної влади, що має універсальний характер, спрямована на виконання законів і підзаконних нормативно-правових актів, здійснення виконавчо-розпорядчих повноважень², надання адміністративних послуг, здійснення інших адміністративних процедур, із правом застосування щодо порушників адміністративно-правових норм заходів адміністративного примусу та адміністративної відповідальності.

¹ Бачинін В.А. Філософія права : словник / Бачинін В.А., Журавський В.С., Панов М.І. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 51.

² Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / [Зайчук О.В., Заєць А.П., Журавський В.С. та ін] ; за ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 163.

Орган виконавчої влади – це самостійний вид органів державної влади, який згідно з конституційним принципом поділу державної влади на основі та з виконання законів здійснює на відповідній території або за відповідним напрямком адміністративно-правове регулювання певних суспільних відносин.

Виконавча діяльність – це діяльність органів і посадових осіб виконавчої влади з виконання законів України у всій державі. **Розпорядча діяльність** полягає у виданні органами або посадовими особами виконавчої влади на основі законів підзаконних нормативно-правових актів, що мають обов'язкове значення.

ОВВ реалізують функції держави, виконуючи положення Конституції та законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів України, а також підзаконних нормативно-правових актів вищого рівня.

Кожен ОВВ, діючи від свого імені та за дорученням держави, має певний адміністративно-правовий статус, є носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує його досягнення у виконавчо-розпорядчій та іншого виду публічній діяльності. ОВВ наділені необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу.

Компетенція органу виконавчої влади – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, які цей орган має вирішувати в процесі практичної діяльності.

Діяльність цих органів щодо законодавчої влади має вторинний, підзаконний характер, оскільки вони здійснюють свої функції на підставі та з виконання закону. Але здійснюючи реалізацію своєї компетенції, виконуючи положення законів та інших правових актів, ОВВ мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань і приймати підзаконні

нормативно-правові акти. Іншими словами, у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності ОБВ забезпечують адміністративно-правове регулювання, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативно-виконавчого (розпорядчого), юрисдикційного (правоохоронного) характеру й надають адміністративні послуги.

Будучи частиною державного апарату, ОБВ мають власну внутрішню структуру і штат посадових осіб. Організаційна структура державного апарату – це поділ цілого на організаційно відокремлені одиниці та мережа управлінських зв'язків у ньому, особлива форма поділу та кооперації управлінської діяльності, стійка схема розподілу його завдань і функцій.

ОБВ становить собою організацію державних службовців – колектив людей, сформований шляхом їх призначення, як правило, на основі конкурсного відбору на посаду для здійснення конкретної адміністративної діяльності в юридично-владній формі. У межах колективу такого органу між структурними підрозділами та посадовими особами розподілено повноваження і відповідальність за доручену справу, встановлено та розвиваються різні організаційно-правові зв'язки. Усе це спрямовано на безпосереднє забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Тим самим ОБВ відрізняються від органів законодавчої та судової влади своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення окремих органів і порядком заміщення ними посад, формами та методами здійснення своїх юридично-владних повноважень.

ОБВ є численними та різноманітними, що зумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої діяльності, їх класифікація здійснюється за різними критеріями. Залежно від територіального масштабу виділяють вищі, центральні та місцеві ОБВ.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Систему центральних ОБВ складають

міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України (державні служби, державні інспекції, державні агентства). Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Вони наділені правом представляти інтереси держави та ухвалювати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

За характером компетенції ОБВ поділяються на органи загальної, галузевої, спеціальної та предметної компетенції.

Органи загальної компетенції – це органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють адміністративно-правове регулювання (управління та координацію) підконтрольних їм органів галузевої чи функціональної компетенції. Вони несуть відповідальність за стан справ на відповідній території (України, області, району, міста). Прикладами органів загальної компетенції є Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації.

Органи галузевої компетенції реалізують державну політику у відповідній галузі¹. Таким органами є міністерства, на які покладається визначення пріоритетних напрямків розвитку відповідної сфери, забезпечення нормативно-правового регулювання у визначеній сфері тощо.

Органи спеціальної (функціональної) компетенції забезпечують реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах шляхом надання адміністративних послуг, державного нагляду (контролю), узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів.

Органами предметної компетенції є адміністрації державних підприємств, установ, які керують діяльністю відповідних підприємств та установ.

¹ Галузь – це поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування.

Отже, органи виконавчої влади – це частина державного апарату, що має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює на основі законів та з їх виконання, від свого імені й за дорученням народу України підзаконне адміністративно-правове регулювання (адміністрування) в галузях, сферах і секторах суспільних відносин.

4.4.2 Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. КМУ відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених ст.ст. 85, 87 Конституції України. КМУ у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України¹.

Основним спеціальним нормативно-правовим актом, який регулює діяльність КМУ, є Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України», згідно з яким КМУ (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади – здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

У сфері адміністративно-правового регулювання до основних завдань КМУ належать:

- забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

- ужиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

¹ Див. ст. 113 Конституції України.

- забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

- розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також інших державних цільових програм;

- забезпечення розвитку й державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

- забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

- здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- організація й забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

- спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Отже, адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України ґрунтовно розкрито у Законі України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України», в якому визначено порядок утворення та припинення діяльності КМУ, структуру, завдання, компетенцію та загальні й спеціальні повноваження в різних галузях, сферах і секторах суспільного життя, порядок розроблення, прийняття та набрання чинності актів КМУ.

4.4.3 Система центральних органів виконавчої влади

В Україні на центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи на місцях лягає основне навантаження щодо публічного забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, надання їм адміністративних послуг, забезпечення інтересу держави та суспільства в цілому.

Відповідно до ст. 1 Закону України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» 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. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави¹.

Також до центральних органів виконавчої влади входять державні служби, агентства та інспекції.

У теорії адміністративного права в країнах-учасницях ЄС під «міністерством» розуміють основний різновид центральних органів виконавчої влади, що має дві основні ознаки: 1) відповідає за розроблення державної політики; 2) очолюється членом уряду – політиком, а не державним службовцем².

Згідно із Законом України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI **міністерство** є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів.

¹ Закон України 17 березня 2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади».

² Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / Ігор Борисович Коліушко. – К. : Факт, 2002. – С. 49.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямків розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, КМУ на розгляд Президентіві України та КМУ;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Міністерство для виконання покладених на нього завдань має право:

- 1) залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, зокрема на договірній основі, а також працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади;
- 2) одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;
- 3) скликати наради, створювати комісії та робочі групи;
- 4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, зокрема урядовими, системами зв'язку й комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

Міністерство здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи на місцях.

Міністерство в межах своїх повноважень видає накази, які підписує міністр України. Накази міністерства, 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». Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації. Територіальні органи міністерства діють на підставі положень, що затверджуються міністром.

Отже, міністерство – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, здійснення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, контролює діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у його підпорядкуванні.

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.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність;

Центральний орган виконавчої влади здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи. Центральний орган виконавчої влади видає накази організаційно-розпорядчого характеру, які підписує керівник центрального органу виконавчої влади.

Відповідно до теорії адміністративного права:

– **державна служба** – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики шляхом надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам

в одній чи декількох сферах адміністративно-правового регулювання;

– **державне агентство** – це центральний посередницький (між відповідним міністерством і об'єктами державного управління) орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики шляхом реалізації управлінських функцій у сфері використання державного майна та надання адміністративних послуг у відповідній сфері адміністративно-правового регулювання;

– **державна інспекція** – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики шляхом здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними об'єктами публічного управління у відповідній сфері адміністративно-правового регулювання¹.

Проте практично в Україні застосовано відносний критерій поділу центральних органів виконавчої влади на види – у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають:

– функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, то центральний орган виконавчої влади утворюється як державна служба;

– функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, то центральний орган виконавчої влади утворюється як державне агентство;

– контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів

¹ Проте на практиці чіткого розмежування функцій центральних органів виконавчої влади в Україні не дотримуються: так, Держлікслужби України має змішані повноваження зокрема щодо: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів; ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів; реалізації державної політики у сфері державного контролю якості та безпеки лікарських засобів.

законодавства, то центральний орган виконавчої влади утворюється як державна інспекція¹.

Отже, центральні органи виконавчої влади здійснюють реалізацію державної політики у визначеній сфері, крім того вони відповідно до своїх положень надають адміністративні послуги, здійснюють державний нагляд (контроль), здійснюють управління об'єктами державної власності, узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, здійснюють інші повноваження, визначені законодавством.

4.4.4 Місцеві державні адміністрації

Відповідно до Закону України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, національно-культурного розвитку національних меншин;
- 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

¹ Див. ст. 17 Закону України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади».

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

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

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

Місцеві державні адміністрації очолюються головами відповідних місцевих державних адміністрацій. Ці особи призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-Міністра.

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

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

Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду України та актам міністерств, інших

центральної виконавчої влади, можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. КМУ в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- 7) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- 8) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;

9) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;

10) додержанням правил громадського порядку, технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;

11) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право:

– проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та підпорядкування;

– залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок;

– одержувати відповідну статистичну інформацію;

– давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень, незалежно від форм власності, та громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації утворюється *апарат місцевої державної адміністрації* в межах виділених бюджетних коштів.

Організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних

місцевих державних адміністрацій. Апарат місцевих державних адміністрацій очолює керівник, який призначається на посаду головою місцевої державної адміністрації.

Отже, місцеві державні адміністрації – це органи виконавчої влади, які здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства.

4.5 Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що це право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України¹.

Характерні риси місцевого самоврядування:

- займають особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, будучи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою механізму державної влади;
- місцеве самоврядування займається питаннями місцевого значення, перелік яких вирішується законодавством;

¹ Див. ст. 140 Конституції України.

- одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада;

- самостійність місцевого самоврядування, яка виявляється в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Першим рівнем місцевого самоврядування є територіальна громада, що поєднує в собі одночасно як функції низової адміністративно-територіальної одиниці, так і функції носія місцевого самоврядування, інституту місцевої влади. Вона виконує важливі суспільні функції з метою задоволення колективних потреб і захисту законних прав та інтересів громадян.

Другий рівень складають ОМС – сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи, а також районні й обласні ради та сільський, селищний, міський голова.

До третього рівня належать органи самоорганізації населення. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи й служби.

Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюються відповідними радами. Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих

бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; розв'язують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають виконавчі органи – виконавчі комітети. Виконавчий комітет є юридичною особою. Його утворює Рада на строк своїх повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів Ради, керівника справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

Ураховуючи той факт, що відповідно до чинного законодавства районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, делегування ними виконавчих повноважень відповідним обласним і районним державним адміністраціям є заходом вимушеним і в умовах сьогодення – безальтернативним. Цей недолік має бути усунуто шляхом внесення змін до Основного Закону, що запропоновано у проекті Закону України від 1 липня 2015 року № 2217 А «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», яким передбачено механізм формування відповідальних виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, зокрема обласному й районному.

Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. У такому разі держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету. У свою чергу місцеві ради (обласні та районні) можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним і районним державним адміністраціям і контролювати реалізацію цих повноважень.

Усе це дозволяє вважати, що *ОМС мають риси, що наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення*¹.

Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє голів сіл, селищ і міст. Їх обирає відповідна територіальна громада. Вони очолюють раду та її виконавчий комітет, є головною посадовою особою територіальної громади з представницьким мандатом².

Рада в межах своїх повноважень ухвалює нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми ухвалюють і виконавчі комітети Ради.

Рішення Ради ухвалюються на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу Ради. Рішення Ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо Радою не встановлено пізніший строк уведення цих рішень у дію. Рішення виконавчого комітету ухвалюють на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету й підписують сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті Ради.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної, обласної рад у межах своїх повноважень видає розпорядження. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення.

У цілому можна зазначити, що органи місцевого самоврядування формально наділені вагомими повноваженнями щодо публічного забезпечення прав і законних інтересів громадян, здійснення виконавчої влади на певній території. Однак жорстко централізована податкова політика, коли переважна більшість податкових надходжень ідуть до державної скарбниці, а місцеві податки є мізерними, не дають можливості

¹ Адміністративне право України : підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 94.

² Рішення Конституційного суду України від 6 липня 1999 р. № 7-рп.

органам місцевого самоврядування реалізувати свій потенціал. Вони є залежними від центральних органів виконавчої влади при отриманні субвенцій на розвиток територіальних громад із державного бюджету. Крім того обласні й районні ради не мають власних виконавчих комітетів і змушені делегувати свої повноваження з цих питань відповідній обласній та районній адміністрації.

Отже, органи місцевого самоврядування – це створені територіальними громадами (жителями села, об'єднаннями жителів кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) публічні органи, які самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції й законів України, що у багатьох аспектах наближує їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.

4.6 Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян

В умовах формування в Україні повноцінного громадянського суспільства зростає роль об'єднань громадян у забезпеченні прав свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Ст. 36 Конституції України зазначає, що громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для спільного здійснення або захисту своїх прав та свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я, населення або захисту прав та свобод інших людей.

Відповідно до Закону України від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації

громадянами своїх прав і свобод. Воно незалежно від назви визнається політичною партією або громадською організацією.

Політичною партією є об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі.

Громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів¹.

Крім того за територіальним масштабом діяльності об'єднання громадян класифікуються на місцеві, всеукраїнські та міжнародні. За способом обліку членів – на такі, що мають фіксоване індивідуальне членство та не мають фіксованого індивідуального членства. За шляхами легалізації (офіційного визнання) – на легалізовані шляхом реєстрації; повідомлення про заснування. Залежно від віку, по досягненні якого дозволяється бути членом об'єднання громадян, – на організації дорослого населення, молодіжні та дитячі громадські об'єднання.

Поряд із зазначеним вище Законом взаємовідносини держави й об'єднань громадян регулюються нормами адміністративного права, які містяться в інших законах – зокрема від 23 квітня 1991 р. № 987-ХІІ «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо релігійних об'єднань громадян², від 1 грудня 1998 р. № 281-ХІV «Про молодіжні та дитячі громадські об'єднання».

Важливе місце займає Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-ІІІ «Про участь громадян в охороні громадського

¹ Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ «Про об'єднання громадян».

² Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987-ХІІ «Про свободу совісті та релігійні організації щодо релігійних об'єднань громадян».

порядку і державного кордону», який регулює питання участі громадян в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин¹.

Суттєві особливості у сфері адміністративної діяльності професійних спілок (добровільних неприбуткових громадських організацій, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами, родом їх професійної діяльності) визначає Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV «Про професійні спілки, права та гарантії діяльності»².

Останнім часом значний вплив на реалізацію публічних інтересів громадян здійснюють громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості – об'єднання громадян, які створюються з метою задоволення потреб його членів у сфері фізичної культури і спорту. До них належать: фізкультурно-спортивні товариства; спортивні федерації; громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості учнів, студентів, ветеранів фізичної культури і спорту; Національний олімпійський комітет України; Спортивний комітет України.

Так, спортивні федерації (асоціації, спілки, об'єднання тощо) – це громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості, основними завданнями яких є забезпечення інтересів членів відповідних спортивних федерацій у сфері спорту; залучення різних груп населення до фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності; сприяння в підготовці

¹ Закон України від 22.06.2000 № 1835-III «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».

² Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

спортсменів національних збірних команд і забезпечення їх участі в офіційних міжнародних спортивних змаганнях; організація та проведення фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів; сприяння розвитку міжнародного співробітництва у сфері фізичної культури і спорту.

Отже, значною мірою взаємовідносини держави й об'єднань громадян регулюються нормами адміністративного права. Ці норми визначають подвійний адміністративно-правовий статус об'єднань громадян.

По-перше, вони є класичними об'єктами публічного управління та мають дотримуватися визначеного законодавством адміністративно-правового режиму щодо створення, здійснення своєї статутної діяльності та ліквідації. У цьому аспекті провідною адміністративно-правовою формою впливу на громадські організації є легалізація (офіційне визнання), що здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування.

Діяльність об'єднань політичних партій та міжнародних громадських організацій підлягає обов'язковій реєстрації в Міністерстві юстиції України. Легалізація інших громадських організацій здійснюється Міністерством юстиції, місцевими органами державної виконавчої влади, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад народних депутатів. У тому разі, коли діяльність місцевої громадської організації поширюється на територію двох і більше адміністративно-територіальних одиниць, її легалізація здійснюється відповідним вищестоящим органом.

Органи, що здійснюють легалізацію об'єднань громадян, виконують контроль за додержанням ними положень статуту. Представники цих органів мають право бути присутніми на заходах, що проводяться об'єднаннями громадян, вимагати необхідні документи, одержувати пояснення. Нагляд за виконанням і додержанням законності об'єднаннями громадян здійснюють органи прокуратури. Контроль за джерелами та

розмірами надходжень, сплатою податків об'єднаннями громадян здійснюють відповідно фінансові органи й органи державної податкової інспекції.

За порушення законодавства до об'єднання громадян може бути застосовано такі стягнення: попередження, штраф, тимчасову заборону (зупинення) окремих видів діяльності, тимчасову заборону (зупинення) діяльності; примусовий розпуск (ліквідацію)¹.

По-друге, об'єднаннями громадян законами України можуть делегуватися деякі державні владні повноваження. Так, відповідно до ст. 10 Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» однойменні громадські формування та їх члени мають право: брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону; вживати спільно з працівниками міліції заходів для припинення адміністративних правопорушень і злочинів; проводити індивідуальну профілактичну роботу з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів; надавати допомогу в боротьбі зі злочинами у сферах економіки, податкового законодавства, а також із пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі та у сфері благоустрою території міст, інших населених пунктів; охороняти природу і пам'ятки історії та культури; забезпечувати безпеку дорожнього руху та ін. Члени зазначених громадських формувань під час виконання своїх обов'язків після пред'явлення посвідчення члена громадського формування мають право: вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів, додержання режиму державного кордону; у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу; спільно з працівниками ОВС і військовослужбовцями Державної прикордонної служби України затримувати та доставляти до

¹ Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ «Про об'єднання громадян».

встановлених приміщень осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону і не виконують вимог щодо припинення адміністративного правопорушення; складати протоколи про адміністративні правопорушення; застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони.

Отже, об'єднання громадян в адміністративному праві характеризуються подвійним статусом: 1) вони є об'єктами публічного управління та мають виконувати законні вимоги органів легалізації; 2) деякі з них самі володіють публічними делегованими законами повноваженнями.

Розділ 5

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ТА ЇЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

5.1 Класифікація публічної служби в Україні та її законодавче забезпечення

Сучасне суспільство об'єднує значну кількість різноманітних організаційних утворень – органів і організацій. Вони залежно від форми власності, на основі якої здійснюють свою діяльність, можуть бути державними, громадськими і приватними; від способів ухвалення рішень – колективними та єдиноначальними; від умов утримання апарату – на оплатній і безоплатній основі тощо. Але в усіх цих утвореннях є працівники, які на постійній основі займаються діяльністю з практичної реалізації основних завдань і функцій відповідних органів і організацій. Ці працівники перебувають на службі, а їхня діяльність називається службовою¹.

Залежно від основного методу (адміністративний чи диспозитивний) діяльності в сучасних умовах є підстави виділити два базових типи органів та організацій – публічні та цивільні. До *цивільної служби* належать особи в недержавних організаціях і установах, громадських і політичних об'єднаннях, а також у державних організаціях, службовці, які не мають статусу публічної служби².

Широке поняття *публічної служби* для потреб адміністративного судочинства наведено в п. 15 ст. 3 КАСУ: «публічна служба – діяльність на державних політичних

¹ Адміністративне право України. академічний курс : [підручник] : [у 2 т.] / [В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, І.П. Голосніченко та ін.] ; голова ред. колегії: В.Б. Авер'янов. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 306.

² Адміністративне право України : [підручник] / [Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пиріжкова, Н.О. Армаш та ін.] ; за ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – С. 77.

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».

Поряд із цією класифікацією в юридичній літературі зазначається, що служба в суспільстві також розподіляється відповідно до існування державних і недержавних організацій (громадських, корпоративних, самоврядування) на державну та недержавну. Виходячи зі ст. 13 Конституції України вважаємо, що такий поділ суспільної служби не може бути основним для галузі адміністративного права.

Отже, виходячи з предмета адміністративного права можна стверджувати, що найбільш вагомими складовими публічної служби в Україні є державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

Служба в органах державної влади та місцевого самоврядування будується на нормах Конституції України та численних інших законах і підзаконних нормативно-правих актах, зокрема таких законах: від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI «Про державну службу», що визначає загальні засади державної служби, а також статус державних службовців, які працюють у публічних органах; від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування», що регулює порядок проходження публічної служби в органах місцевого самоврядування, тощо.

Отже, у широкому розумінні публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, поліцейських і військова служба, дипломатична служба, інша державна служба та служба в органах місцевого самоврядування. Проте в адміністративному праві передусім нас цікавить публічна служба в органах державної виконавчої влади та служба в органах місцевого самоврядування.

5.2 Поняття, принципи та класифікація державної служби в Україні

Державна служба є організаційно-правовим явищем з характерним змістом та особливостями. В усіх випадках службова діяльність пов'язана з трьома елементами:

1) запровадженням служби (установлення посад, їх кількості), правовим урегулюванням порядку проходження тощо;

2) організацією виконання повноважень, здійсненням управління відповідними об'єктами;

3) вирішенням внутрішніх організаційних питань службової діяльності в певному органі чи організації (взаємовідносини між структурними підрозділами та службовцями)¹.

Норми адміністративного права в комплексному правовому інституті державної служби становлять основну частину. Ними регулюються найважливіші організаційні елементи державної служби – правовий статус посади в державних органах, статус державного службовця та посадової особи, категорії посад і ранги посадових осіб, вимоги до державних службовців, порядок проходження державної служби, організація управління державною службою, проведення атестації державних службовців, адміністративна і дисциплінарна відповідальність державних службовців та ін.

В умовах сьогодення відбувається небезболісне вдосконалення законодавства у сфері державної служби. Уведення в дію прийнятого 17 листопада 2011 р. Закону України № 4050-VI «Про державну службу» чотири роки підряд переноситься на новий період, за останніми змінами він має набрати чинності з 1 січня 2016 р.

¹ Адміністративне право України. академічний курс : [підручник] : [у 2 т.] / [В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, І.П. Голосніченко та ін.]; голова ред. колегія : В.Б. Авер'янов. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 309.

З метою всебічного розгляду нами здійснено порівняльний аналіз законів України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р № 3723-XII та 17 листопада 2011 р. № 4050-VI.

Критерії аналізу	Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII	Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI
Поняття державної служби	Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті для практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.	Державна служба – професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг.
Поняття посадової особи, державного службовця	Посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.	Державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади АРК або їх апараті та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики, проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю) та ін.
Ранги державних службовців	Залежно від займаних посад, віднесених до певної категорії, державному службовцю можуть бути присвоєні ранги від 1 до 13.	Залежно від підгруп займаних посад державної служби установлюється дев'ять рангів державних службовців.

Отже, державна служба в Україні – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики у сфері внутрішнього

публічного управління, забезпечення її реалізації через виконавчо-розпорядчу діяльність і надання адміністративних послуг.

5.3 Адміністративно-правовий статус державного службовця

Відповідно до Закону України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI «Про державну службу» право на державну службу з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, наряду підготовки (спеціальності) та обмежень мають громадяни України, яким виповнилося 18 р., незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють державною мовою.

На державну службу не може вступити особа, яка: 1) за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) відповідно до вироку суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади; 4) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 5) має громадянство іншої держави. Не дозволяється призначення осіб на посади державної служби, на яких вони будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

Особа, яка вступає на державну службу, зобов'язана до призначення на посаду вийти зі складу виконавчого органу чи наглядової ради підприємства чи організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі або територіальній громаді, та представляє інтереси

держави або територіальній громаді в раді товариства (спостережній раді), у ревізійній комісії господарського товариства), припинити іншу оплачувану або підприємницьку діяльність, крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту.

Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, має відповідати *мінімальним загальним вимогам до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи*. Наприклад, для посад підгрупи I-2 – це повна вища освіта, стаж роботи не менше семи років, досвід роботи на керівних посадах або на посадах державної служби підгрупи I-3 чи II-2, або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше п'яти років; для посад підгрупи V-2 – базова вища освіта; для посад підгруп V-3, V-4 – неповна вища освіта.

Вступ особи на державну службу здійснюється шляхом призначення:

1) на посаду державної служби групи I – у порядку, визначеному Конституцією та законами України, без обов'язкового проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби;

2) на посаду державної служби груп II, III, IV і V – за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби.

Особа, призначена на посаду державної служби вперше, мусить скласти присягу такого змісту: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народу, додержуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої службові обов'язки».

Службові відносини особи, яка вступає на державну службу вперше, розпочинаються з дня складення присяги, а в

разі наступного призначення на посаду державної служби – з дня такого призначення.

