

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

А. Є. Фоменко, Е. О. Сидорова, М. П. Юніна

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ПІДРУЧНИК

ЗА ЗАГАЛЬНОЮ РЕДАКЦІЄЮ
ДОКТОРА ЮРИДИЧНИХ НАУК, ПРОФЕСОРА,
ЗАСЛУЖЕНОГО ДІЯЧА НАУКИ І ТЕХНІКИ **О. С. ЮНІНА**

Дніпро
Видавець Біла К. О.
2022

УДК 342.9(477)(075.8)
Ф 76

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 9 від 26 травня.2022 р.)*

Рецензенти:

Журавльов Д. В. – заступник Керівника Департаменту з питань громадянства, помилування, державних нагород – керівник управління з питань помилування Офісу Президента України, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України;

Манжула А. А. – професор кафедри права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного Педагогічного університету ім. Володимира Винниченка, д-р юрид. наук, проф.;

Коваленко Н. В. – Суддя Верховного Суду, д-р юрид. наук, проф.

*За загальною редакцією д-ра юрид. наук, проф.,
Заслуженого діяча науки і техніки Юніна О. С.*

Авторський колектив:

Фоменко А. Є., Сидорова Е. О., Юніна М. П.

Фоменко А. Є.

Ф 76 Адміністративне право : підруч. / А. Є. Фоменко, Е. О. Сидорова, М. П. Юніна ; за заг. ред. Юніна О. С. – Дніпро : Видавець Біла К. О., 2022. – 428 с.

ISBN 978-617-645-485-4

Підручник підготовлений з урахуванням сучасних доктринальних підходів до регулювання відносин у сфері публічної адміністрації як у вимірі національної, так і зарубіжних правових систем. За основу взято теоретичні положення та практику діяльності публічної адміністрації, що відповідає цінностям людиноцентристської теорії, орієнтованої на забезпечення прав, свобод і законних інтересів сучасної людини у глобальному правовому просторі.

У підручнику розглянуто основні джерела й суб'єкти адміністративного права, принципи державного управління, методи і форми виконавчо-розпорядчої діяльності, механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, засоби забезпечення законності й дисципліни у публічному адмініструванні.

Підручник адресовано здобувачам вищої освіти, науково-педагогічним працівникам, практичним працівникам органів публічного управління, а також широкому загалу читацької аудиторії, дотичної до галузі адміністративного права.

УДК 342.9(477)(075.8)

ISBN 978-617-645-485-4

© Фоменко А. Є., Сидорова Е. О., Юніна М. П., 2022

THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

Andrii Fomenko, Elvira Sydorova, Marina Yunina

ADMINISTRATIVE LAW

TEXTBOOK

*GENERAL EDITORIAL
O.S. YUNIN, DOCTOR OF LAW SCIENCES, PROFESSOR,
HONOURED WORKER IN SCIENCE AND TECHNOLOGY*

Dnipro
Publisher K. Bila
2022

Recommended
to be published by the Academic Council of DSUIA
Protocol No. 9 dated May 26, 2022

Reviewers:

Zhuravlov Dmytro – deputy Head of the Department for citizenship, pardons, and state awards – Head of the Department for pardons of the Office of the President of Ukraine, doctor of law, professor, Honored lawyer of Ukraine;

Manzula Andrii – professor of law and law enforcement activity department of Central Ukrainian state Pedagogical university named after Volodymyr Vynnychenko, doctor of law, professor;

Kovalenko Nataliia – Judge of the Supreme Court, doctor of law, professor

*Under the general editorship of doctor of law, professor,
Honored statesman of science and technology O. Yunin*

Author Team:

A. Fomenko, E. Sydorova, M. Yunina

Fomenko A.

Administrative law : textbook / A. Fomenko, E. Sydorova, M. Yunina ; under general edition of Yunin O. – Dnipro : Publisher K. Bila, 2022. – 428 p.

ISBN 978-617-645-485-4

The textbook is prepared having taken into account modern doctrinal approaches to the regulation of relations in the field of public administration, both in terms of national and foreign legal systems. It is based on the theoretical statements and practice of public administration, which corresponds to the values of human-centered theory, focused on ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of modern people in the global legal space.

The textbook examines the main sources and subjects of administrative law, principles of state administration, methods and forms of executive and administrative activity, the mechanism of administrative and legal regulation of social relations, means of ensuring legality and discipline in public administration.

The textbook is addressed to students of higher education, scientific and pedagogical employees, practical workers of public administration bodies, as well as the general readership related to the field of administrative law.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА

II

ЧАСТИНА I

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

§ 1.1. Адміністративне право як галузь права, наука і навчальна дисципліна	19
1.1.1. Адміністративне право: поняття, завдання, ознаки	19
1.1.2. Адміністративне право як соціальний феномен	25
1.1.3. Адміністративне право як наука	28
1.1.4. Адміністративне право як навчальна дисципліна	33
§ 1.2. Основоположні категорії адміністративного права	35
§ 1.3. Взаємозв'язок та розмежування адміністративного права й інших галузей права	41
§ 1.4. Предмет адміністративного права	51
§ 1.5. Система і метод