Конкурс на зайняття вакантних посад державної служби проводить конкурсна комісія. Конкурс передбачає складення іспиту (тестування) особою, яка претендує на зайняття посади державної служби, та проведення співбесіди з нею. Керівник державної служби в державному органі затверджує програму іспиту (тести) один раз на два роки.

Рішення про призначення приймається: на посаду державної служби керівником державної служби за результатами конкурсу не пізніше 30 календарних днів після оприлюднення інформації про його переможця на підставі протоколу засідання конкурсної комісії.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців – це сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають у зв'язку з накладенням на державних службовців передбачених законодавством спеціальних дисциплінарних стягнень за порушення ними службової дисципліни.

Отже, адміністративно-правовий статус державного службовця полягає в сукупності їх прав і обов'язків, порядку призначення і звільнення, порядку проходження служби, а також в особливостях дисциплінарної відповідальності.

5.4 Служба в органах місцевого самоврядування

Відповідно до Закону України від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» *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 і консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Різновидами посад в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються відповідним головою (сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради).

Відповідно прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється шляхом обрання на посади територіальною громадою, обрання або затвердження відповідною радою, призначення на посади сільським, селищним, міським головою, головою районної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Посадові особи місцевого самоврядування, які вперше обираються чи призначаються на службу, приносять присягу.

Обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби, є такими: на зазначену службу не можуть бути прийняті особи, які визнані судом недієздатними; мають судимість за вчинення умисного злочину; відповідно до закону позбавлені права займати посади в органах державної влади або в органах місцевого самоврядування; які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, що є близькими родичами чи свояками.

Крім того посадові особи місцевого самоврядування не мають права вчиняти корупційних дії; не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших

дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень, зобов'язані декларувати відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, зокрема за кордоном, стосовно себе та членів своєї сім'ї.

В органах місцевого самоврядування встановлюються *категорії посад від першої до сьомої категорії та відповідні ранги* (від 15 до 1). Ранги, які відповідають посадам першої та другої категорій, а також ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад; третьої-сьомої категорії – відповідно сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної у місті рад. Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи.

Законодавством установлюються *підстави припинення служби* в органах місцевого самоврядування. Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, підстав, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», служба в органах місцевого самоврядування припиняється в разі: відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання присяги; порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування; неподання у встановлений термін відомостей або подання посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів; виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування; досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставами

для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

Отже, 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.

Розділ 6

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

6.1 Поняття, класифікація та зміст форм діяльності публічної адміністрації

У загальнонауковому розумінні під формою (від. лат. forma) розуміють «контури, зовнішній вираз сутності». Форми діяльності публічної адміністрації – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

За характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на:

- 1) видання адміністративних актів:
 - видання підзаконних нормативно-правових актів;
 - видання індивідуальних адміністративних актів;
- 2) укладення адміністративних договорів;
- 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій;
- 4) здійснення матеріально-технічних операцій.

Видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру.

Установлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності публічної адміністрації – це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами та

посадовими особами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру.

Зазначене викликано тим, що загальні норми і правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують додаткового врегулювання нормами адміністративного права. Тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації законодавчих норм щодо стадії їх застосування.

За сферою застосування нормативні акти органів публічного управління поділяються на внутрішньоорганізаційні та зовнішні.

Провідне місце в діяльності публічної адміністрації відіграють зовнішні акти, що в будь-яких аспектах виходять за відомчі межі публічного апарату, адресовані фізичним і юридичним особам, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні. З їх допомогою суб'єкти публічної адміністрації безпосередньо забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, нормальне функціонування держави і суспільства.

Органи виконавчої влади видають численні нормативно-правові акти, що стосуються широкого кола не підпорядкованих їм осіб. Підзаконні нормативно-правові акти, що зачіпають права, свободи й законні інтереси фізичних і юридичних осіб або мають міжвідомчий характер, проходять реєстрацію в Міністерстві юстиції України. В іншому разі вони є нечинними. Зовнішні акти органів виконавчої влади й місцевого самоврядування публікуються в офіційних або місцевих періодичних виданнях.

Що стосується **внутрішньоорганізаційних актів**, то вони спрямовані до підпорядкованих по службі апаратів і працівників. У них встановлюються правила службової діяльності, розраховані на неодноразове виконання.

За суб'єктами видання на підставі чинного законодавства можна виділити такі основні форми актів публічного

управління: укази, постанови, накази, рішення, положення, інструкції.

Укази Президента України – це нормативно-правові акти глави держави, видані на основі та на виконання Конституції й законів України¹.

Постанови Кабінету Міністрів України – це нормативно-правові акти вищого органу виконавчої влади, які ухвалюються в колегіальному порядку з важливих питань державного управління, видані на основі та на виконання Конституції й законів України, указів Президента України².

Постанови центральних органів виконавчої влади – це нормативно-правові акти, видані з метою забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері на основі та на виконання Конституції й законів України, указів Президента України, наказів відповідного міністра Кабінету Міністрів України³.

Накази керівників центральних органів виконавчої влади, установ організацій та підприємств загального характеру – це нормативно-правові акти, що підписані компетентною посадовою особою та на основі й на виконання Конституції і законів України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України деталізують правові норми⁴. Наказами можуть затверджуватися положення, інструкції, правила та ін.

¹ Наприклад, Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 380 «Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді».

² Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2011 р. № 383 «Про затвердження Правил торгівлі у розстрочку фізичним особам».

³ Наприклад, Постанова Правління пенсійного фонду України від 25 березня 2004 р. № 4-1 «Про Порядок обліку, зберігання, оформлення та видачі пенсійних посвідчень в Пенсійному фонді України та його органах».

⁴ Наприклад, Наказ Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 р. № 52/5 «Про затвердження Правил державної реєстрації актів громадянського стану в Україні».

Положення – це систематизовані зведення нормативно-правових актів з певного питання діяльності органу публічного управління або визначення компетенції такого органу¹.

Інструкції – це нормативні акти, в яких у деталізованому вигляді викладено правила, що визначають порядок утілення в життя нормативно-правових актів вищої юридичної сили, порядок діяльності певних категорій посадових осіб щодо здійснення покладених на них завдань і виконання конкретних видів діяльності.

Отже, підзаконні нормативно-правові акти – це прийняті у процесі підзаконної розпорядчої діяльності органами та посадовими особами публічної адміністрації владні приписи загального характеру з метою виконання завдань адміністративного права щодо конкретизації та деталізації законів до стадії їх застосування.

Видання індивідуальних адміністративних актів є найбільш поширеним способом реалізації адміністративних повноважень органів публічної адміністрації; без їх видання не може бути вирішено жодної більш-менш важливої справи в цій сфері.

Видання індивідуальних адміністративних актів є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів управлінських відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування.

Серед індивідуальних адміністративних актів виділяють:

Індивідуальні акти – адміністративні приписи персоніфікованого характеру, ухвалені у процесі владної

¹ Наприклад, Положення про Міністерство закордонних справ України: затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 381/2011.

діяльності публічної адміністрації з метою забезпечення завдань адміністративно-правового регулювання. До них належать:

- розпорядження та укази Президента України¹;
- розпорядження Кабінету Міністрів України²;
- розпорядження місцевих державних адміністрацій³;
- рішення органів місцевого самоврядування;
- накази установ, організацій та підприємств, які мають

індивідуальний характер.

Оперативно-службові плани – індивідуальні акти управління, що передбачають систему заходів з організації та практичного здійснення завдань адміністративного регулювання публічною адміністрацією на будь-який період і визначають порядок, строки їх проведення та конкретних виконавців цих заходів. Такі плани затверджуються керівниками органів публічної адміністрації і з цього моменту набувають юридичної сили акта управління, органу або особи, яка їх затвердила, і є обов'язковими для виконання.

Постанови – індивідуальні акти, що ухвалюються правоохоронними органами під час вирішення питань про застосування заходів адміністративного примусу. Для постанов характерні такі ознаки: за своєю природою вони є індивідуальними актами і спричиняють виникнення, зміну або припинення правовідносин; містять юридичну оцінку поведінки учасників правовідносин і є засобами застосування заходів адміністративного примусу; адресуються громадянам і посадовим особам, які не

¹ Наприклад, Розпорядження Президента України 28 серпня 2015 р. № 526 «Про призначення Особи Надзвичайним і Повноважним Послом України в Республіці Словенія».

² Наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2015 р. № 67-р «Про призначення Особи заступником Міністра інформаційної політики України».

³ Наприклад, Розпорядження Голови Львівської обласної державної адміністрації 7 серпня 2015 р. № 410/0/5-15 «Про створення Комісії з питань закупівлі та розподілу житла для учасників антитерористичної операції та членів сімей загиблих».

перебувають у службовому підпорядкуванні публічної адміністрації.

Отже, індивідуальні адміністративні акти є найбільш поширеним способом реалізації публічною адміністрацією владної компетенції щодо забезпечення завдань адміністративного права; сутність їх полягає в тому, що вони встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини та звернені до конкретних суб'єктів і об'єктів адміністративно-правового регулювання; їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування.

Укладення адміністративних договорів. Відповідно до п. 14 ст. 3 КАСУ «адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди». Прикладами адміністративного договору є угоди регіонального розвитку між обласними радами та Кабінетом Міністрів України, які встановлюють взаємні права та обов'язки між вищим органом виконавчої влади й органом місцевого самоврядування, мають всі ознаки адміністративного договору.

Ознаками адміністративного договору є:

1) суб'єктивна – у ньому обов'язково бере участь суб'єкт публічної адміністрації;

2) предметна – його змістом є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта публічної адміністрації.

Отже, під адміністративним договором слід розуміти публічну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких завжди є суб'єктом публічної адміністрації.

На думку Р. Мельника, видами адміністративних договорів є:

- координаційні договори, що укладаються між рівнозначними суб'єктами публічної адміністрації;
- субординаційні договори, що укладаються між суб'єктами публічної адміністрації, які перебувають у відносинах влади-підпорядкування;
- мирові угоди, що укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання конфлікту на основі взаємних поступок;
- договори обміну зобов'язаннями, коли суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання;
- договори про кооперацію, що укладаються між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами з метою реалізації публічних повноважень¹.

Також правовою формою адміністративно-правового регулювання суспільних відносин є **вчинення інших юридично значущих адміністративних дій**. До них належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні.

Прикладом таких дій можуть бути реєстрація, документування, прийняття присяги, примусове виконання міліцією адміністративних стягнень, застосування примусових заходів без попереднього видання таких актів (наприклад, як крайній захід – застосування вогнепальної зброї).

Реєстрація – це офіційне констатування у відповідних записах органів публічної адміністрації, що безпосередньо стосуються виконання завдань адміністративного права. Наприклад, ОВС реєструють: громадян, які прибули на постійне чи тимчасове проживання, іноземців, транспортні засоби. За фактом реєстрації норми адміністративного права пов'язують настання певних юридичних наслідків – наприклад, право на

¹ Наприклад, договір концесії між органом виконавчої влади та суб'єктом господарювання (Закон України «Про концесії»).

експлуатацію транспортних засобів на дорогах загального користування.

Документування – це офіційне посвідчення належним чином оформлених документів щодо певних фактів, подій, явищ з метою їх доказування, що мають юридичне значення. Наприклад, ОВС видають паспорти громадянам України, посвідчення водіїв, різноманітні довідки, квитанції, складають протоколи про адміністративні правопорушення тощо.

У цілому вчинення інших юридично значущих адміністративних дій характеризується такими особливостями: не містить владних приписів, не вирішує питання за змістом.

Аналогічні особливості притаманні і для таких юридично значущих адміністративних дій, як «прийняття присяги» та «примусове виконання адміністративних актів».

Під здійсненням матеріально-технічних операцій мається на увазі забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративного діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль.

6.2 Дія адміністративно-правових актів у часі, просторі, за колом осіб і вимоги, які пред'являються до них

Підзаконні нормативно-правові акти аналогічно до законних діють у трьох вимірах – часу, простору та за колом осіб.

За часом адміністративні акти публічної влади вступають в силу – з моменту прийняття чи опублікування; з моменту, вказаного в самому акті чи іншому, що його затверджує.

Адміністративно-правові акти втрачають дію – після закінчення строку, на який були ухвалені; у разі змін обставин, на які вони були розраховані; у разі прямого скасування

(призупинення) цього акта іншим актом: наприклад, постанова Кабінету Міністрів, дія якої зупинена Указом Президента, може бути Конституційним судом визначена такою, що не відповідає Конституції (є неконституційною), та втрачає чинність з дня ухвалення такого рішення; у разі фактичного скасування, коли ухвалено адміністративний акт з того самого питання, а старий формально не скасовано.

У просторі акти публічної влади діють на всій території України (Постанова Кабінету Міністрів України) або лише на частині її території (локальні акти) – наприклад, розпорядження голови місцевого державної адміністрації діє на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

За колом осіб акти розповсюджуються на всіх фізичних і юридичних осіб або тільки на їх частину, зокрема лише на громадян України; іноземців та осіб без громадянства; посадових осіб; суб'єктів корупційних діянь, суб'єктів господарювання; органів виконавчої влади; органів місцевого самоврядування.

При цьому слід пам'ятати два основні моменти:

1) існують засадничі вимоги ст. 19 Конституції України про те, що «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

2) вступ нормативного акта в дію відбувається за трьома принципами:

– «негайної дії», коли дія акта поширюється на всі випадки лише «вперед»;

– «зворотної дії», коли дія акта поширюється на всі випадки і «вперед», і «назад». Прийнято, що нормативно-правовий акт зворотної сили не має, за винятком якщо він скасовує або пом'якшує відповідальність;

– «переживання акта», коли акт, що втратив юридичну чинність, за спеціальною вказівкою нового акта продовжує

діяти. Наприклад, після проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. ВРУ ухвалила Постанову про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР, якщо відповідні питання не врегульовані законодавством України, за умови, що ці загальносоюзні акти не суперечать Конституції та законам України¹.

Акти КМУ включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України, публікуються в Офіційному віснику України та газеті «Урядовий кур'єр» і вступають дію з моменту опублікування, якщо інший термін вступу не вказаний в ньому.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін їх уведення.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію².

Що стосується адміністративних актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, то:

– рада в межах своїх повноважень ухвалює нормативні та інші акти у формі рішень, рішення ухвалюється на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, рішення ради ухвалюється відкритим (зокрема поіменним) або таємним голосуванням;

– рішення сільської, селищної, міської ради в п'ятиденний строк з моменту його ухвалення може бути зупинено сільським,

¹ Постанова Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. № 1545-XII «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР».

² Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації».

селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень;

– рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення; а якщо вона відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності;

– рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію;

– виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної рад у межах своїх повноважень ухвалює рішення; рішення виконавчого комітету ухвалюються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті ради;

– у разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної в місті Ради) з рішенням виконавчого комітету Ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням і внести це питання на розгляд відповідної Ради;

– сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної, обласної рад у межах своїх повноважень видає розпорядження; рішення виконавчого комітету Ради з питань, віднесених до власної компетенції її виконавчих органів, які можуть бути скасовані відповідною Радою;

– акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку;

– акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної рад, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на цій території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території¹.

Отже, адміністративні акти мають відповідати певним обов'язковим вимогам: 1) ухвалюються на основі Конституції та законів України і мають відповідати їм; 2) органи та посадові особи публічної адміністрації можуть видавати адміністративні акти тільки з питань, віднесених до їх компетенції, і в межах своїх повноважень; 3) мають відповідати меті, приписам і вимогам законодавчого акта, з приводу якого вони ухвалені; 4) видаватись у встановлених порядку і формі.

6.3 Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації

Основними методами адміністративного права є заохочення, переконання і примус.

Сутність *заохочення* полягає в тому, що воно стимулює учасників адміністративно-правових відносин на належну поведінку: заохочення призначено для стимулювання активної діяльності суб'єктів адміністративного права, формування правомірної поведінки, зміцнення засад справедливості та дисципліни в адміністративно-правовому регулюванні.

Підставами для заохочення є зазначені в нормах права дії, поведінка, які стимулюються державою з метою досягнення конкретних успіхів в економічній, соціально-культурній,

¹ Закон України від 21 травня 1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні».

оборонній та інших сферах життєдіяльності. Заохочення сприяє розвитку успішності не тільки в тих, щодо кого його застосовано, а й має значення стимулу для інших осіб, спонукає їх добросовісно ставитися до публічних обов'язків, сприяє розвитку правосвідомості громадян.

Зміст заохочення складають заходи морального (подяка, почесна грамота, медаль, орден тощо), матеріального (премія, цінний подарунок тощо) і морально-матеріального (заслужений юрист України, лауреат, премія тощо) характеру.

Отже, заохочення – метод адміністративного права, який полягає в публічному визнанні заслуг, нагородженні, наданні громадської пошани особі у зв'язку з досягнутими успіхами у виконанні правових або громадських обов'язків.

За допомогою заходів *переконання* стимулюється належна поведінка учасників адміністративно-правових відносин. Переконання виявляється у використанні різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходів для формування волі суб'єктів адміністративного права або її корекції. Тим самим особи добровільно підпорядковуються юридичним приписам і свідомо беруть участь в їх виконанні.

Для переконання характерним є таке: воно використовується постійно і стосовно всіх осіб, що перебувають у зоні впливу суб'єктів публічної адміністрації; забезпечують добровільне виконання правових норм, законних вказівок, приписів публічної адміністрації; зрештою виховує правові переконання об'єктів публічного управління та «звичку» свідомо дотримуватись правових норм.

Переконання – це процес послідовно здійснюваних дій, який включає такі елементи: оволодіння увагою; навіювання; вплив на свідомість; управління емоціями; формування інтересу. До первинних його засобів належать навчання, пропаганда, агітація, роз'яснення, обмін досвідом.

Отже, переконання – метод адміністративного права, який полягає в попередженні правопорушень шляхом

впливу на свідомість і поведінку людей, у результаті чого ті свідомо дотримуються правових норм.

Найпоширеніші форми його використання публічною адміністрацією:

- 1) здійснення систематичної роз'яснювальної роботи щодо норм адміністративно-правових актів (агітаційно-пропагандистська робота);
- 2) критика антигромадських вчинків;
- 3) інформування населення про стан забезпечення правопорядку;
- 4) заохочення громадян, які беруть участь в охороні правопорядку.

Як один з основних методів адміністративної діяльності, переконання не завжди є достатньо ефективним заходом. Тому держава, охороняючи права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, уповноважує публічну адміністрацію застосовувати примус до тих із них, які не піддаються впливу переконання.

Адміністративний примус – це визначені нормами адміністративного права заходи фізичного або психологічного впливу публічної адміністрації на фізичних та юридичних осіб – у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів – у випадках вчинення цими особами протиправних діянь або в умовах надзвичайних обставин, з метою попередження та припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій¹.

Відповідно до призначення заходи адміністративного примусу поділяються на три групи: 1) адміністративно-

¹ Коломось Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Т.О. Коломось. – Х., 2005. – С. 16.

запобіжні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративні стягнення.

Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на недопущення вчинення правопорушень. Вони передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до громадян та організацій, і в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні.

У низці випадків метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є не попередження вчинення протиправних діянь з боку певних осіб, а недопущення тих чи інших видів правопорушень, тобто попередження правопорушень як основна мета адміністративно-запобіжних заходів має два прояви: попередження правопорушень з боку конкретних суб'єктів і недопущення певних видів правопорушень.

Отже, адміністративно-запобіжні заходи – це комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати правопорядок за різних обставин.

Залежно від мети застосування адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються публічною адміністрацією, вони поділяються на дві групи: 1) заходи, які застосовуються для попередження чи виявлення конкретних правопорушень або правопорушень з боку конкретних осіб; 2) заходи, які застосовуються для забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин.

Залежно від характеру правоохоронного впливу адміністративно-запобіжні заходи класифікуються на такі види: особистісні, організаційні та майнові; залежно від форми їх процесуального вираження – письмові й такі, що виявляються в певних матеріально-технічних діях; виходячи зі строків реалізації – ті, що реалізуються шляхом виконання якихось

разових дій, і ті, що застосовуються на певний строк, установлений законодавством.

Адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються публічною адміністрацією з метою безпосереднього попередження чи виявлення правопорушень, є найчисленнішим видом таких заходів. Завдяки ним створюються умови для виявлення правопорушень і подальшого їх припинення, а також установлення особи правопорушника і притягнення його до відповідальності (перевірка документів, огляд та ін.) чи попереджається вчинення правопорушень конкретними особами (взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі).

Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за надзвичайних обставин, викликані явищами соціального або іншого походження, за наявності яких виникає потреба у здійсненні додаткових заходів правового, організаційного, тактичного та іншого характеру, їх ресурсного забезпечення з тим, щоб у найбільш короткі терміни і з найменшими витратами нормалізувати ситуацію.

Наприклад, з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин працівники поліції наділені повноваженнями щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів такого характеру, як: 1) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих будівель і об'єктів); 2) обмеження (заборону) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; 3) використання транспортних засобів і засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам і організаціям.

Заходи адміністративного припинення мають за мету своєчасне реагування на ті чи інші антигромадські діяння, припинення, переривання протиправної поведінки і тим самим –

недопущення настання її шкідливих наслідків. Вони спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.

Залежно від різних критеріїв заходи адміністративного припинення в діяльності публічної адміністрації поділяються: залежно від мети застосування – на самостійні (оперативні) та допоміжні (забезпечувальні); за характером правоохоронного впливу – на особистісні, організаційні та майнові; за формою процесуального вираження – на усні, письмові та виражені в певних матеріально-технічних діях; за характером застосування – на заходи загального і спеціального призначення.

Фактичними підставами застосування правоохоронними органами заходів адміністративного припинення є конкретна протиправна ситуація, яку в майбутньому може бути визнано адміністративним проступком, злочином або об'єктивно протиправним діянням душевнохворого чи малолітнього. В усіх випадках застосування заходів адміністративного припинення мова може йти лише про підозру у вчиненні правопорушення, тому що визнання діяння тим чи іншим видом правопорушення пов'язане зі спеціальною процедурою розгляду справи і прийняттям відповідного рішення.

Самостійні заходи адміністративного припинення загального призначення ще називаються *оперативними*, оскільки характеризуються тим, що оперативно вирішують конфліктну ситуацію, тобто після їх застосування конфлікт частіше за все вичерпується остаточно. До таких заходів належать: привід осіб, які ухиляються від явки за викликом до органу внутрішніх справ; адміністративне затримання, не пов'язане зі здійсненням провадження у справах про

адміністративні правопорушення; адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства.

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки в діяльності міліції – це допоміжні заходи впливу, застосуванням яких забезпечується створення умов для притягнення порушника до адміністративної відповідальності (у деяких випадках – і до кримінальної)¹.

Застосування правоохоронними органами заходів адміністративного припинення спеціального призначення з метою забезпечення громадського порядку, охорони прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб є об'єктивно обґрунтованими. До таких заходів залежно від призначення та порядку застосування належать: 1) заходи застосування фізичного впливу; 2) спеціальні заходи: а) засоби індивідуального захисту (захисні жилети, кулезахисні шоломи, протиударні щити); б) заходи активної оборони (газові гранати та балончики, електрошкові пристрої, пристрої для відстрілу гумовими кулями, газова зброя); в) засоби забезпечення спеціальних операцій; г) пристрої для відкриття приміщень, захоплених правопорушниками²; г) як крайній неординарний захід – застосування вогнепальної зброї.

Таким чином, *заходи адміністративного припинення – це визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу, застосування яких зумовлено реальною протиправною ситуацією.*

Адміністративні стягнення становлять третю складову адміністративного примусу. КУпАП надає органам публічної адміністрації численні повноваження щодо здійснення такої

¹ Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А.Т. Комзюк; за ред. О. М. Бандурки. – Х.: вид-во Національного ун-ту внутрішніх справ, 2002. – 355 с.

² Класифікація та особовості застосування спеціальних засобів, що знаходяться на озброєнні в ОВС: навчально-методичний посібник / укл.: Возник М.В., Коненко С.Я., Янків О.А., Гузенко Є.В.; за ред. С.М. Гусарова. – К.: Академія управління МВС, 2010. – 80 с.

адміністративно-юрисдикційної діяльності: по-перше, скласти протоколи про адміністративні правопорушення (ст. 255); по-друге, розглядати справи в квазісудовому порядку за деякими з них (глава 17); по-третє, здійснювати адміністративне провадження щодо виконання адміністративних стягнень (розділ V).

У процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення посадові особи публічної адміністрації накладають на винних адміністративні стягнення, що є особливим видом адміністративного примусу.

Адміністративні стягнення відрізняються від двох інших видів заходів примусу способом забезпечення правопорядку, відмінностями нормативної регламентації, метою, фактичними підставами, правовими наслідками та процесуальними особливостями застосування.

Вони характеризуються стабільністю змісту і призначення, застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків. Тому загальною їх особливістю є репресивний, каральний характер.

За вчинення адміністративних правопорушень КУпАП передбачає такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого цьому громадянину (прав на керування транспортними засобами, на полювання); 6) громадські роботи; 7) виправні роботи; 8) адміністративний арешт.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень, наприклад – адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок (ст. 24

Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»).

Отже, методи адміністративної діяльності публічної адміністрації – це способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

6.4 Контроль і нагляд

Одним із вагомих, відносно самостійних методів адміністративного права є контроль. **Контроль** – це вид діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції¹.

Основне призначення державного контролю полягає у виявленні невідповідності його об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування².

Відповідно до ст. 1 Закону України від 5 квітня 2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» під державним контролем розуміється діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо запобігання та виявлення порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема якості продукції,

¹ Гладун З.С. Адміністративне право України: [опорні конспекти лекцій] / З.С. Гладун. – Вид. – 2-ге. – Тернопіль: Вид-во ТАНГ, 2002. – С. 178.

² Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навчальний посібник / Володимир Миколайович Гаращук. – Харків: Вид-во Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого, 1999. – 53 с.

робіт і послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Метою контролю є встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень від прийнятих вимог, а також визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. У сучасному розумінні контроль розглядається не тільки як засіб покарання, а й як інформаційно-аналітичний засіб. Сутність державного контролю полягає: у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; в одержанні об'єктивної та достовірної інформації; у вживанні заходів із запобігання й усунення порушень; у виявленні причин і умов, що сприяють правопорушенню; у вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні¹.

Наведене дозволяє сформулювати ознаки контролю як методу адміністративної діяльності публічної адміністрації:

– метою контролю є здійснення перевірки виконання об'єктами управління визначеного законодавством адміністративно-правового режиму;

– органи державного контролю здійснюють заходи на основі та у випадках, передбачених законами України;

– у ході здійснення перевірки публічна адміністрація виявляє недоліки в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, вимагає від об'єктів публічного управління усунення виявлених порушень, надає їм відповідні приписи;

– виявлення осіб та усунення обставин, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Зважаючи на ці ознаки визначаємо, що публічний контроль як метод адміністративного права – це діяльність публічної адміністрації з метою перевірки виконання об'єктами

¹ Забарний Г. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. – К. : Вид-во Паливода А. В., 2003. – С. 95-96.

публічного управління встановлених законами України вимог адміністративно-правових режимів.

Найбільш наочно сутність адміністративно-правового контролю розкривається в діяльності спеціалізованих державних інспекцій і служб та представницьких органів місцевого самоврядування, основними завданнями яких є здійснення державного контролю і нагляду в тій чи іншій досить вузькій, але важливій сфері діяльності. Найбільш вагомими з них є інспекції – автомобільна, пожежна, охорони праці, податкова, контролю за цінами, захисту рослин. Серед служб – санітарна, митна, контрольно-ревізійна та інші. Усі вони – органи адміністративно-правового регулювання або їх самостійні структурні підрозділи, що мають юрисдикційні повноваження. Будучи контрольними органами іншої відомчої належності відносно підконтрольних їм структур, вони здійснюють міжвідомчий контроль.

Отже, контроль як метод адміністративного права – це вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права.

Адміністративний нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом діяльності публічної адміністрації. Особливість нагляду полягає в тому, що він має за мету не тільки попередити правопорушення, а й застосувати заходи адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності, у разі виявлення порушень адміністративно-правових правил у визначеній сфері відповідними інспекціями чи службами.

Адміністративний нагляд – це особливий вид публічної діяльності, здійснюваної спеціальними органами виконавчої влади щодо організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил,

вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу для попередження, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності. Наприклад, відповідно до Закону України від 1 грудня 1994 р. № 264 «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження та контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ.

Такий нагляд устанавлюється з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них. Процедуру адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, складають відносин щодо: підготовки матеріалів в установах кримінально-виконавчої системи та в міськрайвідділах внутрішніх справ щодо встановлення судами адміністративного нагляду; продовження судами адміністративного нагляду; здійснення адміністративного нагляду; припинення адміністративного нагляду; оскарження адміністративного нагляду особою, щодо якої його встановлено; відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду; контроль за його здійсненням¹.

Отже, адміністративний нагляд – це здійснення спеціальними державними органами цільового спостереження за дотриманням підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативно-правовими актами.

¹ Ярмачі Х.П. Цитована праця. – С. 30.

Розділ 7

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

7.1 Поняття та види адміністративної відповідальності, склад правопорушення

Адміністративна відповідальність має подвійну природу – вона є різновидом адміністративного примусу та юридичної відповідальності.

Юридична відповідальність – це передбачені нормами права і реалізовані щодо особи, яка здійснила правопорушення, заходи державного примусу, що накладаються уповноваженими на те публічними органами, пов'язані із засудженням правопорушника та здійсненого ним діяння з боку держави й суспільства, що призводить до настання для правопорушника негативних наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру.

Адміністративній відповідальності притаманні специфічні ознаки:

По-перше, хоча законодавець прямо не дає визначення адміністративної відповідальності, але розглядає її через поняття адміністративного правопорушення (проступку), – це 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. Адміністративна відповідальність настає, якщо порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності (ст. 9 КУпАП).

По-друге, адміністративна відповідальність має власну нормативну базу. Відповідно до ст. 92 Конституції передбачено, що відповідальність за діяння, які є адміністративними правопорушеннями, визначається виключно законами України.

Систему законодавства про такі правопорушення на сьогодні складають КУпАП, Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI та інші закони України – від 25 червня 1992 р. № 2498-XII «Про ветеринарну медицину», від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та ін.

По-третє, суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Відповідно до чинного КУпАП суб'єктами такої відповідальності є фізичні особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. КУпАП встановлює особливості адміністративної відповідальності щодо осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років; щодо відповідальності посадових осіб, які підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків; щодо відповідальності власників (співвласників) транспортних засобів; щодо відповідальності військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

Що стосується адміністративної відповідальності юридичних осіб, то вона до сьогодні не знайшла свого прямого законодавчого оформлення. Поряд із цим досвід усіх розвинутих країн світу, а також системний аналіз вітчизняних джерел адміністративного права дає підстави стверджувати, що вона об'єктивно існує. Наприклад, ст. 21 Закону України від 7 червня 1996 р. № 236 «Про захист від недобросовісної конкуренції» визначає, що вчинення суб'єктами господарювання недобросовісної конкуренції тягне за собою накладення штрафу в розмірі до п'яти відсотків доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) суб'єкта господарювання за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається

штраф. Такі санкції за своєю правовою природою є адміністративно-правовими, оскільки накладаються органом державного управління та мають карний, а не компенсаційний характер.

Адміністративна відповідальність юридичних осіб характеризується такими рисами:

1) визначена законами України у вигляді накладення на юридичних осіб адміністративних (адміністративно-господарських) санкцій;

2) здійснюється у сфері адміністративно-правового регулювання;

3) за своєю правовою природою є карною (пов'язана із застосуванням до юридичної особи засобів державного примусу);

4) реалізується у відповідних процесуальних формах.

По-четверте, відповідно до ст. 255 КУпАП право складати протоколи про адміністративні правопорушення має широке коло уповноважених на те посадових осіб – ОВС, органів державного пожежного нагляду, органів охорони здоров'я, органів охорони пам'яток історії та культури, органів державного енергонагляду, органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі транспорту, органів зв'язку, органів у справах захисту прав споживачів, фінансових органів, підприємств і організацій, у віданні яких є електричні мережі; органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби та ін.

По-п'яте, адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до порушників особливих засобів державної дії – адміністративних стягнень, які накладаються як у судовому, так і в квазісудовому порядку. Відповідно до розділу III КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; 3) районними, районними в

місті, міськими чи міськрайонними судами (судьями); 4) ОВС, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими КУпАП. При цьому така відповідальність реалізується органом (посадовою особою), якому правопорушник безпосередньо по службі не підпорядкований.

По-шосте, адміністративна відповідальність менш сувора, ніж кримінальна, – не призводить до накладення на фізичну особу судимості.

По-сьоме, порядок притягнення до адміністративної відповідальності істотно відрізняється від кримінального і цивільних процесів. У цілому він є простим й оперативним, що забезпечує високу ефективність забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Основною складовою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, законодавче визначення якого наведено в ст. 9 КУпАП, де основними ознаками правопорушення визначено протиправність, винність та адміністративну карність.

Крім того в теорії адміністративного права четвертою ознакою адміністративного правопорушення визначається *суспільна небезпека*. На відміну від кримінальних злочинів адміністративним правопорушенням властива «менша», «невисока», «незначна» міра суспільної небезпеки, що не досягає того рівня, з якого починається застосування заходів кримінальної відповідальності.

Протиправна дія чи бездіяльність полягає в порушенні вимог адміністративно-правових норм. Це невиконання обов'язків, установлених адміністративно-правовими нормами (протиправна бездіяльність), або порушення заборон адміністративно-правових норм (протиправні дії).

Винність означає, що адміністративним проступком може бути тільки дія, вчинена фізичною особою умисно або з необережності, у межах порушеної норми.

Адміністративне правопорушення визнається вчиненим *умисно*, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо припускала настання цих наслідків (ст. 10 КУпАП). Адміністративне правопорушення визнається вчиненим з *необережності*, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч мала і могла їх передбачити (ст. 11 КУпАП).

Адміністративна карність проступку як його ознака полягає в тому, що за його вчинення особа має нести лише адміністративну відповідальність. Наслідком вчинення проступку має бути негативна реакція з боку державних органів у вигляді застосування до винної особи стягнення, передбаченого адміністративним законодавством.

Суттєвою ознакою адміністративного правопорушення є його *суспільна небезпека*. Певідінка особи може бути оцінена як адміністративне правопорушення, тільки коли становить загрозу громадським відносинам, що охороняються. Термін *суспільна небезпека* прямо не включений у визначення адміністративного правопорушення, яке надається в ст. 9 КУпАП, але в цій нормі говориться про дії, що посягають на державний та громадський порядок. Саме слово *посягає* свідчить про наявність загрози порушення громадських відносин, які охороняються законом. У цьому виявляється сутність адміністративного делікту як негативного правового явища, що перебуває в деліктній єдності із суттю, яка притаманна лише цьому явищу. Слід визнати, що суспільна небезпека окремих деліктів не настільки явна, як небезпека злочинів. Узяті в масі, навіть такі, на перший погляд, невразливі делікти дезорганізують суспільні відносини, в охороні яких зацікавлені суспільство та держава.

Для того щоб виникли правовідносини адміністративної відповідальності, поряд із вищезазначеними фактичними підставами необхідні ще й правові підстави, якими є конкретні юридичні факти, тобто наявність у діях фізичних осіб **складу адміністративного проступку**.

Юридичний склад адміністративного проступку фізичної особи – це сукупність ознак єдності його об'єктивних і суб'єктивних характеристик, які є необхідними для визначення цього діяння правопорушенням (об'єкт проступку; об'єктивна сторона; суб'єкт проступку; суб'єктивна сторона).

Категорія складу правопорушення фізичних осіб ґрунтовно розроблена в науці кримінального права. В умовах сьогодення вона має загальною юридичне значення і використовується в теорії та практиці адміністративного права.

Об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, охоронювані нормами адміністративного права. Наскільки різноманітні адміністративно-правові відносини в суспільстві, настільки різноманітні об'єкти правопорушення. Ними можуть бути майнові, трудові, політичні й інші права та інтереси суб'єктів адміністративного права, державний і суспільний лад, стан навколишнього середовища, життя, честь, гідність, здоров'я людини.

Об'єктивна сторона – це сукупність зовнішніх ознак, які характеризують проступок. Зміст об'єктивної сторони складають: протиправне діяння (бездіяння), його суспільно небезпечні наслідки і причинний зв'язок між діянням і наслідками, що настали.

Суб'єктом адміністративного проступку визнаються фізичні особи, що як суб'єкти адміністративного проступку мають володіти деліктоздатністю, тобто здатністю нести юридичну відповідальність. Адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку.

Суб'єктивна сторона проступку – це сукупність ознак, які характеризують суб'єктивне (психічне) ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння та його негативних наслідків, а саме вина, мотив і мета правопорушення.

Обов'язковою серед них є вина – безпосередній вплив психічного ставлення до вчиненої суспільно небезпечної дії (бездіяльності) та її негативних наслідків.

Розрізняють дві основні форми вини – навмисність (умисел) і необережність. Навмисність буває прямою і непрямою. *Прямий умисел* виявляється в усвідомленні правопорушником суспільно небезпечного характеру свого діяння, у передбаченні суспільно небезпечних наслідків і бажанні їхнього настання. *Непрямий умисел* полягає в усвідомленні правопорушником суспільно небезпечного характеру своєї дії чи бездіяльності, у передбаченні суспільно небезпечних наслідків і свідомому допущенні їх.

Необережність також буває двох видів – самовпевненість і недбалість. *Самовпевненість* виявляється в передбаченні правопорушником можливості настання суспільно небезпечних наслідків свого діяння і легковажному розрахунку щодо їх запобігання. *Недбалість* виявляється в непередбаченні правопорушником можливості настання суспільно небезпечних наслідків правопорушення, хоча він міг і мав був їх передбачити.

Отже, адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, який виражається в застосуванні уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративної санкції).

7.2 Поняття, види, принципи та стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення

Одним із видів адміністративних процедур, який найбільш часто використовується суб'єктами владних повноважень, є провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Орієнтиром для вирішення питання про визначення меж змісту провадження у справах про адміністративні проступки є ст. 245 КУпАП, яка визначає, що завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню таких правопорушень, запобігання їм, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Процесуальні норми, що утворюють адміністративно-деліктний процесуальний інститут, регулюють порядок реалізації відповідних деліктних матеріальних норм, процедури їх застосування, здійснення примусового впливу на винних з допомогою адміністративних стягнень. Іншими словами, вони регулюють комплекс адміністративно-деліктних відносин¹.

Внутрішня структура провадження у справах про адміністративні правопорушення характеризується принципами, положенням сторін у провадженні, їх правами й обов'язками та внутрішньою розумовою діяльністю судді щодо тлумачення адміністративно-правових норм та оцінювання доказів.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на підставі таких принципів: верховенства права та правового закону; публічності; гласності; об'єктивності; здійснення провадження національною мовою; безпосередності провадження; змагальності сторін;

¹ Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / Валерій Костянтинович Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

простоти та швидкості (оперативності) провадження; дотримання права на захист законних інтересів громадян; рівності осіб, які беруть участь у провадженні.

Провадженням у справах про адміністративні правопорушення притаманні такі особливості:

1) вони виникають у зв'язку з учиненням адміністративного проступку та необхідністю проведення адміністративного розслідування;

2) вони реалізуються тільки визначеним колом суб'єктів публічної адміністрації;

3) процесуальні акти цього провадження мають певну специфіку;

4) за допомогою цього провадження реалізуються норми адміністративної відповідальності.

Основні положення зазначеного провадження зосереджені в КУпАП: р. IV «Провадження в справах про адміністративні правопорушення» та р. V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень». Крім того спеціальні адміністративно-правові норми наявні у розділі XIX «Провадження у справах про порушення Митних правил» Митного кодексу України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI і численних підзаконних нормативно-правових актах¹.

¹ Постанова Верховної Ради України від 26 січня 1993 р. № 2941-XII «Про застосування статей 154, 155-6 Кримінального кодексу України та статей 160-2, 208-1 КУпАП»; Постанова Правління фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття від 24 квітня 2003 р. № 196 «Про затвердження Інструкції з оформлення органами Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття матеріалів про адміністративні правопорушення»; Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 10 квітня 2007 р. № 47 «Про затвердження Інструкції про порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності»; Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 лютого 2001 р. № 185 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення»; Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 14 березня 2007 р. № 99 «Про затвердження форми протоколу про адміністративне правопорушення та порядок її заповнення» та ін.

Аналіз законодавства України дає змогу виділити два види провадження у справах про адміністративні правопорушення – *звичайне* та *спрошене*. Проте деякі вчені виділяють ще два види провадження – спеціальне провадження із застосуванням адміністративних стягнень за вчинення злочинів, що не становлять значної суспільної небезпеки, та провадження в органи адміністративної юрисдикції іншої інстанції¹.

Звичайне провадження здійснюється в більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу, визначає зміст, запобіжні заходи та порядок їх застосування, права та обов'язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти, обставини, що є доказами.

Прискорене (спрошене) провадження застосовується щодо незначної кількості правопорушень. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. Протокол правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладення стягнення (штрафу або попередження) на місці вчинення правопорушення.

Нетипове (презумпційно-винне) провадження передбачає ситуацію, коли особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, належить джерело підвищеної небезпеки, що стало предметом правопорушення незалежно від наявності безпосередньої вини власника².

Залежно від виду органів, які здійснюють адміністративне провадження, розрізняють два його види – *судове* та *квазісудове* (адміністративне).

¹ Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Спеціальна частина: підручник / за ред. В.В. Коваленка, Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра. – Тернопіль: Терно-граф, 2011. – С. 240.

² Див. ст.14-2 «Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі», ст.279-1 «Розгляд справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі КУпАП.

В адміністративному порядку провадження здійснюється:

1) органами виконавчої влади (адміністративними комісіями при місцевих органах державної виконавчої влади);

2) одноособово посадовими особами – представниками органів державної виконавчої влади – річкового, повітряного, автомобільного та електротранспорту, внутрішніх справ, пожежного нагляду, рибоохорони, митного нагляду, нагляду за охороною праці, військовими комісаріатами (тобто інспекторами, контролерами, начальниками цих органів) тощо;

3) громадськими органами та їх уповноваженими особами – наприклад, громадськими органами з охорони громадського порядку; громадськими інспекторами Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, лісовим інспектором, мисливським інспектором, органів рибоохорони, охорони навколишнього природного середовища та ін.

У судовому порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється суддями одноособово.

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є своєчасне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення законності (ст. 245 КУпАП).

До осіб, які беруть участь у провадженні, належать: особа, яка притягається до адміністративної відповідальності; потерпілий; законні представники; захисник; свідок; експерт; перекладач. Слушно цей перелік розширено в Митному кодексі України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI: До осіб, які беруть участь у провадженні у справах про порушення митних правил, віднесено: 1) осіб, які притягуються до адміністративної відпо-

відальності за порушення митних правил; 2) власників товарів; 3) представників осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, і заінтересованих осіб (законні представники, представники, які діють на підставі довіреності, доручення); 4) захисників; 5) представників митних органів; 6) свідків; 7) експертів; 8) перекладачів; 9) понятих.

Отже, провадження в справах про адміністративні правопорушення – це особливий вид діяльності публічної адміністрації та суду щодо виконання процедурних дій стосовно розгляду справи про адміністративне правопорушення та винесення за нею постанови, спрямованої на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

Провідним елементом, який характеризує зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення, є його *стадії*.

Стадія провадження у справах про адміністративні проступки – це відносно відокремлена сукупність процесуальних дій повноважених суб'єктів, що об'єднані в просторі та часі, характеризуються особливими засобами та формами їх здійснення і забезпечують логічну послідовність розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Стадії відрізняються одна від одної 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 акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою: наступна, як правило, починається лише після того, як закінчено попередню, на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення, як правило, проходить такі стадії:

першу – порушення адміністративного провадження й адміністративне розслідування;

другу – розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній постанови;

третю – оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення;

четверту – перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення за рішення міжнародних суддів¹;

п'яту – виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Кожна з цих стадій у свою чергу складається з конкретних етапів, які становлять собою окремі процесуальні дії².

Відповідно до Митного кодексу **провадження у справі про порушення митних правил включає в себе:**

по-перше, порушення адміністративного провадження й адміністративне розслідування (ст. 508 МКУ);

по-друге, розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення за нею постанови (Глава 71 МКУ);

по-третє, оскарження постанов у справах про порушення митних правил (Глава 72 МКУ);

по-четверте, виконання постанов органів доходів і зборів про накладення адміністративних стягнень за порушення митних правил (гл. 73.)

Отже, зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення полягає в описі сукупності зовнішніх контурів (елементів) зазначеного феномену – поняття (меж), виду, стадій тощо.

¹ Див. главу 24-1 «Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом» КУпАП

² Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2011. – С. 209.

7.3 Стадія порушення адміністративного провадження й адміністративного розслідування

Ця стадія – початкова. Підставою її порушення є дані, які з достатньою імовірністю свідчать про наявність ознак проступку, тобто підставою є факт вчинення адміністративного правопорушення.

Стадія складається з таких етапів: порушення справи; з'ясування причин і обставин вчинення правопорушення, виявлення винних, завданої шкоди тощо; процесуальне оформлення результатів розслідування; направлення матеріалів для розгляду справи за підвідомчістю.

Процесуальним документом, в якому юридично оформлюється ця стадія, є протокол або акт про правопорушення.

До складання протоколу уповноважений з'ясовує обставини правопорушення та наявність у діянні особи складу адміністративного проступку. Складений протокол має містити такі дані: дату і місце його складання; посаду, прізвище, ім'я та по-батькові особи, яка його склала; відомості про особу порушника; місце, час і сутність вчиненого правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за це правопорушення; прізвища та адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення порушника та інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Протокол підписується особою, що його склала, і правопорушником. За наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписаний і цими особами. У разі відмови особи, що вчинила правопорушення, від підписання протоколу, у ньому про це робиться відповідний запис.

Особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до нього, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання.

Під час складання протоколу порушникові роз'яснюються його права і обов'язки (ст. 268 КУпАП та ст. 498 МКУ), про що робиться відмітка у протоколі.

Протокол про адміністративне правопорушення є головним документом на всіх стадіях провадження, який не тільки закріплює факт правопорушення та є підставою для його розгляду, але й містить всю негативну інформацію про проступок.

Разом із тим у законодавстві передбачено обставини, за яких адміністративна справа не порушується, а порушена підлягає закриттю (ст. 247 КУпАП):

- 1) відсутність події та складу адміністративного правопорушення;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який установлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи строків накладання адміністративного стягнення, яке може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а за правопорушення, що триває, – два місяці з дня його виявлення. Якщо справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а за правопорушення, що триває, – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення (ст. 38 КУпАП);

8) наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, іншого законного рішення;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Отже, порушення адміністративного провадження та адміністративне розслідування є початковою стадією провадження, що становить собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин проступку, їх фіксацію та кваліфікацію.

7.4 Адміністративно-правовий статус осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення

Відповідно до КУпАП до осіб, які беруть участь у провадженні, належать: особа, яка притягається до адміністративної відповідальності; потерпілий; законні представники; захисник; свідок; експерт; перекладач.

У свою чергу МКУ визначив, що участь у провадженні у справах про порушення митних правил беруть особи, які притягуються до відповідальності за порушення митних правил; представники осіб, які притягуються до відповідальності за порушення митних правил (законні представники, представники, що діють на підставі довіреності, доручення); захисники; свідки; експерти; перекладачі; поняті.

Особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, має право:

- 1) знайомитися з матеріалами справи;
- 2) давати пояснення;
- 3) надавати докази;
- 4) заявляти клопотання;

5) під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою захисника;

6) виступати рідною мовою;

7) користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження;

8) оскаржити постанову у справі.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається виключно у присутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи та якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням завдано моральної, фізичної чи майнової шкоди. Участь потерпілого у провадженні має «звинувачувальну спрямованість» (бере участь з метою захисту своїх прав, інтересів, намагається довести, що правопорушення дійсно мало місце і порушено його інтереси та завдано шкоди).

Потерпілому надається право:

- 1) знайомитися з матеріалами справи;
- 2) заявляти клопотання;
- 3) оскаржувати постанову у справі;
- 4) його може бути опитано як свідка відповідно до ст. 272 КУпАП.

Законні представники – батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, що представляють інтереси особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, чи потерпілого, який є неповнолітнім або через свої фізичні чи психічні вади не може сам здійснювати свої права.

Законні представники мають право:

- 1) знайомитися з матеріалами справи;
- 2) заявляти клопотання від імені особи, інтереси якої представляють;

3) приносити скарги на рішення у справі.

Захисником може бути особа, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Захисник має право:

1) знайомитися з матеріалами справи;

2) заявляти клопотання;

3) за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Як *свідка* у справі про адміністративне правопорушення може бути викликано будь-яку особу, про яку є дані, що їй відомі обставини, які підлягають встановленню у справі. Свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час на виклик органу чи посадової особи, які розглядають справу, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому у справі та відповісти на поставлені запитання.

Експерт призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, коли виникає потреба в спеціальних знаннях. Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях.

Експерт має право:

1) знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи;

2) заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для надання висновку;

3) з дозволу органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яка притягується до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи;

4) бути присутнім під час розгляду справи¹.

Перекладач призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа. Він зобов'язаний з'явитися на виклик органу і зробити повно й точно доручений йому переклад. Як перекладача може бути запрошено й особу, що розуміє знаки німих і глухонімих.

Основне завдання *прокурора* у провадженні у справах про адміністративні правопорушення здійснюється в межах, наданих Конституцією України (Р. 7) та Законом України від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ «Про прокуратуру», тобто реагувати на будь-яке порушення, а якщо воно не усунено, своєчасно реагувати на порушення провадження в порядку нагляду.

Новелою вітчизняного адміністративно-деліктного провадження стало віднесення до осіб, які беруть участь у провадженні у справах про порушення митних правил, суб'єкта публічної адміністрації, який склав протокол про адміністративне правопорушення, – *представника митного органу*. Представник митного органу, посадові особи якого здійснювали провадження у справі про порушення митних правил, підтримує позицію цього органу щодо притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка вчинила правопорушення, під час розгляду зазначеної справи судом.

Отже, адміністративно-деліктний статус осіб, які беруть участь у провадженні про адміністративні правопорушення (особи, яка притягується до адміністративної відповідальності; потерпілого; законного представника; захисника; свідка; експерта; перекладача), прописані в КУпАП і Митному Кодексі України.

¹ Іванов А.В. Експерт у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А.В. Іванов. – Х., 2009. – С. 12-13.

7.5 Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення за нею постанови

Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення за нею постанови – основна стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення, в якій вирішуються найважливіші завдання провадження.

Вона включає такі етапи, як підготовка справи до розгляду та слухання справи; аналіз зібраних матеріалів про обставини справи; прийняття постанови за суттю справи; доведення змісту цієї постанови до відома правопорушника.

На етапі підготовки справи до розгляду вирішуються такі питання:

- 1) чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд цієї справи;
- 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи;
- 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;
- 4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;
- 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються, як правило, за місцем їх вчинення (ст. 276 КУпАП) або за місцезнаходженням митного органу, в зоні якого вчинено правопорушення (ст. 388 МК України). Справи за порушення водія правил дорожнього руху можуть розглядатися за місцем обліку транспортних засобів.

Строки розгляду справи відповідно до правопорушень визначено такі (ст. 277 КУпАП): протягом **15 днів, 7 днів, 5 днів, 3 днів з дня одержання уповноваженим органом чи посадовою особою протоколу та інших матеріалів справи.**

За дрібне хуліганство, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях, злісну непокору, виявлення неповаги до

суду та деякі інші правопорушення як термін розгляду встановлено **одну добу.**

Строки накладення адміністративних стягнень у справах про порушення митних правил мають такі особливості: якщо такі справи відповідно до ст. 522 МКУ розглядаються митними органами, адміністративне стягнення за порушення митних правил може бути накладено не пізніше, ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення, а у разі розгляду митними органами справ про триваючі порушення митних правил, зокрема передбачені ст.ст. 469, 477-481, 485 МКУ, – не пізніше ніж через два місяці з дня виявлення цих правопорушень. Якщо справи про порушення митних правил розглядаються судами (суддями), адміністративне стягнення за порушення митних правил може бути накладено не пізніше ніж через три місяці з дня вчинення правопорушення, а справ про триваючі порушення митних правил – не пізніше ніж через три місяці з дня виявлення цих правопорушень.

Слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, що його розглядає. Голова оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності. Усім учасникам провадження роз'яснюються їх права та обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, заслуховуються особи, які беруть участь у справі, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

Орган (посадова особа) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати:

- 1) чи було вчинено адміністративне правопорушення;
- 2) чи винна ця особа в його вчиненні;
- 3) чи підлягає вона адміністративній відповідальності;
- 4) чи наявні обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність;
- 5) чи заподіяно майнову шкоду;

6) чи є підстави для передання матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, трудового колективу;

7) інші обставини, що мають значення для вирішення справи.

Установивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, орган або посадова особа, який / яка розглядає справу, вносить до відповідного державного органу, громадської організації або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Гарантією дієвості таких пропозицій є закріплення обов'язку повідомлення про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження органу (посадовій особі), який вніс пропозицію.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган або компетентна посадова особа виносить постанову у справі, що повинна мати реквізити, визначені у ст. 283 КУпАП. Постанова підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постанова колегіального органу – головою на засіданні і секретарем цього органу.

У справі уповноваженим органом або посадовою особою може бути винесено одну з таких постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх (ст. 24-1 КУпАП);

3) про закриття справи.

Постанова про закриття справи виносить під час:

- 1) оголошення усного зауваження;
- 2) передання матеріалів на розгляд товариського суду або передання їх прокурору, органу дізнання чи попереднього слідства;

3) за наявності обставин, що виключають провадження у справі.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той

же строк вручається або надсилається потерпілому на його прохання. Вона вручається під розписку, а про надсилання робиться відповідна позначка у справі.

У справах про деякі адміністративні проступки, пов'язані з порушенням правил застосування, зберігання, носіння або перевезення вогнепальної зброї (ст.ст. 174, 191 КУпАП), орган, уповноважений вирішувати справу, надсилає копії постанови підприємству, установі, організації для відома їй органу внутрішніх справ для розгляду питання про заборону цій особі користуватися вогнепальною зброєю.

У справі про порушення митних правил митний орган або суд, що розглядає справу, виносить одну з таких постанов (ст. 391 МК України):

- 1) про проведення додаткової перевірки;
- 2) про накладення адміністративного стягнення;
- 3) про закриття провадження в справі;
- 4) про порушення кримінальної справи про контрабанду.

7.6 Перегляд справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням та опротестуванням

Стадія перегляду справи у зв'язку з оскарженням або опротестуванням постанови є факультативною, тобто необов'язковою, і настає лише в разі оскарження чи опротестування прийнятої постанови по суті справи. Вона може закінчитися прийняттям одного з таких рішень: про скасування, зміну або залишення в силі прийнятої постанови.

Перегляд – це перевірка законності та обґрунтованості справи суб'єктом, наділеним правом скасовувати, змінювати або залишати раніше прийняту постанову без змін. Перегляд постанови як самостійна стадія побудована на поєднанні можливості оскарження й опротестування постанови з обов'язком компетентної особи або органів розглядати і, за наявності підстав, переглядати її, дозволяє на підставі єдиного

тлумачення і застосування закону виправляти й усувати зроблені помилки.

Перегляд слід відрізнити від *повторного розгляду* справи, який провадиться в тих випадках, коли прийняту раніше постанову скасовано та направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова у справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється. У другому – стара постанова скасовується й приймається нова.

Сам факт існування можливості перегляду постанови має велике превентивне значення, примушує посадову особу, якій доручено застосовувати адміністративне стягнення, більш відповідально ставитися до винності особи, кваліфікації її дій, вибору заходу стягнення.

Постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено:

1) постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд – у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, установленими КУпАП.

2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд – у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, установленими КУпАП;

3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення – у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд – у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, установленими КУпАП (ст. 288 КУпАП).

Постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником або на неї може бути внесено протест прокурора протягом

десяти днів із дня винесення постанови. Апеляційна скарга, протест прокурора, подані після закінчення цього строку, повертаються апеляційним судом особі, яка її подала, якщо та не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо в поновленні строку відмовлено.

Ст. 186 КАСУ визначає, що апеляційна скарга подається до суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судові рішення. Копія апеляційної скарги одночасно надсилається особою, яка її подає, до суду апеляційної інстанції.

Ст. 187 КАСУ встановлює такі вимоги до апеляційної скарги:

1. Апеляційна скарга подається в письмовій формі.

2. В апеляційній скарзі зазначаються: 1) найменування адміністративного суду апеляційної інстанції, до якого подається скарга; 2) ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає апеляційну скаргу, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) вимоги особи, яка подає апеляційну скаргу, до суду апеляційної інстанції; 4) обґрунтування вимог особи, яка подала апеляційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає неправильність чи неповнота дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права; 5) у разі потреби – клопотання особи, яка подає апеляційну скаргу, про витребування нових доказів, про виклик свідків тощо; 6) перелік матеріалів, які додаються.

3. В апеляційній скарзі зазначається про те, чи бажає особа взяти участь у судовому засіданні суду апеляційної інстанції, чи просить суд розглянути справу за її відсутності.

4. Якщо у скарзі наводяться нові докази, які не були надані суду першої інстанції, то в ній зазначається причина, з якої ці докази не були надані.

5. Апеляційна скарга підписується особою, яка її подає, або її представником, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження, якщо цей документ не

подавався раніше. В апеляційній скарзі зазначається дата її подання.

б. До апеляційної скарги додаються її копії відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі. До скарги додається документ про сплату судового збору, а також копії доданих до неї письмових матеріалів відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі¹.

КУпАП установив такі особливості оскарження постанови у справах про адміністративні правопорушення:

- постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, установленому для оскарження основного або додаткового стягнення;

- скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом зі справою органу (посадовій особі), правоможному відповідно до цієї статті її розглядати;

- апеляційна скарга, протест прокурора подаються до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу, протест прокурора разом зі справою у відповідний апеляційний суд;

- 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 вищестоящего органу;

- особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України.

Скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правоможним розглядати скаргу (ст. 289 КУпАП). Крім того постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути опротестовано прокурором протягом десяти днів з дня винесення постанови.

Скарга і протест на постанову у справі про адміністративне правопорушення розглядаються правоможними органами (посадовими особами) в десятиденний строк з дня їх надходження, якщо інше не встановлено законами України (ст. 292 КУпАП).

Суд під час розгляду скарги або протесту на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест – без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим однак, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), не правоможним вирішувати цю справу, то така постанову скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи) (ст. 293 КУпАП).

Апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду. Апеляційний суд повідомляє про дату, час і місце судового засідання особу, яка подала скаргу, прокурора, який приніс протест, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі

про адміністративне правопорушення, не пізніш як за три дні до початку судового засідання.

Неявка в судове засідання особи, яка подала скаргу, прокурора, який вніс протест, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не перешкоджає розгляду справи, крім випадків, коли є поважні причини неявки або в суду відсутня інформація про належне повідомлення цих осіб.

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.

За наслідками розгляду апеляційної скарги, протесту прокурора суддя апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу чи протест прокурора без задоволення, а постанову – без змін;
- 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі;
- 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову;
- 4) змінити постанову.

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніш як у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав.

Що стосується оскарження постанов у справах про порушення митних правил, то воно регламентоване главою 72 МКУ. Постанова митниці у справі про порушення митних правил може бути оскаржена до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, або до місцевого загального суду як адміністративного суду в порядку, передбаченому КАСУ.

Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних з цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість. Відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконним накладенням адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту або виправних робіт, провадиться в порядку, установленому законом (ст. 296 КУпАП).

Рішення за скаргою на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути опротестовано прокурором. Протест на рішення за скаргою вноситься у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) щодо органу (посадовій особі), який прийняв рішення за скаргою (ст. 297 КУпАП).

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 за скаргою, вноситься до вищого органу (посадовій особі) щодо органу, який прийняв рішення за скаргою. Строк розгляду скарги або протесту на постанову складає десять днів з дня їх надходження (ст. 292 КУпАП).

При цьому правозахисна діяльність прокуратури не має протиставлятися аналогічній діяльності суду, а лише доповнювати її. Акцентується увага на тому, що прокурор є активним захисником прав громадян, тоді як суд здійснює свою діяльність лише за умови відповідного позову громадянина. Ця обставина значною мірою зумовлює оперативність втручання прокурора в разі виявлення порушень законодавства.

7.7 Докази і доказування в процесі здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення

Доказами у справі про адміністративний проступок, у провадженні є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку юрист установлює наявність чи відсутність адміністративного проступку, винність особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення; поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків; висновком експерта; речовими доказами; показаннями технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються в нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху (251 КУпАП); протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами;

Суб'єкт владних повноважень оцінює докази на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливе рішення та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією, законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Докази у справах про адміністративні правопорушення слід розглядати як фактичні дані, які мають безпосередній зв'язок із конкретною адміністративною справою і на підставі яких суддя (повноважений законом суб'єкт публічної адміністрації) робить висновок про наявність або відсутність у діях конкретної посадової особи складу адміністративного правопорушення.

Доказування у справах про адміністративні правопорушення, провадження – це вивчення юристом обставин у справі про адміністративні правопорушення, націлене на

встановлення сукупності обставин у справі на основі правил логіки, судження про зв'язки різних доказів, обставин, що входять у предмет доказу, відображених у різних логічних формах.

Отже, доказування у справах про адміністративні правопорушення, провадження – це вивчення суддею (уповноваженим законом суб'єктом публічної адміністрації) обставин у справі про адміністративні правопорушення, націлене на встановлення сукупності чинників у справі на основі правил логіки, судження про зв'язки різних доказів, обставин, що входять у предмет доказу, відображених у різних логічних формах.

7.8 Перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення за рішення міжнародних суддів

Перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення здійснюється в разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Заява про перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення може бути подана особою, на користь якої постановлено рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною. Вона може бути подана не пізніше одного місяця з дня, коли особі, на користь якої постановлено рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, стало відомо про набуття цим рішенням статусу остаточного.

Заява про перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення подається до Верховного Суду України в письмовій формі та підписується особою чи її захисником, який додає до заяви оформлений належним чином документ про свої повноваження.

За наслідками розгляду такої справи вноситься одна з таких постанов:

- 1) про повне або часткове задоволення заяви;
- 2) про відмову у задоволенні заяви.

Якщо суд дійшов висновку про повне або часткове задоволення заяви, він має право:

- 1) скасувати постанову (постанови) та закрити провадження у справі;
- 2) скасувати постанову (постанови) та передати справу про адміністративне правопорушення на новий розгляд до суду, який виніс оскаржувану постанову;
- 3) змінити постанову (постанови).

Верховний Суд України відмовляє в задоволенні заяви, якщо обставини, що стали підставою для перегляду справи, не підтвердилися. Постанова про відмову в задоволенні заяви має бути вмотивованою.

Постанова Верховного Суду України має бути виготовлена та направлена особам, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не пізніше п'яти днів з дня закінчення розгляду справи.

7.9 Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення

Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Її сутність полягає в практичній реалізації такого стягнення.

Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення вважається набуття нею законної сили. Це означає, що постанова набула значення закону, є обов'язковою та підлягає реалізації. У разі оскарження або опротестування постанови її виконання зупиняється, а потім

відновлюється, якщо скарга або протест залишилися без задоволення.

Постанова про винесення попередження виконується в письмовій формі (ст. 306 КУпАП) і приймається до виконання органом (посадовою особою), який прийняв постанову, шляхом її оголошення правопорушнику.

Якщо ж попередження як захід адміністративного стягнення вноситься на місці вчинення правопорушення, то воно оформляється способом, установленим органом виконавчої влади, посадові особи якого уповноважені вносити попередження (ОВС, органи Міністерства транспорту тощо). Законодавством не врегульовано процедуру виконання постанов про винесення попередження на місці скоєння правопорушень, за винятком тих обставин, які передбачені ст. 258 КУпАП (складання протоколу про адміністративне правопорушення є обов'язковим, якщо порушник оспорує накладене на нього стягнення). Сутність провадження щодо виконання постанови про накладення штрафу (гл. 27 КУпАП) полягає в практичній реалізації цього стягнення. Від того, наскільки своєчасно і повно виконується постанова, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження і всього інституту адміністративної відповідальності.

Виконання постанови про застосування **адміністративного штрафу** є однією з основних і важливих стадій провадження. Лише за умови реального стягнення накладеного штрафу спрацьовує механізм впливу адміністративного стягнення на свідомість правопорушника, практично забезпечується дотримання одного з найважливіших принципів адміністративної відповідальності – невідворотності покарання за вчинене протиправне діяння, досягається мета запобігання вчиненню нових правопорушень. Чинне законодавство не встановлює єдиного порядку виконання цього адміністративного стягнення, процедура і терміни його виконання залежать від низки чинників – добровільності сплатення правопорушником

штрафної суми, наявності скарги або протесту на постанову, наявності чи відсутності постійного заробітку, місця накладення штрафу.

Відповідно до ст. 307 КУпАП правопорушнику надається можливість самому сплатити накладений на нього штраф. Така сплата має бути виконана не пізніше 15 днів з дня вручення порушнику постанови про накладення штрафу. Закон передбачає призупинення виконання постанови у зв'язку з поданням скарги або винесення протесту. У цих випадках 15-денний термін сплати штрафу відраховується з дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення. Штраф, як і будь-яке інше адміністративне стягнення, має публічний характер, тобто сплачується порушником. З цього правила закон передбачає виняток лише для осіб у віці від 16 до 18 років у разі вчинення ними адміністративного правопорушення. За відсутності в них самостійного заробітку штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють (ч. 2 ст. 307 КУпАП).

Загальне правило діє і щодо посадових осіб: штраф має стягуватися з їх особистого заробітку. Забороняється віднесення накладених на посадових осіб штрафів на рахунок підприємств, установ і організацій.

Добровільна сплата порушником накладеного штрафу є вичерпною вимогою при виконанні цього стягнення і не потребує застосування додаткових примусових дій компетентних державних органів, установ, організацій та їх посадових осіб. Цьому сприяє роз'яснення юрисдикційним органом порядку сплати накладеного штрафу при винесенні постанови. На необхідність такого роз'яснення вказують і відповідні відомчі нормативні акти. Добровільна сплата накладеного штрафу не має бути безконтрольною. Належна організація контролю за процесом виконання стягнення – одна з умов повного стягнення накладеного штрафу.

У разі несплати штрафу у 15-денний термін закон передбачає примусовий порядок його стягнення (ст. 308

КУпАП). Установлення такого порядку зумовлено зазначеними вище реаліями виконавчої практики (коли штраф сплачують не всі правопорушники), і такий порядок спрямовано на забезпечення повного виконання постанов.

Керуючись ст. 308 КУпАП, орган адміністративної юрисдикції, що уповноважений розглядати справи в разі несплати порушником штрафу, у зазначений у статті термін надсилає постанову про накладення штрафу для відрахування суми в примусовому порядку з його заробітної плати чи іншого заробітку, пенсії або стипендії. При цьому подальший порядок виконання постанови регламентується Цивільним процесуальним кодексом України.

Бухгалтерія за місцем роботи (навчання) порушника зобов'язана стягнути із заробітної плати (пенсії, стипендії) вказану в постанові суму. Сама ж постанова про накладення штрафу, за якою стягнення штрафу проведене повністю, з позначкою про виконання повертається до органу (посадової особи), який її виніс. Тобто стадія виконання постанови про адміністративний проступок у цьому разі закінчується поверненням до органу адміністративної юрисдикції документа (постанови, квитанції) з позначкою про сплату вказаної в постанові суми.

Якщо особа, яку піддано штрафу, не працює або стягнення штрафу із заробітної плати чи іншого заробітку, пенсії чи стипендії порушника неможливе з інших причин, то виконання проводиться на підставі постанови органу (посадової особи) про накладення штрафу державним виконавцем шляхом звернення стягнення на особисте майно порушника, а також на його частку в загальній власності (ч. 2 ст. 308 КУпАП).

Постанова **про конфіскацію предмета**, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, підлягає обов'язковому виконанню протягом загального терміну, встановленого для реалізації постанов про адміністративні стягнення. Конфіскація

здійснюється через вилучення предмета і примусового безоплатного його передання в розпорядження відповідного державного органу, підприємства, організації, тобто у власність держави. Залежно від особливостей і цільового призначення цей предмет реалізується через спеціалізовану торговельну мережу.

Провадження з виконання постанови про конфіскацію закінчується поверненням постанови з позначкою про виконання органу (посадовій особі), яка винесла постанову (ст. 316 КУпАП). Тільки після виконання цих вимог стадія виконання закінчується.

З погляду виконавчого провадження **оплатне вилучення** та конфіскація достатньо схожі. Характерною рисою цих видів адміністративних стягнень є те, що вони не можуть бути звернені на державне та громадське майно. Особливістю таких стягнень є те, що особа, стосовно якої застосовано конфіскацію й оплатне вилучення, втрачає всі права на вилучене майно. Тому конфіскації й оплатному вилученню підлягає лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законодавством України (ч. 1 ст. 29 КУпАП). Рішення про позбавлення права власності на певну річ (предмет) має приймати кваліфікований орган, яким у цьому разі може бути тільки суд.

Згідно зі ст. 311 КУпАП постанова про оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, виконується державним виконавцем.

Постанови **про позбавлення спеціального права** виконуються: 1) про позбавлення права керування транспортними засобами – посадовими особами ОВС, зазначеними в п. 2 ст. 222 КУпАП; 2) про позбавлення права керування річковими та маломірними судами – начальником Головної державної інспекції України з безпеки судноплавства та його заступниками, капітаном річкового порту; 3) про позбавлення права полювання – зазначеними в ч. 2 ст. 242

КУпАП посадовими особами органів мисливського господарства.

Існування такого права передбачає наявність низки обов'язкових умов, пов'язаних зі складанням іспитів і певним станом здоров'я. При цьому право керувати транспортними засобами надається на заздалегідь визначений строк, по закінченні якого проводиться додатковий огляд стану здоров'я. У зв'язку з цим не є адміністративним стягненням позбавлення водія права керування (вилучення посвідчення та усунення водія від керування транспортним засобом) за виявлення в нього фізичних, психічних та інших медичних вад, на які встановлено медичні заборони, що перешкоджають допущенню особи до здійснення функцій водія. Вона може бути позбавлена права керування будь-якими видами технічних транспортних засобів, що підтверджується відповідним посвідченням.

Постанова про застосування виправних робіт реалізується в такому порядку:

1) районний (міський) суд (суддя) постанову про застосування виправних робіт надсилає до Державного департаменту України з питань виконання покарань для виконання не пізніше наступного дня після її винесення;

2) державний департамент України з питань виконання покарань, одержавши постанову, направляє її до інспекції з виправних робіт за місцем проживання порушника;

3) інспектор з виправних робіт направляє отриману постанову адміністрації підприємства (установи, організації) за місцем постійної роботи порушника – туди, де буде відбувати стягнення правопорушник.

Бухгалтерія підприємства, установи, організації, де постійно працює порушник, відповідно з резолюцією керівника здійснює утримання з його заробітку в дохід держави визначених сум протягом терміну відбування адміністративного стягнення. Їх розмір має обов'язково відповідати тому, який визначено постановою про адміністративне стягнення (до 20 %

заробітку). Утримання проводиться з усієї суми заробітку без виключення сум податків та інших платежів, а також незалежно від наявності претензій до порушника за виконавчими документами.

Законодавство про виконання постанов про *застосування адміністративного арешту* відносить це до компетенції ОВС (ст. 327 КУпАП). Постанова районного (міського) суду (судді) про застосування адміністративного арешту береться до виконання терміново після її винесення (ст. 326 КУпАП). Сутність виконання цього стягнення полягає в примусовому супроводженні особи, що вчинила адміністративне правопорушення, до спеціально призначеної для цієї мети установи ОВС. Постанова районного судді є остаточною й оскарженню в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення не підлягає (ст. 287 КУпАП). Подання скарги, протесту відповідно до ч. 1 ст. 291 КУпАП не призупиняє виконання постанови, і це є винятковим правилом. Цей виняток стосується як адміністративного арешту, так і попередження як заходу адміністративного стягнення, що виноситься в письмовій формі.

Порядок відбування адміністративного арешту складається з особливостей дотримання режиму покарання. Зокрема особи, піддані адміністративному арешту, утримуються під вартою в місцях, що визначені ОВС; під час виконання постанови про застосування адміністративного арешту ці особи піддаються особистому огляду; строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту; відбування адміністративного арешту здійснюється за правилами, установленими законом.

Ст. 328 КУпАП установлює порядок трудового використання осіб, підданих адміністративному арешту: особи, піддані адміністративному арешту за правопорушення, передбачені ч.1 ст.44; ст.173; 173-2; ч.3 ст.178; ст.185; ч.2 185-1 і ч.1 ст.185-3 КупАП, мають використовуватися на фізичних

роботах; організація трудового використання осіб, підданих адміністративному арешту, покладається на виконавчі комітети місцевих рад; особам, підданим адміністративному арешту, за час перебування під арештом заробітна плата за місцем постійної роботи не виплачується.

Організацію залучення цих осіб до праці покладено на місцеві органи влади, які визначають перелік підприємств, організацій, де ті мають працювати. Кошти, що надходять від підприємств і організацій за роботу, виконану цими особами, зараховуються в бюджет відповідних місцевих рад.

7.10 Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення

Характерними рисами заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є:

1) те, що вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, установлення особи, складання протоколу про правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення;

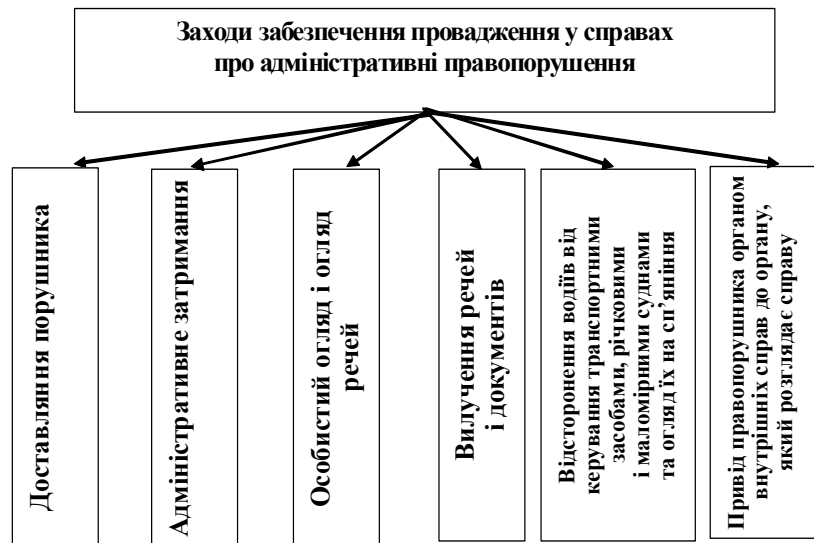
2) заходи процесуального забезпечення застосовуються тільки в рамках провадження, що здійснюється у зв'язку з правопорушеннями, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення та лише щодо особи, яка вчинила правопорушення;

3) крім учинення правопорушення є додаткові підстави застосування цих заходів – неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складання протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків;

4) це несамотійні, допоміжні заходи впливу, які не є санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника;

5) встановлено процесуальний порядок їх застосування – перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (в необхідних випадках), процесуальне оформлення (складання протоколу), порядок оскарження:

Законодавством про адміністративну відповідальність (ст.ст. 259-266 КУпАП) передбачено такі заходи процесуального забезпечення: доставляння порушника; адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд їх на сп'яніння; привід правопорушника органом внутрішніх справ до органу, який розглядає справу (ст. 268 КУпАП) (див. мал. 7.10).



Мал. 7.10. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення

Під доставлянням правопорушника потрібно вважати примусовий захід (захід забезпечення провадження), що обмежує свободу дій і пересування особи, зачіпає її честь і гідність. Під час доставляння особи її примушують прямувати (пішки або на транспорті) до міліції або до штабу з охорони громадського порядку. У цьому разі факт примусу забезпечується не тільки обмеженням свободи особи й можливими в майбутньому правовими наслідками, але також і можливістю застосування до правопорушника заходів фізичного впливу. При цьому ігноруються особисті інтереси особи, її наміри й небажання підкоритися вимогам працівника міліції або іншої уповноваженої особи, яка примушує правопорушника прямувати до місця призначення (органу внутрішніх справ або штабу з охорони громадського порядку) для складання протоколу про правопорушення в разі неможливості його скласти на місці вчинення правопорушення.

Доставляння правопорушника – це не тільки примусове супроводження особи до правоохоронного органу, але й реалізація наданого законодавством права вторгнення в особисту свободу особи в інтересах забезпечення правопорядку. До особливостей цього заходу можна віднести такі: 1) застосовується з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості його скласти на місці вчинення правопорушення; 2) застосувати цей захід можна лише щодо особи, яка вчинила адміністративний проступок; 3) доставляння особи може здійснюватися лише до органу внутрішніх справ або до штабу з охорони громадського порядку й лише в окремих випадках (ч.3 ст.259 КУпАП) – до приміщень виконавчого комітету селищної, сільської Ради чи до службового приміщення воєнізованої охорони; 4) за вчинення визначеної законодавством (ч.2 ст.259 КУпАП) категорії проступків порушника може бути доставлено уповноваженою на те особою, якщо в того немає документів, що посвідчують особу, і немає свідків, які б могли повідомити необхідні дані про

нього; 5) особами, які уповноважені здійснювати доставляння, є в більшості випадків працівники міліції та співробітники громадських формувань з охорони громадського порядку; в окремих випадках (ч.3 ст.259 КУпАП) – громадські інспектори з охорони природи; громадські мисливські інспектори; громадські інспектори органів рибоохорони та громадські лісові інспектори; працівники державної та відомчої лісової охорони: при вчиненні правопорушень, пов'язаних із посяганням на охоронювані об'єкти, інше майно, порушника може бути доставлено працівниками воєнізованої охорони (ч.4 ст.259 КУпАП); б) доставляння порушника має бути проведено в можливо короткий строк, і перебування в місці доставляння не може тривати більш як одну годину.

Адміністративне затримання – найбільш розповсюджений захід адміністративного припинення, що застосовується до осіб, які вчиняють правопорушення. Воно складається з примусового, короточасного обмеження свободи дій (передусім пересування) громадян у вигляді утримання під наглядом у приміщенні міліції або іншому визначеному законодавством місці впродовж встановленого законом строку (ст. 263 КУпАП) із метою встановлення особи правопорушника, здійснення його перевірки за обліками, припинення протиправної поведінки, складання протоколу.

Цей захід тісно пов'язаний з іншими адміністративно-примусовими заходами, доповнює і часто 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 потрібно провести адміністративне затримання особи.

До особливостей цього заходу можна віднести таке: 1) застосовується лише органами (посадовими особами), правоможними здійснювати адміністративне затримання, –

ОВС, прикордонними військами; посадовими особами військової автомобільної інспекції (ст.262 КУпАП); 2) устанавлюються строки адміністративного затримання (ст. 263 КУпАП); загальний термін затримання – не більш як три години; щодо осіб, які порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон України, – до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурору протягом двадцяти чотирьох годин із моменту затримання або на строк до десяти діб з санкції прокурора, якщо правопорушник не має документів, які посвідчують його особу; щодо осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, строк затримання встановлюється до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках – для встановлення особи; проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб із повідомленням про це письмово прокурору протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання, або на строк до десяти діб з санкції прокурора, якщо правопорушники не мають документів, що посвідчують їх особу; 3) до розгляду справи суддею або начальником (заступником) органу внутрішніх справ (як правило, не більше 24 годин) затримують осіб, які вчинили: а) дрібне хуліганство; б) злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і кордону чи образу їх; в) публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції; 4) може бути затримано до розгляду справи суддею або начальником (заступником) органу внутрішніх справ (як правило, не більше 24 годин) осіб, які порушили: а) порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій; б) виявили неповагу до суду; в) торгували з рук у невстановлених місцях; 5) строк адміністративного затримання

обчислюється: а) з моменту доставляння порушника для складання протоколу; б) особи, яка була в стані сп'яніння, – з часу її витверезення; 6) про адміністративне затримання складається протокол, в якому зазначаються: а) дата і місце його складання; б) посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; в) відомості про особу затриманого; г) час і мотиви затримання; 7) складений протокол про адміністративне затримання в окремих випадках створює умови недоцільності складання протоколу особистого огляду і вилучення речей, адже по суті він об'єднує ці процесуальні акти, які необхідно складати самостійно тільки в тих випадках, коли вони містять багато інформації, яку неможливо компактно розмістити на відповідних сторінках протоколу про адміністративне затримання; 8) протокол підписується: а) посадовою особою, яка його склала; б) затриманим; 9) у разі відмовлення особи від підписання протоколу в ньому робиться запис про це; 10) на прохання особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, про місце її перебування повідомляються: а) родичі; б) адміністрація за місцем роботи або навчання; 11) про затримання неповнолітнього обов'язково повідомляються його батьки або особи, які їх замінюють; 12) у протоколі затримання відзначається причина звільнення (наприклад, закінчення розслідування і складання протоколу про адміністративне правопорушення); перераховуються повернуті затриманому речі, береться його підпис про те, що він не має претензій по суті процедури затримання, а якщо має, то які; 13) затримання особи може бути оскаржено у вищестоящий орган (посадовій особі) зацікавленою особою; 14) протокол затримання необхідно складати навіть у тих випадках, коли особа не поміщається в камеру (кімнату) для затриманих; 15) у більшості органів, уповноважених здійснювати адміністративне затримання, є книга (журнал) обліку осіб, доставлених до чергової частини.

Глава 70 МКУ врегульовує питання адміністративного затримання щодо осіб, які порушили митні правила. З метою припинення порушення митних правил, установлення особи, яка вчинила порушення митних правил, а також для складання протоколу про порушення митних правил, якщо його неможливо скласти на місці вчинення правопорушення, допускається адміністративне затримання особи, яка вчинила таке порушення, на строк до трьох годин. Адміністративне затримання здійснюється посадовою особою митного органу за вмотивованим письмовим рішенням керівника цього органу або його заступника, а в разі їх відсутності – старшого чергової зміни. Строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставляння особи до службового приміщення митного органу або до іншого приміщення, де проведення необхідних дій з метою, визначеною в частині першій цієї статті, є можливим, а якщо особа перебуває в стані сп'яніння, – з часу її витверезення.

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) ОВС; б) воєнізованої охорони; в) цивільної авіації; г) митних установ; д) прикордонних військ.

Особистий огляд може провадитися уповноваженою на те особою однієї статі із затриманим і в присутності двох понятих тієї ж статі. Право на огляд речей, крім вищезазначених, надано посадовим особам: а) природоохоронних органів; б) органів лісоохорони; в) органів рибоохорони; г) органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання. Цей перелік органів може бути розширеним (ч.2 ст. 264 КУпАП).

Під час учинення порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу огляд транспортних засобів у встановленому порядку мають право проводити уповноважені на те посадові особи: а) 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 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 оформлюється тільки стосовно предметів та речей, які безпосередньо знаходять у порушника чи його одязі. Огляд інших речей (сумок, дипломатів) оформлюється протоколом огляду речей. Допускається заміна цих протоколів відповідним записом у протоколі адміністративного затримання.

Чинний КУпАП урегульовує лише загальні положення проведення особистого огляду. У справах про адміністративні правопорушення виникають і деякі особливості проведення такого заходу: 1) необхідність огляду органів тіла особи; 2) предмети правопорушення можуть бути приховані в будь-якій частині одягу порушника; 3) під час огляду особи можуть бути використані технічні засоби.

Вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, здійснюється посадовими особами, яким надано право проводити адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей з метою забезпечення доказів, а також залежно від результатів розгляду справи – забезпечення їх конфіскації, оплатного вилучення, знищення або повернення володарю.

Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання чи огляд речей.

До особливостей застосування цього заходу можна віднести таке: 1) вилучені речі та документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення у місцях, що їх визначають органи (посадові особи), яким надано право провадити вилучення речей і документів, а після розгляду справи залежно від результатів її розгляду ці речі: а) у встановленому порядку конфіскуються; б) повертаються власнику; в) знищуються, а за оплатного вилучення речей – реалізуються; 2) вилучені ордени, медалі, нагрудні знаки до почесних звань, почесних грамот після розгляду справи підлягають поверненню їх законному власнику, а якщо він не відомий, надсилаються в той орган, який їх надав, присвоїв; 3) вилучені самогон та інші міцні спиртні напої домашнього вироблення, апарати для їх вироблення після розгляду справи підлягають знищенню працівниками міліції; 4) при затриманні предметів контрабанди для забезпечення стягнення штрафу припускається вилучення речей (цінностей) в особи, яка вчинила контрабанду, якщо вона не має постійного місця проживання в Україні; 5) працівник міліції при вчиненні правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом, застосуванням вогнепальної або пневматичної та холодної зброї, бойових припасів та електрошокових пристроїв, спеціальних засобів має право провести особистий огляд і огляд речей порушника; якщо особа вчинила правопорушення під час виконання службових обов'язків, вилучення зброї, особистий огляд і огляд речей застосовуються лише в невідкладних випадках; 6) при вчиненні порушення, за яке може бути накладено адміністративне стягнення, у водія чи судноводія вилучаються посвідчення водія (свідоцтво, диплом) на строк до винесення постанови у справі та сплати порушником штрафу, а водію видається тимчасовий дозвіл на право керування транспортним засобом, річковим або

маломірним судном; 7) у разі відсутності у водія при вчиненні адміністративних порушень посвідчення водія, а так само в разі ухилення водія від сплати штрафу може бути затримано транспортний засіб порушника до сплати ним штрафу; про вилучені речі і документи робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

Під час вилучення номерних речей бажано вказувати їх номер, а для документів – їх серію, номер, ким і коли видані. Гроші мають ураховуватися сумарно за кількістю купюр. Під час вилучення іноземної валюти, а також деяких національних грошових одиниць доцільно також фіксувати номери купюр. Рекомендується під час вилучення виключати такі словесні форми, як «золота обручка», «золоті часи», «срібний ланцюг», «шкіряна барсетка», «шкіряний ремінець», і використовувати замість цього такі форми: «обручка з металу жовтого кольору», «ланцюжок з металу сріблястого кольору», «барсетка коричневого кольору» тощо. Крім того бажано не допускати під час вилучення речей та складання протоколу категоричних тверджень про природу та походження речей, висновок про сутність яких може дати лише фахівець.

Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд їх на стан сп'яніння застосовуються міліцією у разі, коли є достатні підстави вважати, що ті перебувають у такому стані. Особливість застосування цього заходу процесуального забезпечення полягає в тому, що він застосовується лише до осіб, які: 1) є водіями, судноводіями та особами, що керують транспортними засобами, річковими і маломірними судами; 2) відносно яких є підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння (алкогольного, наркотичного тощо); 3) які підлягають відстороненню від керування транспортними засобами або суднами та оглядові на стан сп'яніння.

Відсторонення, тобто примусове позбавлення особи транспортного засобу, як правило, здійснюється працівниками

ОВС, огляд на стан сп'яніння здійснюється за допомогою індикаторних трубок «Контроль тверезості», а також інших спеціальних технічних засобів або в медичних установах.

Про перебування водія у стані сп'яніння свідчить, наприклад, його зовнішній вигляд, інформація інших учасників дорожнього руху, характер руху транспортного засобу.

Відсторонення водія від керування транспортним засобом полягає в примусовому припиненні руху, звільненні цього засобу від особи, яка ним керує. При цьому може бути застосовано також заходи фізичного впливу, якщо водій не погоджується добровільно залишити транспортний засіб.

Процедура огляду на стан сп'яніння, як передбачено ч. 2 ст. 266 КУпАП, визначається МВС, Міністерством юстиції, Міністерством охорони здоров'я шляхом створення спільного нормативного акта, яким є «Інструкція про порядок направлення громадян для огляду на стан сп'яніння», та проведення огляду з використанням технічних засобів.

Ознаками стану сп'яніння є: 1) наявність ознак алкогольного сп'яніння (запах алкоголю, нестійкість пози, порушення мови, виражене тремтіння пальців рук, різка зміна забарвлення шкіряного покриву обличчя, поведінка, що не відповідає обстановці; заява громадян про вживання водієм спиртних напоїв, а так само зізнання в цьому самої особи); 2) про наявність ознак наркотичного чи іншого сп'яніння свідчать наведені вище ознаки алкогольного сп'яніння (крім запаху алкоголю з рота), а також звужені чи дуже розширені зіниці, які майже не реагують на світло, сповільненість рухів чи відповідей на запитання. Специфічною ознакою можуть бути численні сліди від ін'єкцій на тілі.

Іноземці й особи без громадянства підлягають огляду на загальних підставах. Огляд іноземців, які користуються дипломатичним імунітетом, здійснюється за їх згодою в закладах охорони здоров'я.

Під час проведення огляду працівники закладів охорони здоров'я та міліції мають діяти тактовно, не принижуючи честі й гідності особи, яка оглядається.

Якщо особа відмовляється пройти відповідне обстеження під час перевірки її стану через трубку «контроль тверезості», інші спеціальні технічні засоби або в 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 і позбавлення права керування всіма видами транспортних засобів (плавучих засобів).

З метою забезпечення законності розглянутих заходів заінтересована особа може оскаржити застосування цього заходу у вищестоящій органі або посадовій особі¹.

¹ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – С. 203-219.

Розділ 8

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

8.1 Адміністративно-правове регулювання

У найбільш загальному вигляді під правовим регулюванням (від лат. *regulare* – «спрямування, впорядкування») розуміють один з основних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави¹.

Ознаками правового регулювання є:

- 1) воно є різновидом соціального регулювання;
- 2) за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має з давніх-давен державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки;
- 3) має конкретний характер, адже завжди пов'язане з реальними відносинами;
- 4) має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права;
- 5) здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність;
- 6) гарантує доведення норм права до їх виконання².

Правове регулювання – це здійснюваний всією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку³.

¹ Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – Т.5 : П-С. – С. 40.

² Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Ольга Федорівна Скакун – Харків: Консул. – 2001. – С. 488-489.

³ Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис... канд. юрид. наук: спец. – 12.00.01 / Олена Миколаївна Мельник. – К., 2004. – 208 с.

Адміністративно-правовому регулюванню відповідають такі види суспільних відносин:

– відносини між фізичними або юридичними особами, які звернулися до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою забезпечити їх публічні, свободи та законні інтереси (у цьому разі суб'єкт публічної адміністрації діяти владно щодо об'єкта управління не може, оскільки є зобов'язальним перед ним);

– відносини між суб'єктом публічної адміністрації та фізичними й юридичними особами, які порушують права свободи третіх осіб, публічний інтерес суспільства та держави (тут виникають класичні адміністративно-правові відносини: суб'єкт публічного управління є імперативно владним, а об'єкти зобов'язані виконувати його законні вимоги);

– імперативно-владні відносини між вищими та нижчими суб'єктами публічної адміністрації, що засновані на праві.

За допомогою адміністративно-правового регулювання відносини між суб'єктами адміністративного права набувають визначеної правової форми.

Система правового регулювання складається з таких стадій:

1) *підзаконної адміністративної правотворчості* – видання суб'єктами публічної адміністрації підзаконних адміністративно-правових норм щодо їх загального впливу на суспільні відносини, уточнення адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права, деталізації змісту адміністративно-правових відносин, форм, методів, процедур тощо;

2) *реалізації адміністративно-правових норм*, коли вони втілюються в життя, забезпечуються суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки суб'єктів адміністративного права;

3) *правоохоронної діяльності* суб'єктів публічної адміністрації, що включає засоби адміністративного впливу до порушників прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Структура адміністративно-правового регулювання передусім характеризується *засобами* та *типами* правового регулювання.

В юридичній літературі існує думка, що терміни *спосіб*, *засіб*, *метод* близькі за змістом і значною мірою збігаються¹. Проте це потребує деякого уточнення. Відповідно до Тлумачного словника української мови *засіб* – це спосіб, прийом, захід, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити щось², *спосіб* – певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось³, *захід* – сукупність дій, засобів для досягнення, здійснення чогось⁴, *метод* – прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності⁵.

Аналіз зазначених категорій дає можливість стверджувати, що їм притаманні як спільні, так і відмінні риси. Спільними для засобу, способу та заходу є те, що вони характеризують діяльність, яка дає можливість здійснити щось, досягти чогось. Відмінні риси лежать у площині числової форми: «засіб» визначає одиничну дію; «спосіб» може проявлятися як в одиничній, так і в множинній діях; «захід» завжди характеризує множину. Найбільш загальною категорією є «метод».

Таким чином, метод, захід, спосіб і засіб адміністративно-правового регулювання можуть співвідноситись як ціле і частини.

Розглянемо їх детальніше.

Засоби адміністративно-правового регулювання – це специфічні прийоми регулювання суспільних відносин, які визначаються характером припису, зафіксованого в

¹ Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / відп. ред. О.В. Зайчук. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 300.

² Новий словник Української мови : [у трьох томах 200 000 слів] / укладачі : В. Яременко, О. Сліпущко. – К. : АКАНІТ, 2008. – Т. 1 : А-К. – С. 723.

³ Цит. праця. – Т. 3 : П-Я. – С. 390.

⁴ Цит. праця. – Т. 1 : А-К. – С. 733.

⁵ Цит. праця. – Т. 2 : К-П. – С. 176.

адміністративно-правовій нормі, та способами впливу на поведінку осіб.

Виокремлюють три основні засоби адміністративно-правового регулювання.

1. Надання учаснику адміністративно-правових відносин суб'єктивних прав *уповноваження* чи *дозволу* – це надання права на активні дії суб'єкту адміністративного права; воно виявляється в делегуванні певних дозволів уповноваженій особі на здійснення нею певних дій (наприклад, власнику дозволено володіти, користуватися й розпоряджатися належною йому власністю на свій розсуд).

2. *Зобов'язання (розпорядження)* – припис суб'єкту адміністративного права виконувати певні активні дії (наприклад, власник підприємства зобов'язується сплачувати податки).

3. *Заборона* – покладання на суб'єкта адміністративного права зобов'язання утримуватися від заборонених дій, зобов'язання пасивно поводитись у передбачених законом випадках (наприклад, заборона керувати транспортним засобом у стані сп'яніння). Усі способи правового регулювання зумовлені функціями права: регулятивно-динамічна – дозвіл і зобов'язання; регулятивно-статична – заборона¹.

Крім того слід окремо виділити в адміністративному праві спеціальні заходи адміністративно-правового регулювання – *застосування заходів адміністративного примусу*.

Широко в адміністративному праві застосовуються засоби заборони, зобов'язання (розпорядження) та засоби адміністративного примусу. Проте під час укладення адміністративних договорів, надання публічних сервісних послуг виникають диспозитивні правовідносини, за яких застосовується засіб уповноваження (дозволу) та його різновиди

¹ Теорія держави і права : навчальний посібник / [Пихтін М.П., Галуцько В.В., Новіков М.М., Новікова М.М., Онищук О.О.] ; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2011. – С. 56-57.

– взаємодія, узгодження, координація, угода, адміністративний договір.

Застосування того чи іншого способу правового регулювання залежить від типу правового регулювання (загальнодозвільний, спеціальнодозвільний), на формування якого впливає зміст правових відносин¹.

Типи адміністративно-правового регулювання – це загальна спрямованість впливу адміністративного права на суспільні відносини, яка залежить від того, що покладено в основу регулювання – дозвіл чи заборону. В юридичній науці та практиці існують дві юридичні формули, на основі яких виділяють два типи правового регулювання.

Перша формула: «Дозволено все, крім того, що прямо заборонено в законі». Це загальний дозвіл. На цій формулі побудовано *загальнодозвільний тип правового регулювання*. За цим типом установлюються чітко сформульовані заборони. Як правило, їх небагато, а обсяг дозволеного не визначено. Можна робити все, що не заборонено. Це означає, що суб'єкти можуть здійснювати будь-які дії, які не увійшли до переліку заборонених. Цей тип правового регулювання сприяє або принаймні не заважає вияву ініціативи.

Перший тип правового регулювання використовується громадянами, які не мають будь-якого публічного статусу, не є посадовими чи службовими особами. Ст. 23 Конституції України стверджує: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості».

Друга формула правового регулювання виглядає інакше: «Заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом». Цей тип називається *звільненням від заборони* або *спеціальним*

¹ Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / відп. ред. О.В. Зайчук. – К. : Юрінком Інтер, 2006.

дозволом. Це означає, що учасник правових відносин може здійснити тільки дії, прямо дозволені законом, а всі інші дії заборонено. Формулюється конкретне звільнення від заборони, тобто робиться виняток із загальної заборони. Якщо за першою формулою в особи є можливість вибору з усіх дозволених законом видів поведінки, то за другою правове регулювання здійснюється для чіткого впорядкування суспільних відносин, в яких реалізуються загальні інтереси, для здійснення державного управління, утілення принципів законності, застосування заходів державного примусу, юридичної відповідальності.

Другий тип правового регулювання є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, зокрема суб'єктів публічної адміністрації¹. При цьому:

– *по-перше*, публічна адміністрація зобов'язана під час здійснення адміністративно-правового регулювання діяти, суворо дотримуючись принципу законності, тобто виключно відповідно до другого типу правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло своє відображення у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

– *по-друге*, невідомі фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти за першим типом правового регулювання «дозволене все, крім того, що прямо заборонено в законі», це положення закріплено зокрема у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не

¹ Теорія держави і права: навчальний посібник / [Пихтін М.П., Галуцько В.В., Новіков М.М., Новікова М.М., Онищук О.О.]; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2011. – С. 210-211.

порушуються права і свободи інших людей та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості».

Отже, адміністративно-правове регулювання – це здійснюваний усією системою адміністративно-правових засобів вплив суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку.

8.2 Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання

Правове регулювання в суспільстві здійснюється за допомогою певних механізмів – різних елементів правової системи, що здійснюють регулятивний вплив на суспільство, невід'ємною та важливою складовою адміністративно-правового регулювання є *механізм адміністративно-правового регулювання*.

Цей механізм відіграє в житті людини досить значну роль. Він застосовується практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства, але особливо – у сфері суспільних відносин, де, як правило, пов'язується зі здійсненням певного явища, процесу, реалізацією відносин¹.

Оскільки зміст механізму адміністративно-правового регулювання законодавчо не прописано, провідним чинником його розуміння є доктринальні положення вчених.

Змістовна ознака механізму адміністративно-правового регулювання передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей належить обов'язок публічної адміністрації засобами адміністративного права:

1) попередити протиправне посягання на права свободи та публічні законні інтереси фізичних і юридичних осіб;

¹ Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні: монографія / Олексій Миколайович Литвинов. – Х.: ХНУВС, 2008. – С. 88.

2) не допустити порушення фізичними та юридичними особами прав свобод і публічних законних інтересів третіх осіб;

3) припинити порушення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб;

4) застосувати всі передбачені компетенцією заходи щодо поновлення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

5) забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної чи іншого виду юридичної відповідальності.

У свою чергу різноманітні засоби адміністративного права, що є інструментами правового впливу на поведінку об'єктів управління, використовуються з метою реалізації зазначених цілей, визначають зміст формальної ознаки механізму адміністративно-правового регулювання.

Сучасна юридична наука характеризується наявністю двох підходів до визначення формальних елементів механізму правового регулювання. Перший – широкий, що визначається множинністю елементів, зокрема норм права, юридичних фактів, правовідносин, тлумачення норм права, реалізацією норм права, законністю; правовою культурою і правосвідомістю, правомірною та протиправною поведінкою, юридичною відповідальністю¹. Другий – вузький, що включає лише деякі з вищезазначених елементів – наприклад, норми права, індивідуальні акти, правовідносини, правореалізацію та законність.

Потреба забезпечення ефективного та демократичного адміністративно-правового регулювання залежно від специфічних особливостей об'єктів адміністративно-правових відносин вимагає доречного використання в певному поєднанні різні із зазначених елементів.

¹ Опольська Н.М. Механізм забезпечення прав і свобод дитини / Н.М. Опольська // Держава і право. – 2007. – № 35. – С. 94-100; Теорія держави і права (опорні конспекти) : навчальний посібник / [авт. – упоряд. М.В. Кравчук]. – К. : Атіка, 2003. – С. 232.



Мал. 8.1. Послідовно-функціональні елементи механізму адміністративно-правового регулювання

Система елементів механізму адміністративно-правового регулювання (стадій правозастосування та правоохоронної діяльності):

- норми адміністративного права, їх зовнішнє вираження
- джерела адміністративного права;
- принципи адміністративного права;
- тлумачення норм адміністративного права;
- адміністративно-правові відносини;
- адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права;
- індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації;
- форми діяльності суб'єктів адміністративного права;
- методи адміністративного права;
- адміністративно-правові режими;
- адміністративні процедури;
- ефективність адміністративно-правового регулювання.

З метою досягнення найбільшої ефективності щодо спеціальних об'єктів адміністративно-правового регулювання запропонована система механізму може наповнюватися висвітленими вище та додатково розробленими елементами.

Механізм адміністративно-правового регулювання (охорони) – це засоби функціонування єдиної системи такого регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави.

8.3 Тлумачення норм адміністративного права

Професійне тлумачення правових норм займає провідне місце в діяльності юристів у галузі адміністративного права. Відповідно виявлення та висвітлення вченими сучасної правової природи професійно-правового тлумачення норм права, розкриття способів тлумачення та рекомендацій щодо алгоритму їх застосування безпосередньо впливають на діяльність юристів-практиків (суддів, прокурорів, адвокатів, нотаріусів, працівників

органів державної влади та місцевого самоврядування, юридичних консультантів та ін.). Правильне тлумачення норм адміністративного права сприяє ефективному та демократичному забезпеченню прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Тлумачення норм адміністративного права – це внутрішній розумовий процес, спрямований та те, щоб усунути неясності й можливі помилки під час застосування правових норм шляхом з'ясування та роз'яснення дійсного змісту норм права. Тлумачення права спрямовано на те, щоб правову норму правильно і всебічно дослідити, з'ясувати той зміст, який законодавець вклав у словесне формулювання норми права¹.

Тим самим тлумачення норм адміністративного права є невід'ємною складовою професійної свідомо-вольової діяльності всіх юристів у процесі правореалізації з метою досягнення максимальної відповідності між приписами правових норм і реальним їх втіленням у поведінку суб'єктів права.

У процесі професійної роботи юрист здійснює тлумачення норм адміністративного права ніби двічі:

– *уперше*, коли в результаті своєї свідомо-вольової діяльності з'ясовує-розкриває розуміння правової норми для себе;

– *удруге*, коли забезпечує роз'яснення-розкриття змісту (інтерпретацію) правових норм для інших (клієнтів, підлеглих, громадян, іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб та фізичних осіб зі спеціальним статусом та інших).

Професійно-правове тлумачення права: це тлумачення юридичних норм, яке ґрунтується на професійних знаннях у галузі права, воно буває двох видів:

1) **доктринальне** – тлумачення учених-юристів (розроблення правових концепцій, доктрин у результаті аналізу

¹ Теорія держави і права: [навчальний посібник] / [Галунько В.В., Пономаренко Г.О., Шкарупа В.К.]; за ред. В.К. Шкарупа. – Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. – С. 194.

норм права та їх викладення у статтях, монографіях, науково-практичних коментарях, усних і письмових обговореннях нормативних актів);

2) **компетентно-юридичне** – тлумачення юристів-практиків, посадових осіб державного апарату, прокурорів, суддів, адвокатів, працівників юридичних служб, редакцій юридичних журналів і газет, радіо і телебачення у спеціальноюридичних консультаціях і оглядах¹.

Професійно-правове тлумачення права має здійснюватись як послідовний розумовий процес діяльності юриста:

- тлумачення нормативно-правового акта як зовнішнього виразу права;
- виявлення глибинних сутнісних ознак адміністративно-правової норми.

Виходячи з таких позицій, **професійний алгоритм тлумачення адміністративно-правових норм має забезпечити прийняття юристом «ідеального» юридичного рішення – законного (побудованого на теорії позитивізму), гуманного і справедливого (яке відповідає вимогам природного права), соціально та психологічно обґрунтованого.**

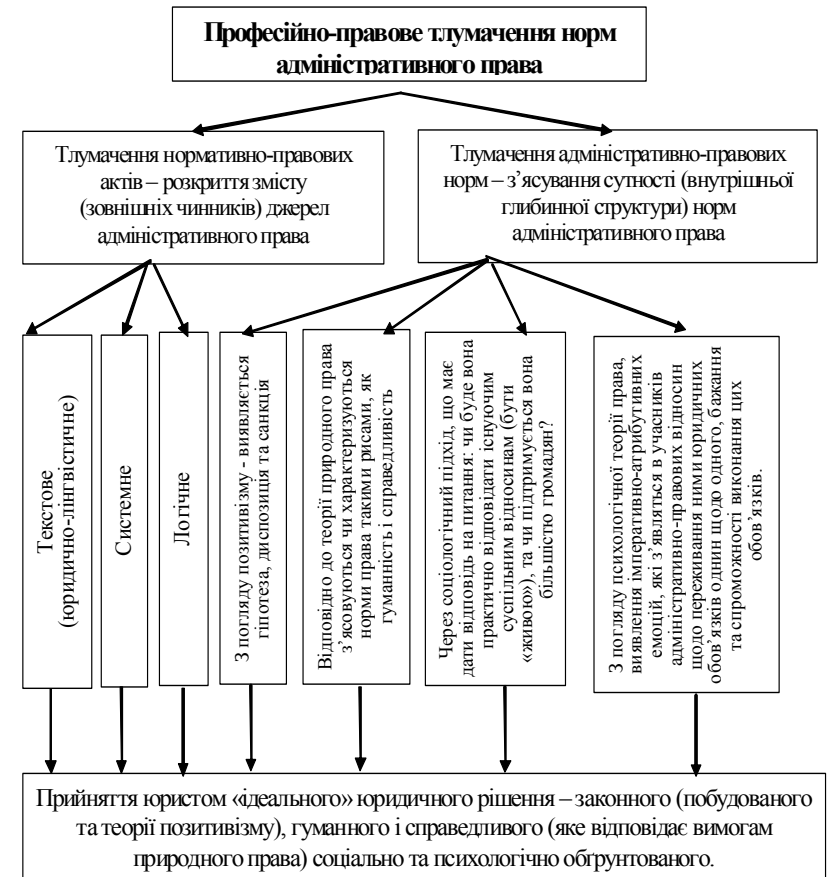
По-перше, тлумачення нормативно-правових актів (джерел адміністративного права):

- текстове (юридично-лінгвістичне);
- системне;
- логічне та ін.

По-друге, тлумачення адміністративно-правових норм:

- з погляду позитивізму, коли виявляється гіпотеза, диспозиція та санкція;
- відповідно до теорії природного права з'ясовуються чи є рішення юриста гуманним і справедливим;

¹ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / Ольга Федерівна Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.



Мал. 8.2. Алгоритм професійно-правового тлумачення норм адміністративного права

– через соціологічний підхід, що має дати відповідь на питання: чи буде вона практично відповідати існуючим суспільним відносинам (бути «живою»), та чи підтримується вона більшістю громадян?

– і для того щоб юрист досяг успіху в юридичній суперечці, він обов'язково має здійснити й тлумачення адміністративно-правових норм з погляду психологічної теорії

права щодо тих суспільних відносин, що виникають у зв'язку із реалізацією адміністративно правових норм, – імперативно-атрибутивних емоцій, які з'являться в учасників адміністративно-правових відносин (опонентів, арбітрів, партнерів тощо), переживання ними юридичних обов'язків один щодо одного, бажання та спроможності виконання цих обов'язків.

Отже, професійно-правове тлумачення норм адміністративного права – це послідовний інтелектуально-вольовий процес діяльності юристів, спрямований на усунення незрозумілих моментів у застосуванні адміністративно-правових норм шляхом з'ясування та роз'яснення дійсного змісту та сутності адміністративно-правових норм, яке складається з аналізу змісту джерел права (нормативно-правових актів) та виявлення сутнісних ознак норм права.

8.4 Адміністративно-правові режими

Слово *режим* (фр. від лат. *regimen* – «управління, керівництво») означає встановлений національним законодавством і нормами міжнародного права порядок у суспільних відносинах (національний режим, правовий режим, прикордонний режим тощо)¹.

Режим розглядається як свого роду розширений блок у загальному арсеналі правового інструментарію, що з'єднує в одну конструкцію визначений комплекс правових засобів.²

Визначення правового режиму можна звести до деяких одних і тих же компонентів:

¹Юридична енциклопедія: [НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького] / ред. Ю.С.Шемшученко. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П.Бажана, 1998. – Т. 5: П-С. – С. 267.

²Алексеев С.С. Общие дозволения и запреты в советском праве / Сергей Сергеевич Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1989. – С. 185-186;

1) установлення норми права – визначеного правила у визначеній сфері публічного управління чи з приводу визначених об'єктів;

2) урегулювання суспільних відносин, ними встановлених;

3) застосування санкції за порушення встановлених правил.

Закони України визначають правові режими – АТО, надзвичайного стану; воєнного стану; іноземного інвестування; таємності; цінних паперів; ліцензування та патентування; вільних економічних зон та ін.

Адміністративно-правовий режим передусім характеризується тим, що:

по-перше, установлюється в законодавчому порядку;

по-друге, поєднує в собі адміністративно-правові засоби регулювання, що проявляється в центральному порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.

Органи і посадові особи публічної адміністрації, які уповноваженні на здійснення режимних заходів, зобов'язані забезпечити права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, національну, економічну та екологічну безпеку, а фізичні і юридичні особи, що перебувають у зоні впливу режиму, мають утримуватися від заборонених дій та виконувати законні розпорядження публічної адміністрації.

Усі суб'єкти адміністративного права, що перебувають у зоні дії режиму, ніби потрапляють до звуженого правового «коридору», в якому їх діяння вважаються правомірними, вихід же за його межі є порушенням режимних правил і призводить до застосування заходів адміністративного примусу та юридичної відповідальності.

Змістом застосування адміністративно-правових режимів є система таких заходів:

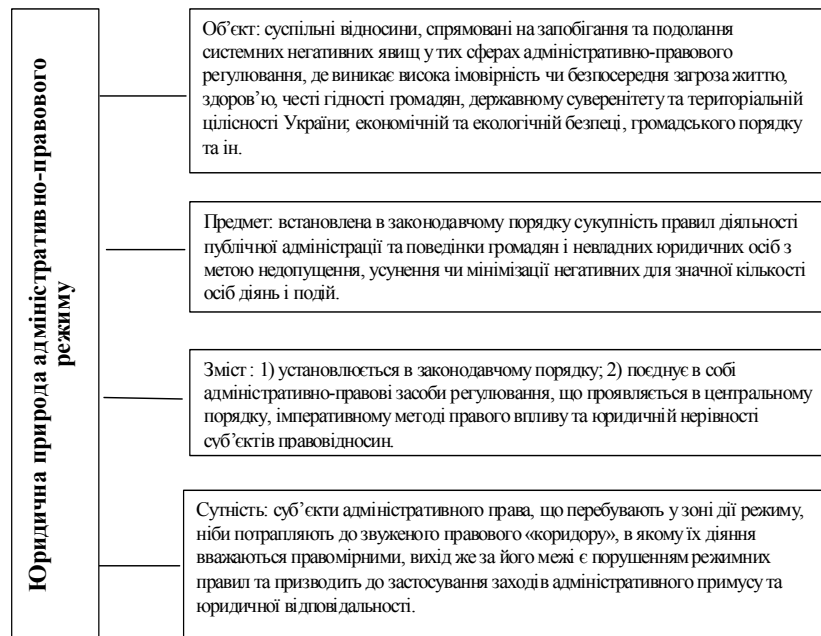
1) установлення виду, часу та території, на яку розповсюджується адміністративно-правовий режим;

2) визначення (створення) суб'єктів публічної адміністрації, які будуть забезпечувати режимні заходи;

3) конкретизація та доведення до суб'єктів, які перебувають у зоні дії режиму, їх обов'язків і заборон;

4) забезпечення публічною адміністрацією реалізації режимних правил з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, національної безпеки країни;

5) застосування до порушників адміністративно-правового режиму заходів адміністративного примусу, притягнення їх до адміністративної відповідальності чи створення умов для такого притягнення.



Мал. 8.4. Характеристика юридичної природи адміністративно-правових режимів

Адміністративно-правові режими поділяються на *спеціальні режими території, режими видів діяльності* та ін. За часовим аспектом дії адміністративно-правові режими поділяються на *постійні* (наприклад, паспортний) і *тимчасові* (карантин, надзвичайний стан). За територіальним критерієм режими поділяються на *вседержавні* та *регіональні*.

За порушення режимних норм передбачається застосування засобів державного примусу, а також інших адміністративних засобів впливу для попередження та прискання порушень права за суворого дотримання гарантій законних прав і інтересів осіб, що перебувають у сфері впливу того чи іншого режиму.

Отже, правовий режим – це цілісна розширена система регулювання суспільних відносин, устанавлена законодавством України з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, національної безпеки країни, яка визначає права й обов'язки учасників цих правовідносин та механізми їх реалізації, характеризується особливим порядком виникнення та припинення, оптимально поєднує інтереси всіх зазначених суб'єктів, забезпечуються державним примусом і громадським осудом порушників.

8.5 Адміністративні процедури

Забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб засобами адміністративного права неможливе без законодавчого врегулювання процедурного аспекту відносин публічної адміністрації з об'єктами публічного управління. Процедури адміністративно-правового регулювання займають центральне місце в тих випадках, коли відбувається спільна публічна діяльність людей для досягнення певних цілей.

Головне завдання адміністративних процедур – сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Процедурні норми складають основу позитивної діяльності публічної адміністрації. Чітке

встановлення адміністративних процедур сприяє створенню комфортних умов взаємодії громадян і публічних органів, забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхньої відкритості, прозорості процесу підготовки й ухвалення управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля і посадових зловживань¹.

Юридичну природу адміністративних процедур розглядають у трьох аспектах:

– *по-перше*, як доктринальні положення, відповідно до яких здійснюється адаптація вітчизняного законодавства до вимог системи права Європейського Союзу;

– *по-друге*, як систему розрізнених процедур, що формально виражені в численних чинних нормативно-правових актах;

– *по-третє*, як систематизовані положення, сформовані в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України.

У зазначеній тріаді в силу динамічного розвитку законодавства провідне місце займають доктринальні положення адміністративної процедури, що характеризуються такими ознаками:

1) категорії адміністративної процедури й адміністративного процесу існують паралельно, доповнюючи одна одну: адміністративна процедура застосовується публічною адміністрацією в процесі розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ у квазісудовому порядку, адміністративний процес застосовується в адміністративному судочинстві;

2) провідною ознакою адміністративної процедури є її зовнішній та індивідуальний характер, при цьому в багатьох випадках суб'єкт публічної адміністрації діяти щодо об'єктів публічного управління владно не вправі, він є зобов'язальним;

¹Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н.В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviap.pdf>.

3) нормативно закріплені адміністративні процедури забезпечують приведення в життя вимог закону, стають критерієм правомірності поведінки суб'єктів публічної адміністрації;

4) вони охоплюють адміністративно-правове регулювання, спрямоване на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

5) адміністративні процедури поділяються: *за критерієм виду діяльності публічної адміністрації* – на зовнішні та внутрішні (зовнішня в свою чергу може бути «заявною» та «втручальною»); *за рівнем формалізації* – на звичайні та спрощені; *на адміністративні послуги; на процедури оскарження* та ін.;

6) ключовим результатом адміністративної процедури є ухвалення індивідуального адміністративного акта;

7) ухвалення індивідуального адміністративного акта здійснюється через опосередкування розсуду суб'єкта публічної адміністрації. Адміністративний розсуд – це правозастосовна діяльність публічної адміністрації з використанням можливого варіанту поведінки, передбаченого законом, на власний розсуд під час вирішення поставлених завдань, спираючись при цьому на принципи, що регулюють їх діяльність;

8) сутність адміністративно-процедурного регулювання полягає у правильному використанні принципів, які є фундаментом правозастосовчої діяльності адміністративних органів, у цьому сенсі ми звертаємо особливу увагу на актуальність правильного формулювання принципів, адже їх чіткість і послідовність визначення відбиваються на ефективності практичної діяльності адміністративних органів;

9) для визначення меж адміністративного розсуду вагомими є вихідні положення Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 р. № R (80) 2, зокрема такі: кожен випадок застосування адміністративного розсуду має належне законодавче обґрунтування, тобто відповідати меті, з

якою він був наданий, у цьому аспекті особливу увагу слід звернути на принцип мети дискреційного повноваження; особливої ваги в реалізації адміністративного розсуду набуває принцип об'єктивності, адже посадова особа адміністративного органу зобов'язана розглянути та перевірити всі чинники, які впливають на ухвалення рішення; упровадження адміністративного розсуду до практики управлінської діяльності дозволяє покращити ефективність її функціонування; застосування дискреційних повноважень в адміністративно-процедурній діяльності може обмежуватися не лише чітко встановленими строками ухвалення рішення або вирішення справи, а й використанням інституту «розумного часу».

Отже, адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Що стосується системи розрізнених процедур, які формально виражені в численних чинних нормативно-правових актах, то, на слушну думку І. Коліушко, практично предмет регулювання чинного вітчизняного законодавчого зводиться до проваджень у справах:

- 1) за заявами фізичних та юридичних осіб, зокрема з надання адміністративних послуг;
- 2) за ініціативою публічної адміністрації, зокрема в порядку здійснення контрольних повноважень щодо фізичних та юридичних осіб;
- 3) за скаргами фізичних та юридичних осіб на рішення, дії та бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації.

При цьому регулювання адміністративно-процедурних відносин, пов'язаних із накладенням адміністративних стягнень, ураховуючи вітчизняні адміністративно правові традиції, практично залишається в межах інституту адміністративної

відповідальності, відповідно до КУпАП, який містить також процедурну частину.

Отже, усі адміністративно-процедурні відносини вимагають належного правового регулювання, і звичайно, оптимальною формою такого акта був би Адміністративний процедурний кодекс, який би охопив усі зазначені вище види проваджень¹.

8.5.1 Адміністративні послуги

Провідними адміністративними процедурами є адміністративні послуги – та частина публічних сервісних послуг, які надаються публічною адміністрацією і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Вони поділяються на державні, комунальні та ті, що надаються недержавними публічними органами в процесі реалізації державних делегованих функцій (наприклад, проведення станціями технічного обслуговування всіх форм власності державного технічного огляду).

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.

Суб'єкт звернення – фізична чи юридична особа, яка має намір отримати адміністративні послуги. Суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Положення Закону України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги» поширюються на суспільні

¹ Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / Ігор Борисович Коліушко. – К.: Факт, 2002. – С. 102.

відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг, за винятком дій, визначених п. 2 ст. 2 цього Закону, зокрема дії аналізованого Закону, що не поширюється на відносини щодо здійснення державного нагляду (контролю); метрологічного контролю і нагляду; акредитації органів з оцінювання відповідності; дізнання, досудового слідства; оперативно-розшукової діяльності.

Порядок надання адміністративних послуг:

1. Адміністративні послуги надаються суб'єктами адміністративних послуг безпосередньо через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

2. Фізична особа, зокрема фізична особа-підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом.

3. Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцем перебування такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцем розташування відповідного об'єкта.

4. Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій чи усній формі. Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто, надіслана поштою або у випадках, передбачених законом, – за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

5. Перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, визначаються законом.

6. Забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом.

7. Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади АПК,

органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає відповідні документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги):

1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, зокрема військовослужбовців (документи військового обліку);

2) свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану;

3) документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії;

4) документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина;

5) документи про освіту або професійну кваліфікацію, науковий ступінь і вчене звання та документи, пов'язані з проходженням навчання, що надаються закладами освіти;

6) документи Національного архівного фонду й інші архівні документи;

7) рішення, вирoki, ухвали, постанови судів тощо.

8. Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення, зокрема шляхом прямого доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

9. Суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані: забезпечити безоплатне надання таких документів або

інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом; уживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем і баз даних, якщо інше не передбачено законом; відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги.

Строки надання адміністративних послуг:

1. Граничний строк надання адміністративної послуги визначається законом, у разі якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги.

2. Суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги в найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення.

Центр надання адміністративних послуг – це постійно чинний робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської міської державної адміністрації, районної, районної в місті Києві державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Адміністратор відповідно до Закону України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI – це посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Основними завданнями адміністратора є: надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог і порядку надання адміністративних послуг; прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання таких послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання.

Організація забезпечення надання адміністративних послуг здійснюється шляхом: забезпечення безоплатного автоматизованого віддаленого доступу адміністраторів у режимі реального часу до інформації в інформаційних системах суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, в яких міститься інформація, необхідна для надання таких послуг, якщо інше не передбачено законом.

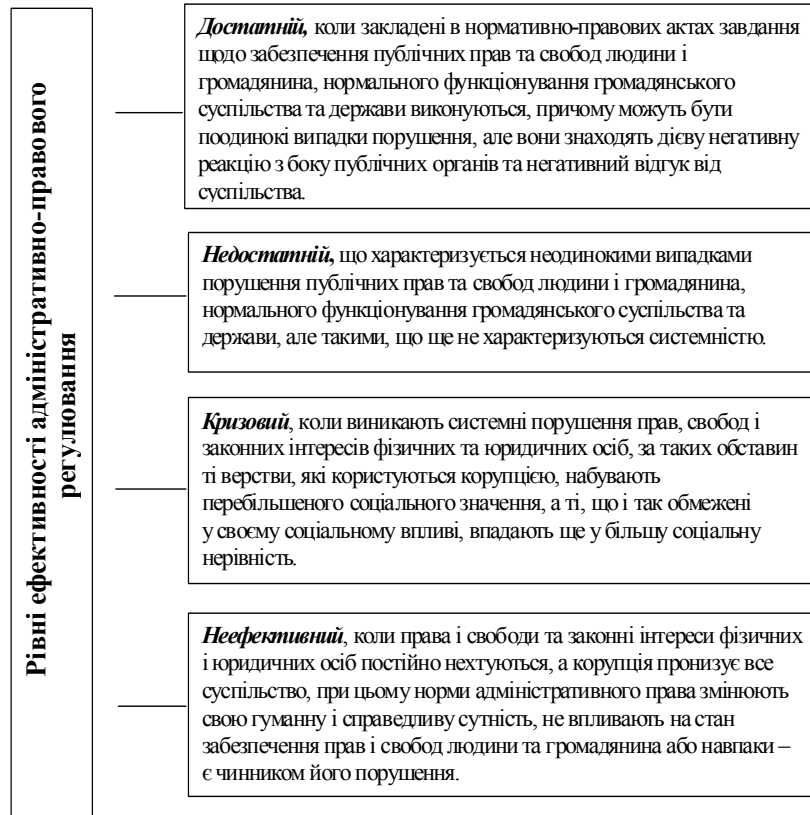
Ресур адміністративних послуг формується і ведеться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку, з метою ведення обліку адміністративних послуг. Надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про такі послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються **через Єдиний державний портал адміністративних послуг**, який є офіційним джерелом такої інформації в Україні. Держателем Єдиного державного порталу таких послуг є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку.

8.6 Ефективність адміністративно-правового регулювання

Адміністративно-правове регулювання, як і кожний конкретний вид суспільної діяльності, за своєю суттю і результатами має бути ефективним – у цьому полягає його призначення.

Критерієм оцінювання ефективності адміністративно-правового регулювання є співвідношення його мети та реальних результатів.

Проблема ефективності є основною проблемою функціонування будь-якого суспільного інституту, зокрема й адміністративного права. *У своїй загальній формі ефективність як соціальне явище відображає співвідношення між людською діяльністю та її наслідками.* Із таким об'єктивним змістом ефективність є оціночною категорією.



Мал. 8.6. Рівні ефективності адміністративно-правового регулювання.

Провідним чинником виявлення ефективності адміністративно-правових норм і практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації є *громадська думка*. Вона постає як вияв суспільної свідомості у формі надіндивідуальних суджень і установок, пов'язаних з оцінками певних суспільно значущих подій та явищ дійсності, пропозиціями вирішення або й вирішенням найрізноманітніших соціальних проблем. Оцінювання ефективності діяльності публічної адміністрації відбувається шляхом анкетування чи інших видів опитування. В умовах сьогодення це стає інститутом здійснення постійного моніторингу громадської думки.

Ефективність адміністративно-правового регулювання характеризується такими рисами:

1) ефективність норм адміністративного права – це співвідношення між завданнями та фактичним результатом дії адміністративно-правових норм щодо забезпечення публічних прав та свобод людини і громадянина;

2) до чинників, які забезпечують ефективність адміністративно-правового регулювання, належать такі: відповідність норм адміністративного права рівню соціально-економічного розвитку суспільства, економічним умовам, реальним потребам суспільства; рівень досконалості законодавства; рівень правової культури громадян; рівень правосвідомості суб'єктів правозастосовної діяльності;

3) відповідно до теорії природного права можна виділити чотири рівні ефективності норм адміністративного права – достатній, коли закладені в нормативно-правових актах завдання виконуються; недостатній; кризовий, неефективний, коли права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб постійно нехтуються, а корупція наповнює все суспільство, при цьому норми адміністративного права змінюють свою гуманну і справедливу сутність, не впливають на стан забезпечення прав

та свобод людини і громадянина або, навпаки, є чинником його порушення;

4) провідним чинником ефективності адміністративно-правових норм і практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації є виявлення громадської думки громадян з цих питань;

5) ефективність адміністративного законодавства полягає у з'ясуванні співвідношення фактичного результату дії законодавства й тих соціальних цілей, для досягнення яких це законодавство було прийнято.

Отже, ефективність адміністративно-правового регулювання полягає у вмінні публічної адміністрації якісно та своєчасно забезпечувати права, свободи й законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб.

Критерієм оцінювання ефективності адміністративно-правового регулювання є ступінь досягнутої відповідності стандартів природних прав і свобод людини та громадянина реальному стану їх забезпечення; думка з цього приводу самих громадян.

Розділ 9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

9.1 Поняття та форми адміністративно-правового захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб

Установлення норм права, які регулюють адміністративно-правові відносини, ще не виключає випадків їх порушення з боку публічної адміністрації та інших осіб, які такого статусу не мають. Щоб не допустити таких порушень, необхідне вжиття певних адміністративно-правових заходів щодо захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Адміністративно-правовий захист прав особи є надійною гарантією швидкого, ефективного та об'єктивного перетворення загального поняття «захист прав людини» з риторичного в реальне. За визначенням В.Авер'янова, «адміністративне право має визначатися як «право забезпечення і захисту прав людини»¹.

Фізичні та юридичні невіддільні особи потребують захисту від двох основних джерел небезпеки – суб'єктів владних повноважень та інших осіб, які владних повноважень не мають. У першому випадку до предмета адміністративного права належить владно-розпорядча діяльність щодо забезпечення захисту від свавілля органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації. Публічна адміністрація в умовах правової держави має подвійний статус: по-перше, вона робить вагомий внесок у захист прав і свобод людини і громадянина;

¹ Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / Авер'янов В. // Право України. – 1998. – №8. – С.10.

по-друге, окремі її представники самі є суб'єктами їх порушення.

Адміністративному праву належить важлива роль у захисті фізичних та юридичних осіб від неправомірних і недоцільних дій суб'єктів публічної адміністрації – адже у взаємовідносинах з цими суб'єктами найбільш конкретно виявляється адміністративно-правовий статус як громадян, так і юридичних осіб.

Обов'язковою передумовою забезпечення прав і свобод людини та громадянина є законність і принцип зв'язаності публічної адміністрації правом. Під законністю розуміють неухильне виконання законів і відповідних їм інших нормативних актів суб'єктами владних повноважень, громадськими організаціями, підприємствами та фізичними особами.

Категорію законності в адміністративному праві слід розуміти як:

- принцип діяльності публічної адміністрації;
- метод публічного управління;
- режим відносин об'єктів публічного управління з суб'єктами публічної адміністрації.

Принцип законності при охороні суб'єктів права власності є похідним від принципу верховенства права. Ідея верховенства закону є фундаментальною складовою принципу законності, наріжним каменем існування правової держави, діяльності її органів.

Цей принцип передусім виражається у вимогах:

- 1) сумлінного додержання та виконання юридичних норм публічною адміністрацією;
- 2) безумовного виконання вимог законодавства всіма невідними фізичними та юридичними особами;
- 3) забезпечення невідворотності покарання за правопорушення;

4) суворого дотримання правотворчими органами юридичної техніки тощо.

Провідним способом забезпечення законності в публічному управлінні є методи контролю (відомчий, міжвідомчий, позавідомчий) та адміністративний нагляд. Роль контролю як функції та форми захисту свободи правозахисної діяльності громадян різна: по-перше, це контроль як такий, коли він перевіряє законність, доцільність, ефективність управлінської діяльності і виконуваності робітників системи управління; по-друге, існує нагляд, коли оцінюється тільки стан режиму законності правозахисних дій і здійснення заходів адміністративного примусу¹.

Нагляд є різновидом контролю і полягає тільки в перевірці законності здійснюваних дій. Тобто нагляд – це контроль у вузькому значенні за законністю застосування заходів адміністративного примусу.

До форм захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб засобами адміністративного права належать:

- 1) забезпечення прав свобод людини і громадянина Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;
- 2) провадження за заявами, скаргами та пропозиціями громадян;
- 3) дисциплінарні провадження в адміністративному праві;
- 4) запобігання та протидія корупції;
- 5) захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у системі адміністративного судочинства;
- 6) публічний захист прав і свобод фізичних і юридичних осіб засобами громадянського суспільства;
- 7) захист прав і свобод громадян України в Європейському суді з прав людини.

¹ Ткач. Галина Адміністративно-правовий захист: окремі питання прав, свобод та законних інтересів громадян/ Г. Ткач Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Випуск 36. – 629 с.

Отже, адміністративно-правовий захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб – це правозастосовна та правоохоронна владна діяльність публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних справ із метою запобігання правопорушенням і відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, відшкодування збитків потерпілим і притягнення винних до адміністративної відповідальності або/та створення умов для притягнення їх до іншого виду юридичної відповідальності.

9.2 Забезпечення прав свобод людини і громадянина Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини

Нагляд за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі від імені Верховної Ради України здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини (далі – Уповноважений), який відповідно до Закону України від 23.12.1997 № 776/97-ВР захищає права та свободи фізичних осіб у відносинах, що виникають при реалізації їхніх конституційних прав і свобод незалежно від місця перебування¹.

Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян»².

Звернення подаються Уповноваженому в письмовій формі протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини

¹ Див .ст.2 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 № 776/97-ВР

² Див .ст.1 Закону України «Про звернення» громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР

і громадянина. За наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим, але не більше ніж до двох років.

При розгляді звернення Уповноважений:

1) відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина;

2) роз'яснює заходи, що їх має вжити особа, яка подала йому звернення;

3) направляє звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення;

4) відмовляє в розгляді звернення.

Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

Повідомлення про прийняття звернення до розгляду або відмову в його прийнятті надсилається в письмовій формі особі, яка його подала. Відмова у прийнятті звернення має бути вмотивованою.

Метою парламентського контролю, який здійснюється Уповноваженим, є:

1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами публічної адміністрації

3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;

4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина відповідно до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі;

5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини та громадянина;

6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та його подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

Слід зазначити, що із запровадженням цього правового інституту (омбудсману) Українська держава в особі Верховної Ради визнала його необхідність як незалежного, деполітизованого органу та додаткового механізму правозахисту.

9.3 Забезпечення прав, свобод людини і громадянина та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у процесі проваджень за заявами, скаргами та пропозиціями громадян

Однією з найбільш ефективних форм адміністративно-правового захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб є здійснення публічною адміністрацією проваджень за заявами, скаргами та пропозиціями громадян.

Сутність цього полягає в тому, що громадяни в разі протизаконної (несправедливої, неефективної, негуманної та ін.) діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації або бездіяльності їх у разі порушення прав, свобод і законних інтересів третіми особами подають заяви, скарги та пропозиції до вищого в ієрархічній будові органу (посадової особи).

Цей орган має здійснити неупереджено всі передбачені законодавством адміністративні процедури, й у разі

підтвердження інформації своїм рішенням відновити законність, відшкодувати заявнику збитки, притягнути нижчу за ієрархією винну посадову особу до дисциплінарної відповідальності та надати заявнику письмову відповідь. У тих випадках, коли інформація в заяві, скарзі не підтвердилась, а пропозиція не може бути реалізована з об'єктивних причин, ініціатору подання документа надається лише мотивована відповідь.

Адміністративно-правове забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у процесі проваджень за заявами, скаргами та пропозиціями громадян має такі особливості:

– адміністративно-правові відносини виникають у цій сфері після подання фізичною особою заяви скарги чи пропозиції;

– вони розглядаються у встановлені законодавством короткі терміни суб'єктами публічної адміністрації в позасудовому порядку в процесі їх владної діяльності;

– прийняті публічною адміністрацією рішення, як правило, призводять до ефективного відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

– посадові особи, які припустилися порушень, притягуються до дисциплінарної відповідальності, а в разі виявлення в їх діяннях ознак злочину матеріали щодо них передаються в правоохоронні органи;

– незалежно від рішення заявнику обов'язково надається мотивована відповідь.

Конституція України встановлює вихідні положення в аналізованій сфері, зокрема стаття 40 визначає: «Усі 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».

Зазначені положення Основного Закону знайшли свою деталізацію в Законі України від 2 жовтня 1996 р. № 396 «Про

звернення громадян», відповідно до статті 1 якого 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, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Особи, які не є громадянами України але перебувають на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України. При цьому під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) – це 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, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) – це 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 – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – це звернення з вимогою поновлення прав і захисту 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.

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 має бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати.

Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження. Забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення. Якщо питання, порушені в одержаному органом

державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення.

Забороняється надсилати 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. Не розглядаються повторні звернення одним і тим же органом від одного й того ж громадянина з одного й того ж питання, якщо перше вирішено по суті, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними. Рішення про припинення розгляду такого звернення приймає керівник органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення.

Органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань). Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку надається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки.

Органи та посадові особи зобов'язані розглянути скаргу (звернення) і надати обґрунтовану відповідь у встановлений

законом строк. А в ст. 9 зазначеного Закону йдеться про заборону переслідування громадян і членів їхніх сімей за порушення звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб за критику у зверненні їхньої діяльності та рішень. За порушення цієї заборони посадові особи можуть притягатися до дисциплінарної або кримінальної відповідальності. Зауважимо, що чинне законодавство не містить обмежень права громадян на загальну скаргу за змістом, крім випадків подання анонімних скарг (без зазначення місця проживання та без підпису автора); повторних скарг від одного й того ж громадянина з одного й того ж питання, якщо перше вирішено по суті.

Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку статті 23-1 Закону України № 396.

Вищі посадові особи держави – Президент України, Голова Верховної Ради, Прем'єр-міністр – здійснюють прийом у встановленому ними порядку.

Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке збирає підписи на підтримку електронної петиції.

В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що збирає підписи, обов'язково зазначаються дата початку збирання та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збирання підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збирання підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором).

Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті відповідно Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання є датою початку збирання підписів на її підтримку.

Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збирання підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до Закону від 2 жовтня 1996 р. № 396. Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді, Кабінету Міністрів, розглядається у порядку, встановленому цією статтею, за умови збирання на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

9.4 Дисциплінарні провадження в адміністративному праві

Дисциплінарні провадження в адміністративному праві застосовуються щодо посадових осіб публічної адміністрації – працівників ОВС, прокуратури, суб'єктів корупційних діянь;

державних службовців, органів місцевого самоврядування; спортивних функціонерів. Вони є вагомим чинником забезпечення прав і свобод громадян від свавілля публічної адміністрації. Саме дисциплінарним стягненням посадової особи – суб'єкта публічної адміністрації, як правило, супроводжується провадження за обґрунтованою скаргою.

Дисциплінарна відповідальність – це винне порушення трудової дисципліни та службових обов'язків. Вона характеризується як загальними, так і спеціальними ознаками.

Загальна дисциплінарна відповідальність передбачена ст. 147 КЗпП України. Вона є універсальною за характером та може застосовуватися до всіх працівників, які працюють за трудовим договором, незалежно від виду здійснюваної ними діяльності. КЗпП визначено два види дисциплінарних стягнень – догану та звільнення. Перелік дисциплінарних стягнень загального характеру є вичерпним. У законодавстві про працю немає обмежень щодо підстав і періодичності застосування догани як дисциплінарного стягнення. Звільнення працівника як вид дисциплінарного стягнення та підстава розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця може застосовуватись у випадках, передбачених КЗпП.

До загальних ознак дисциплінарної відповідальності належать такі: її підставою є дисциплінарний проступок; за такий проступок передбачено накладення дисциплінарного стягнення; стягнення накладається уповноваженим на те органом (посадовою особою) у порядку підлеглості; межі дисциплінарної влади цього органу або посадової особи чітко встановлені правовими нормами; особа, щодо якої застосовано дисциплінарне стягнення, може оскаржити його в судовому порядку або вищій посадовій особі; за один дисциплінарний проступок накладається лише одне дисциплінарне стягнення. Загальне регулювання дисциплінарного провадження здійснюється на підставі КЗпП.

Дисциплінарна відповідальність в адміністративному праві є різновидом спеціальної та полягає в обов'язку посадової особи – суб'єкта публічної адміністрації – відповісти (понести дисциплінарні стягнення) за вчинене ним діяння (бездіяння), що призвело внаслідок неналежного виконання посадових обов'язків до порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Дисциплінарна відповідальність в адміністративному праві передбачена спеціальним законодавством: законами, що визначають адміністративно-правовий статус окремих груп публічної адміністрації (наприклад, «Про поліцію», «Про прокуратуру», «Про державну службу» тощо), та підзаконними актами (статутами, положеннями, текстами присяги).

Вона відрізняється від загальної більш широким змістом трудового правопорушення та більш суворими заходами дисциплінарного стягнення чи впливу. Так, відповідно до Закону України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII «Про прокуратуру» до працівників прокуратури можуть бути застосовані такі дисциплінарні стягнення:

- 1) догана;
- 2) заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора України);
- 3) звільнення з посади в органах прокуратури¹.

9.5 Запобігання та протидія корупції

У науці адміністративного права під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм

¹ Див. Ст.49 закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII

повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг¹.

Відповідно до Закону України від 14 жовтня № 1700-VII «Про запобігання корупції» під корупцією розуміється використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей². Корупція у сфері адміністративного захисту фізичних та юридичних осіб є актуальною проблемою сучасності. Запорукою успіху її подолання має стати застосування як морально-ідеологічних заходів у процесі боротьби з цим негативним явищем, так і поточний та підсумковий двосторонній – державний та громадський – контроль. Він має здійснюватися на засадах верховенства права, яким визначається підпорядкування всіх контрольних дій, які реалізовуватимуться чи з боку держави, чи з боку громадськості, нормам права та закону.

В Україні створено Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство), що є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. До основних напрямків удосконалення способів боротьби з корупцією належать:

¹ Півненко О. С. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України: [Електронний ресурс] / Півненко О. С. – Режим доступу : <http://www.biglib.com/book/64>

² Див ст.ст. 1, 3 закону України від 14 жовтня № 1700-VII «Про запобігання корупції».

1) усвідомлення кожним громадянином своїх законних прав та інтересів, готовність відстоювати їх у встановленому законом порядку;

2) своєчасне звернення до правоохоронних органів у разі зловживання службовим становищем з боку посадових осіб;

3) розроблення комплексної програми на декілька років для вирішення проблеми корупції на рівні держави та областей;

4) партнерство влади, правоохоронних структур, громадськості та ЗМІ;

5) потреба намагання не створювати сприятливі умови для розвитку корупції шляхом зниження ролі держави в економіці;

6) посилення фінансового контролю та нагляду за діяльністю державної служби, підвищення заробітної плати та спонукальних мотивів для державних службовців;

7) підвищення свідомості громадськості.

Отже, громадськість може активно сприяти подальшій демократизації суспільства, брати участь у розв'язанні суперечностей між гілками влади, посилювати її консолідацію та активно протидіяти корупційним проявам. Тому важливого значення в подоланні корупції набувають політична воля та громадянська активність¹.

9.6 Захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у системі адміністративного судочинства

У системі конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина особлива роль відводиться судовому контролю за публічним управлінням. Адміністративне судочинство слід визначити як систему принципів та адміністративно-процесуальних норм, які зумовлюють і регламентують порядок розгляду судом справ щодо публічноправових конфліктів (суперечок), які виникають у сфері адміністративно-правових

¹ Півненко О. С. Зазн. праця.

відносин між суб'єктами права (фізичні та юридичні особи) у сфері здійснення владних управлінських функцій. З цього випливає, що сучасне адміністративне судочинство стало в певному розумінні важливою формою захисту публічних прав та свобод людини і громадянина, а також законних інтересів публічних осіб¹. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічноправових відносин від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ².

Поява КАС дала можливість створити повноцінні процедури розгляду позовів, а не скарг громадян, у ньому визначено основоположні загальні принципи і порядок здійснення судочинства, передбачено норми, якими регулюються права та обов'язки осіб, що беруть участь у процесі, порядок апеляційного та касаційного провадження, а також процесуальний порядок розгляду Верховним Судом України судових рішень Вищого Адміністративного Суду. Це сприяє виробленню такого механізму, який передбачав би доступ кожного громадянина до правосуддя, тобто до судового вирішення його конфлікту з владою.

¹ Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади [Електронний ресурс] / Селіванов А. О. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/1F84B04D473311CEC32570BD00232346>

² Див. ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV.

9.7 Публічний захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб засобами громадянського суспільства

Одним із дієвих правових інструментів забезпечення захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб засобами громадянського суспільства є гарантована Конституцією України свобода зібрань. Стаття 39 Основного Закону визначає, що «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей».

Громадський «тиск» на публічну владу в разі порушення нею прав і свобод фізичних і юридичних осіб здійснюється в таких основних формах:

– *збори* – мирні зібрання, що проводяться у визначеному місці з метою обговорення й вирішення професійних, організаційних, соціально-побутових або будь-яких інших питань;

– *мітинг* – мирне зібрання, що проводиться у визначеному місці для підтримки вимог, резолюцій і звернень;

– *похід* – мирне зібрання, що проводиться у формі масового організованого руху (піший похід, проїзд тощо) вулицями, дорогами або поза ними за задалегідь визначним маршрутом з метою привернення уваги до будь-яких проблем;

– *демонстрація* – мирне зібрання, що проводиться у формі організованого пересування учасників за задалегідь визначеним маршрутом і передбачає використання засобів агітації (плакатів, транспарантів тощо).

Крім того часто використовується така форма громадського протесту, як *пикетування* – мирне зібрання, що проводиться у формі протесту поблизу будинку, споруди чи іншого об'єкта, в яких розміщено заклади, підприємства, установи, організації, органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, що мають сприяти вирішенню висловлених ними вимог, або проводяться в іншому публічному місці.

Революція як засіб заміни нелегітимної влади. У разі грубих порушень державною владою прав і свобод громадян, коли публічна адміністрація системно діє не в правовий спосіб, і в тих випадках, коли інші види громадського тиску на владу не дають позитивних результатів, грубо продовжують порушення прав і свобод, громадяни як крайній захід мають право на здійснення мирної революції.

Метою революції не може бути узурпація державної влади. Основними завданнями легітимної революції є заміна чинної влади шляхом проведення дострокових демократичних прямих виборів або вирішення інших найважливіших для суспільства проблем шляхом легалізації через всеукраїнський референдум.

Відповідно до рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 організатори мирних зібрань мають сповістити зазначені органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення.

Ці строки не мають обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають бути його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вживати заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості,

місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання. В умовах сьогодення такі строки визначаються рішеннями органів місцевого самоврядування.

Організаторами заходів можуть бути об'єднання громадян, громадяни віком не молодше 18 років, за винятком осіб, визнаних у встановленому законом порядку повністю або частково недієздатними, а також осіб, які перебувають під арештом, тримаються під вартою або в місцях позбавлення волі. Організаторами заходів мають бути не менше трьох осіб. Якщо ініціатором заходів є об'єднання громадян (політична або громадська організація), від його імені виступають уповноважені (згідно зі статутом об'єднання) особи, які постають як організатори. Особи визначаються організаторами заходу з моменту здійснення дій, спрямованих на організацію і проведення.

Посадова особа, уповноважена виконавчим органом місцевого самоврядування, приймає від організаторів повідомлення про проведення заходу, зазначає на копії повідомлення час і дату його прийняття, посаду, прізвище, ім'я, номер службового телефону, що засвідчує підписом і печаткою відповідного органу. Посадові особи у дводенний термін розглядають повідомлення і доводять до відома про прийняте рішення зацікавлених осіб. У разі наявності умов виконавчий орган ради у встановленому порядку звертається до адміністративного суду з метою отримання його рішення щодо обмеження проведення заходів, про що повідомляє їх організаторів.

Організатори заходів зобов'язані: дотримуватися місця, часу, мети і форми проведення заходу, зазначених у повідомленні, а також оголосити про них як завчасно, так і на початку проведення заходу; забезпечити безпеку учасників заходу у зв'язку з використанням під час його проведення засобів підвищеної небезпеки (автомобілів, піротехнічних засобів, великогабаритних і висотних конструкцій тощо);

забезпечити додержання учасниками заходів, запрошених організаторами, громадського порядку; призупиняти заходи в разі вчинення їх учасниками протиправних дій; виконувати всі законні вимоги працівників міліції та інших посадових осіб, які здійснюють функції щодо дотримання правопорядку; повідомляти учасників про закінчення заходу; мати розпізнавальний знак організатора заходу.

Учасники заходів під час їх проведення зобов'язані дотримуватися громадського порядку, виконувати всі законні вимоги організаторів, уповноважених ними осіб, працівників міліції та інших посадових осіб, які здійснюють функції щодо дотримання порядку.

Учасникам заходів забороняється мати при собі зброю та інші засоби, спеціально призначені для фізичного ушкодження, а також вибухові, займисті, радіоактивні, отруйні й інші небезпечні речовини, засоби наглядної агітації, які принижують честь і гідність інших громадян, спеціально маскувати своє обличчя, крім випадків, якщо це зумовлено особливостями сценарію їх проведення; учасникам заходів забороняється приводити, привозити чи приносити з собою тварин, які можуть завдати фізичних ушкоджень.

Учасники заходів мусять покинути територію, на якій ті проводяться, і розійтися після їх закінчення, а також мають покинути місце проведення в тому разі, коли організатори заходів або службова особа, яка уповноважена здійснювати функції щодо дотримання правопорядку, оголошують про відмову у проведенні заходів на підставі рішень суду.

Виконавчий орган органу місцевого самоврядування зобов'язаний: забезпечити необхідні умови для проведення заходів, дотримання санітарно-гігієнічних вимог, і в разі потреби – надання громадянам медичної допомоги; за наявності підстав запропонувати інше місце і час для проведення заходів.

Під час проведення заходів працівники правоохоронних органів виконують свої повноваження щодо забезпечення

громадського порядку відповідно до законів, які регламентують їх діяльність.

Посадові особи, організатори, учасники та громадяни, що порушують порядок проведення заходів, несуть відповідальність за чинними законами України. Зокрема за порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій передбачена адміністративна відповідальність¹.

9.8 Захист прав і свобод громадян України в Європейському суді з прав людини

Права і свободи людини, гарантії щодо них визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Стаття 55 Конституції України проголошує: «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна».

Україна як член Ради Європи ратифікувала Європейську конвенцію «Про захист прав людини та основних свобод» 1997 року. З того часу вона стала частиною загальнонаціонального законодавства. Проте перший практичний досвід застосування Європейської конвенції в нашій державі виявив певні труднощі, адже реформування законодавства та системи судової влади об'єктивно потребує багато часу. До того ж актуальною

¹ Див. ст. 185-1 Кодексу про адміністративні правопорушення України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х.

проблемою залишається відсутність традицій і практичних навичок звернення у вітчизняних суддів, адвокатів і прокурорів щодо чинних для України міжнародних договорів при розгляді конкретних судових справ. Та все ж сьогодні вже можна навести непоодинокі приклади посилання в судових рішеннях на норми Конвенції та рішення Європейського суду з прав людини. Це свідчить про певну зміну правосвідомості суддівського корпусу України щодо сприйняття міжнародних норм і судових прецедентів Європейського суду з прав людини та застосування їх у судовій практиці¹.

Європейська спільнота, заклавши фундаментальні основи прав людини, постійно вдосконалює і розширює теоретичні засади та механізми практичної реалізації, які стають обов'язковими і для України.

¹ Корнієнко О. Місце Європейської конвенції з прав людини у правовій системі України / Ольга Корнієнко // Досвід застосування Європейської конвенції з прав людини в судочинстві України та Польщі : матеріали науково-практичної конф. / упор. О.П. Корнієнко. – К.: «А.П.Н.», 2006. – 142 с.

ЛІТЕРАТУРА ДЛЯ ПОГЛИБЛЕНОГО ВИВЧЕННЯ

1. Адміністративне право [Текст] : підручник / [Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. проф. Ю. П. Битяка [та ін.] ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
2. Адміністративне право в контексті європейського вибору України [Текст] // Зб. наук. праць за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 6-7 лютого 2004 року) / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов ; Центр політико-правових реформ. – К. : Міленіум, 2004. – 196 с.
3. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України [Текст]. – Київ : Дакор, 2015. – 500 с.
4. Адміністративне право України [Текст]: академ. курс : підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; відп. ред. В.Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К. : Юридична думка, 2007. – Т. 1 : Загальна частина. – [Б. м.] : [б.в.], 2007. – 591 с.
5. Адміністративне право України [Текст] : академ. курс: підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; відп. ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К. : Юридична думка, 2007. – Т. 2 : Особлива частина / В. Б. Авер'янов [та ін.]. – [Б. м.] : [б.в.], 2009. – 600 с.
6. Адміністративне право України [Текст] : академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: [у 2 т.] / голова ред. кол. В.Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина / В. Б. Авер'янов [та ін.]. – 2004. – 583 с.
7. Адміністративне право України [Текст] : академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: [у 2 т.] / голова ред. кол. В.Б. Авер'янов ; НАН України,

- Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 2 : Особлива частина / В. Б. Авер'янов [та ін.]. – 2005. – 624 с.
8. Адміністративне право України [Текст] : кредит.-модул. система орг. навч. процесу : завдання та метод. вказівки до семінар. занять і самост. роботи для студ. напряму підготов. «Право» / уклад.: Жаровська І. М., Костів М. В. ; Укоопспілка, Львів. комерц. акад. – Л. : Вид-во Львів. комерц. акад., 2011. – 43 с.
 9. Адміністративне право України [Текст] : метод. вказівки для студ. III курсу заоч. форми навчання юрид. ф-ту спец. 6.060100 «Правознавство» / Національний авіаційний ун-т ; уклад. С. Т. Гончарук, Л. Г. Шостак. – К. : НАУ, 2003. – 56 с.
 10. Адміністративне право України [Текст] : метод. рек. / В.В. Полулях ; відп. ред. С. М. Страшко ; Ніжинський держ. педагогічний ун-т ім. Миколи Гоголя. – Ніжин : Редакційно-видавничий відділ НДПУ ім. М.Гоголя, 2002. – 22 с.
 11. Адміністративне право України [Текст] : метод. реком. з проведення практ. занять / Р. О. Денчук ; Одеський ін-т підприємництва та права. – О. : СВД Черкасов, 2008. – 91 с.
 12. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / В.К. Шкарупа та ін. ; заг. ред. Т. О. Коломоець, Г. Ю. Гулевська ; Державний вищий навчальний заклад "Запорізький національний ун-т". – К. : Істина, 2007. – 216 с.
 13. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. : [у 2 т.] / Херсон. юрид. ін-т Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – Херсон : Херсон. міськ. друк., 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право / Галунько В. В. та ін. ; за заг. ред. В. В. Галунька. – 2011. – 320 с.
 14. Адміністративне право України [Текст] : навч. посібник для студ. вищ. навч. закладів / В.К. Шкарупа [та ін.] ;

- Національна академія держ. податкової служби України. – Ірпінь : [б.в.], 2005. – 248 с.
15. Адміністративне право України [Текст] : підруч. для студ. ВНЗ / Т.О. Коломоець та ін. ; заг. ред. Т. О. Коломоець ; Державний вищий навчальний заклад "Запорізький національний ун-т" МОН України. – К. : Істина, 2009. – 475 с.
 16. Адміністративне право України [Текст] : підручник / Ю. П. Битяк и др. ; ред. Ю. П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
 17. Адміністративне право України [Текст] : підручник : [у 2 т.] / Відкр. міжнар. ун-т розв. людини "Україна". – Херсон : ХМД, 2013. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс / [В. В. Галунько та ін.]. – 2013. – 393 с.
 18. Адміністративне право України [Текст] : підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. освіти / Ю. П. Битяк та ін. ; ред. Ю. П. Битяк ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
 19. Адміністративне право України [Текст] : підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / Ю. П. Битяк та ін. ; ред. Ю. П. Битяк ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
 20. Адміністративне право України [Текст] : словник термінів : навч. посіб. для студентів ВНЗ / Андрєєва Д. Є. та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Т. О. Коломоець, д-ра юрид. наук, проф. В. К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. "Запоріж. нац. ун-т". – Київ : Ін Юре, 2014. – 519 с.
 21. Адміністративне право України [Текст] : структурно-логічні схеми : навч. посібник / С. С. Гнатюк и др. ; Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. – Л. : [б.в.], 2006. – 195 с.
 22. Адміністративне право України в контексті європейського досвіду [Текст] : зб. наук. матеріалів круглого столу «Адміністративне право України як галузь права, галузь

- законодавства та навчальна дисципліна в контексті європейського досвіду» (16 трав. 2013 р., м. Київ) / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України О. Ф. Андрійко. – Харків : Планета-прінт, 2013. – 205 с.
23. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) [Текст] : монографія / Галунько В. В. та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Галунька ; Херсон. юрид. ін-т Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. – 378 с.
 24. Адміністративне право України у структурно-логічних схемах (загальна частина) [Текст] : навч. посіб. / [Мацелик Т. О. та ін.] ; за ред. канд. юрид. наук, доц. Т. О. Мацелик ; Держ. податк. служба України, Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь : Вид-во Нац. ун-ту ДПС України, 2012. – 240 с.
 25. Адміністративне право України. Загальна частина [Текст] : навч. посіб. / Наталія Федорук ; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці : Рута, 2011. – 296 с.
 26. Адміністративне право України: законодавчі визначення [Текст] : словник-довідник / уклад. Р. А. Калюжний, С. В. Петков ; Інститут права ім. Володимира Сташиса Класичного приватного ун-ту. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 220 с.
 27. Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку [Текст] : зб. наук. пр. VI міжнар. наук.-практ. конф. (23-24 верес. 2011 р., Київ) / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького ; [редкол.: О.Ф. Андрійко та ін.]. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2011. – 596 с.
 28. Адміністративне право України: сучасність та перспективи розвитку [Текст] : зб. матеріалів круглого столу «Адміністративне право України: сучасний стан та

- перспективи розвитку» (7 трав. 2012 р., м. Київ) / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; [за заг. ред. О.Ф. Андрійко]. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – 211 с.
29. Адміністративне право. Альбом схем [Текст] : навч. посіб. / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого»; розроб.: Битяк Ю. П. та ін. – Х. : Право, 2012. – 155 с.
 30. Адміністративне процесуальне (судове) право України [Текст] : підруч. / ред. С. В. Ківалов; Одеська національна юридична академія. – О. : Юридична література, 2007. – 312 с.
 31. Богуцький В. В. Адміністративне право України як галузь права [Текст] : навч. посіб. / В. В. Богуцький, А. В. Богуцька. – Х. : ФІНН, 2010. – 59 с.
 32. Богуцький В. В. Адміністративне право України як галузь права [Текст] : навч. посіб. / В. В. Богуцький, А. В. Богуцька. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : ФІНН, 2011. – 119 с.
 33. Бортник В. А. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / В. А. Бортник; Міжрегіон. акад. упр. персоналом (МАУП). – Київ : Персонал, 2013. – 219 с.
 34. Бурбика М. М. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / М. М. Бурбика, А. В. Солонар, К. Д. Янішевська; Сум. держ. ун-т. – Суми : Мрія, 2015. – 357 с.
 35. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / В.Б. Авер'янов та ін.; ред. В.Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Видавничий Дім "Ін Юре", 2002. – 668 с.
 36. Войтенко А. Б. Адміністративне право України [Текст] : метод. матеріали та навч. програма курсу / А.Б. Войтенко, В.А. Новик; Житомирський держ. ун-т ім. Івана Франка. – Житомир : Полісся, 2006. – 198 с.
 37. Гладун З. С. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб.-довід. для підгот. до іспиту / З. С. Гладун;

- Тернопільський національний економічний ун-т. – Т. : ТНЕУ, 2008. – 172 с.
38. Гладун З. С. Адміністративне право України (опорні конспекти лекцій) [Текст] : навч. посібник для студентів та магістрантів спеціальності «Правознавство» вищих закладів освіти / З. С. Гладун; Тернопільська академія народного господарства, Юридичний ін-т. – Т. : Економічна думка, 2001. – 152 с.
 39. Гладун З. С. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. для підгот. до іспиту / З. С. Гладун. – К. : Знання, 2010. – 301 с.
 40. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) [Текст] / І. П. Голосніченко; Міжрегіональна академія управління персоналом. – К., 1998. – 52 с.
 41. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини [Текст] : навч. посіб. (на допомогу слухачам, що здають держ. та поточні іспити з адм. права) / С. Т. Гончарук; Національна академія внутрішніх справ України, Національна академія управління. – К. : [б.в.], 2000. – 240 с.
 42. Городецька І. А. Адміністративне право України. Загальна частина [Текст] : навч. посіб. / І. А. Городецька; Ніжин. держ. ун-т ім. Миколи Гоголя. – Ніжин : НДУ ім. М. Гоголя, 2011. – 192 с.
 43. Грянка Г. В. Адміністративне право України [Текст] : практикум / Г. В. Грянка и др.; Національна академія управління. – К. : Азимут-Україна, 2004. – 144 с.
 44. Дараганова Н. В. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / Н. В. Дараганова; Вищ. навч. закл. "Нац. акад. упр.". – К. : ВНЗ "Нац. акад. упр.", 2013. – 271 с.
 45. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування [Текст] / Українська академія держ. управління при Президентіві

- України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України ; підгот. В. Б. Авер'янов [та ін.] ; ред. В.Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко. – К. : [б.в.], 1999. – 50 с.
46. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; заг. ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.
 47. Забарний Г. Г. Адміністративне право України [Текст] : навч. посібник / Г. Г. Забарний [и др.]. – К. : [б.в.], 2003. – 212 с.
 48. Загуменник В. І. Адміністративне право України. Збірник основних питань та відповідей (загальна частина) [Текст] : навч. посіб. / В. І. Загуменник, В. В. Проценко ; під заг. ред. акад. Нац. акад. прав. наук України Крупчана О. Д. – Бендери : Поліграфіст ; К., 2012. – 443 с.
 49. Загуменник В. І. Адміністративне право України. Збірник основних питань та відповідей в окремих сферах державного управління (особлива частина) [Текст] : навч. посіб. / В. І. Загуменник, В. В. Проценко ; за заг. ред. акад. Нац. акад. прав. наук України О. Д. Крупчана. – Київ ; Бендери : Поліграфіст, 2013. – 411 с.
 50. Керецман В. Ю. Навчально-методичні матеріали до курсу «Адміністративне право України» [Текст] / В. Ю. Керецман ; Ужгородський національний ун-т. Юридичний факультет. – Ужгород : [б.в.], 2003. – 58 с.
 51. Ківалов С. В. Адміністративне право України [Текст] : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла ; Одеська національна юридична академія. – 2.вид., перероб. і доп. – О. : Юридична література, 2002. – 312 с.
 52. Ківалов С. В. Адміністративне право України [Текст] : навч.-метод. посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла ; Одеська національна юридична академія. – 3. вид., перероб. і доп. – О. : Юридична література, 2006. – 488 с.

53. Ківалов С. В. Адміністративне право України [Текст] : навч.-метод. посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла ; Одеська національна юридична академія. – Вид. 4-те, переробл. і доп. – О. : Фенікс, 2008. – 388 с.
54. Ківалов С. В. Адміністративне право України [Текст] : навч.-метод. посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла ; Одеська національна юридична академія. – Вид. 3-тє, перероб. і доп. – О. : Фенікс, 2008. – 393 с.
55. Ківалов С. В. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / С.В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова ; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". – Вид. 5-те, переробл. і доповн. – О. : Фенікс, 2011. – 399 с.
56. Ківалов С. В. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова ; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". – Вид. 6-те, стер. – О. : Фенікс, 2012. – 399 с.
57. Коваль Л. Адміністративне право України [Текст] : курс лекцій / Л. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.
58. Коломоєць Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» [Текст] : навч. лекція / проф. Т. О. Коломоєць, проф. В.К. Колпаков ; Запорізь. нац. ун-т. – Київ : Ін Юре, 2014. – 237 с.
59. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 575 с.
60. Колпаков В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 733 с.
61. Колпаков В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков. – 2 вид., доп. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
62. Колпаков В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков ; МВС України. – 3 вид., стереотип. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.

63. Колпаков В. К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
64. Крегул Ю. І. Адміністративне право України [Текст] : навч. посібник-практикум / Ю. І. Крегул ; Київський національний торговельно-економічний ун-т. – К. : КНТЕУ, 2004. – 190 с.
65. Мироненко Н. М. Законодавство України про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство [Текст] : посібник / Н.М. Мироненко и др. ; Академія адвокатури України, Школа адвокатської підготовки. – К. : Прецедент, 2007. – 158 с. – (Матеріали до складання кваліфікаційних іспитів для отримання Свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, вип. 12).
66. Мосьондз С. О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах [Текст] : навч. посібник / С. О. Мосьондз ; Університет економіки та права "КРОК". – К. : Прецедент, 2006. – 176 с.
67. Ней Н. С. Адміністративне право України [Текст] : навч. програма / Н.С. Ней ; Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці : Рута, 2007. – 39 с.
68. Ней Н. С. Адміністративне право України (Загальна частина) [Текст] : плани семінар. занять / Н. С. Ней, В. В. Хошуляк ; Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці : Рута, 2005. – 24 с.
69. Полулях В. В. Адміністративне право України [Текст] : метод. рекомендації / В. В. Полулях ; Ніжинський держ. педагогічний ун-т ім. Миколи Гоголя. – Ніжин : [б.в.], 2002. – 22 с.
70. Сопільник Л. І. Адміністративне право України [Текст] : (у схемах) : навч. посіб. / Сопільник Л. І., Новіков В. В., Чистоклетов Л. Г. ; ГУ МВС у Львів. обл., Львів. ун-т

- бізнесу та права. – Вид. 2-ге, допов. та переробл. – Л. : Вид-во Львів. політехніки, 2012. – 233 с.
71. Стеценко С. Г. Адміністративне право України [Текст] : навч. посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
72. Столбовий В. М. Адміністративне право України [Текст] : посіб. для підготов. до іспитів / В. М. Столбовий. – Вид. 2-е. – К. : О. С. Ліпкан, 2010. – 159 с.
73. Стояцький М. М. Адміністративне право України [Текст] : навч.-метод. посіб. / М. М. Стояцький ; Луганський національний педагогічний ун-т ім. Тараса Шевченка. – Луганськ : Альма-матер, 2005. – 36 с.
74. Тарануха В. П. Адміністративне процесуальне право України [Текст] : навч. програма / В. П. Тарануха ; Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці : Рута, 2007. – 68 с.
75. Українське адміністративне право : актуальні проблеми реформування [Текст] : зб. наук. пр. за матеріалами Другої нац. наук.-теорет. конф. (м. Суми, 25-27 травня 2000 року) / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Українська академія банківської справи. – Суми : ВВП "Мрія-1" ЛТД : Ініціатива, 2000. – 282 с.
76. Федорук Н. С. Адміністративне право України (загальна частина) [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Наталія Федорук ; Чернів. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці : Рута, 2013. – 295 с.
77. Чувпило О. О. Адміністративне право України [Текст] : навч. посібник для студ. спец. "Правознавство" / О.О. Чувпило. – Донецьк : Донецький держ. ун-т, 1999. – Т. 2 : Нормативні акти. Загальна і особлива частини. – 1999. – 444 с.
78. Шамрай В. О. Адміністративне право України: тестові завдання для перевірки знань [Текст] : навч. посібник / В. О. Шамрай, В. П. Підчибій. – Ірпінь : Державна Податкова

адміністрація України, Академія держ. податкової служби України, 2000 . – Ч. 1. – [Б. м.] : [б.в.], 2000. – 122 с.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
Розділ 1. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ЙОГО МІСЦЕ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ	5
1.1 Публічна адміністрація і публічний інтерес	5
1.2 Предмет і завдання адміністративного права	9
1.3 Метод адміністративного права	11
1.4 Адміністративне право як галузь, наука та навчальна дисципліна	16
1.5 Історія адміністративного права України	18
1.6 Система адміністративного права України.....	21
1.7 Роль адміністративного права у правовій системі України ...	24
Розділ 2. ОСНОВНІ ІНСТИТУТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	30
2.1 Адміністративно-правова норма	30
2.2 Адміністративно-правові відносини.....	37
2.3 Принципи адміністративного права	47
Розділ 3. ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	59
3.1 Поняття та класифікація джерел адміністративного права... ..	59
3.2 Конституція України як першоджерело адміністративного права	65
3.3 Загальна характеристика Кодексу України про адміністративні правопорушення	72
3.4 Характеристика розділів XVIII, XIX Митного кодексу України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI як вагомого джерела адміністративного права	76
3.5 Перехідний стан основних джерел адміністративного права в Україні.....	79
Розділ 4. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	86
4.1 Поняття та особливості суб'єктів адміністративного права ..	86
4.2 Адміністративно-правовий статус фізичних осіб	90
4.3 Президент України	95
4.4 Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади.....	98
4.4.1 Поняття та структура органів виконавчої влади	98

4.4.2 Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади	102
4.4.3 Система центральних органів виконавчої влади.....	103
4.4.4 Місцеві державні адміністрації.....	108
4.5 Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування.....	112
4.6 Адміністративно-правовий статус об'єднань громадян.....	116
Розділ 5. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ТА ЇЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ	122
5.1 Класифікація публічної служби в Україні та її законодавче забезпечення.....	122
5.2 Поняття, принципи та класифікація державної служби в Україні.....	124
5.3 Адміністративно-правовий статус державного службовця ..	126
5.4 Служба в органах місцевого самоврядування	128
Розділ 6. ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	132
6.1 Поняття, класифікація та зміст форм діяльності публічної адміністрації	132
6.2 Дія адміністративно-правових актів у часі, просторі, за колом осіб і вимоги, які пред'являються до них.....	139
6.3 Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації	143
6.4 Контроль і нагляд	151
Розділ 7. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ	155
7.1 Поняття та види адміністративної відповідальності, склад правопорушення	155
7.2 Поняття, види, принципи та стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення	162
7.3 Стадія порушення адміністративного провадження й адміністративного розслідування	168
7.4 Адміністративно-правовий статус осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення	170
7.5 Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення за нею постанови	174
7.6 Перегляд справ про адміністративні правопорушення у зв'язку з оскарженням та опротестуванням.....	177

7.7 Докази і доказування в процесі здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення.....	184
7.8 Перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення за рішення міжнародних суддів	185
7.9 Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.....	186
7.10 Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення	193
Розділ 8. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ	205
8.1 Адміністративно-правове регулювання	205
8.2 Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання	211
8.3 Тлумачення норм адміністративного права.....	214
8.4 Адміністративно-правові режими.....	218
8.5 Адміністративні процедури	221
8.5.1 Адміністративні послуги.....	225
8.6 Ефективність адміністративно-правового регулювання	229
Розділ 9. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ	233
9.1 Поняття та форми адміністративно-правового захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.....	233
9.2 Забезпечення прав свобод людини і громадянина Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.....	236
9.3 Забезпечення прав, свобод людини і громадянина та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у процесі проваджень за заявами, скаргами та пропозиціями громадян ...	238
9.4 Дисциплінарні провадження в адміністративному праві	244
9.5 Запобігання та протидія корупції.....	246
9.6 Захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у системі адміністративного судочинства	248
9.7 Публічний захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб засобами громадянського суспільства.....	250
9.8 Захист прав і свобод громадян України в Європейському суді з прав людини	254
ЛІТЕРАТУРА ДЛЯ ПОГЛИБЛЕНОГО ВИВЧЕННЯ	256

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**
вул. Козацька 116, м. Київ,
03118
Тел. 044 228-1031
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**
116 Kozatska str., Kyiv,
03118
Tel. +38 044 228-1031
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

Науково-дослідний інститут публічного права – це недержавна наукова установа, яка створена молодими вченими з метою залучення до актуальних науково-прикладних досліджень вітчизняних учених, студентів та підприємців, які шляхом розроблення практично спрямованих досліджень у різних галузях науки (економіки, правознавства ІТ-технологій, машинобудування, легкої та переробної промисловості й ін.) мають забезпечити розвиток малого й середнього бізнесу, щоб молоді амбітні, розумні та освічені громадяни України не шукали собі кращої долі за кордоном, а завдяки своїй підприємницькій праці стали заможними в Україні, а держава – самодостатньою.

Ми, українці, є однією з найбільш освічених і працездатних націй в Європі. Виникає питання: чому ми так погано живемо? На наш погляд, відповідь очевидна. Нам заважає достойно жити *популізм*, коли значна частина населення не хоче забезпечувати собі достаток завдяки своїй бізнесовій праці, а розраховує на бюджетне фінансування, а уряд, сформований політиками-популістами, потурає їм.

Наслідком популізму є корупція, занепад економіки, вождизм, що зрештою призводить до тоталітаризму, зубожіння населення та порушення їх природних прав. Адже держава з ринковою економікою нічого не заробляє, вона лише забирає частину прибутку в бізнесу та багатих фізичних осіб і перерозподіляє їх через бюджет на утримання апарату держави та нужденних. У нашій країні ситуація є критичною: близько 14 мільйонів підприємців «годують» 26 мільйонів бюджетників і пенсіонерів, безробітних, дітей та ін. Така пропорція є неприпустимою і згубною.

Який ми бачимо вихід із ситуації? Це підняття загальної та правової культури населення, коли громадяни не будуть голосувати за популістичні партії та їх лідерів. До влади в демократичний спосіб має прийти нова еліта – ставленики малого бізнесу. А до того має здійснюватися правовими засобами потужний тиск на сьогоднішніх парламентарів, щоб вони через закони знижували податки для малого бізнесу, здійснювали дерегуляцію підприємництва, прийняли компромісний трудовий кодекс, змінили корумповану систему правосуддя, створили відкриту конкурсну систему допуску до публічної служби, зменшили в рази кількість бюджетників і підняли їм зарплатню, збільшили пенсійний вік, ліквідували пільги тощо.

Директор інституту, професор В. Галунько

Наукове видання

ГАЛУНЬКО В _____ В _____
КУРИЛО В _____ І _____
КОРОЄД С _____ О _____
ДРОЗД О _____ Ю _____
ГИРЕНКО І _____ В _____
ЄЩУК Ольга Миколаївна _____
Риженко І _____ М _____
Іванишук А _____ А _____
Саунін Р _____ Д _____
Ямкова І _____ М _____

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

том 1

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Підписано до друку _____
Формат 60x84/16. Папір Офс.
Ум. арк. 15,11. Наклад 1000 примірників.

Видання та друк: ФОП Грінь Д.С.,
73033, м. Херсон, а/с 15
e-mail: dimg@meta.ua
Свід. ДК № 4094 від 17.06.2011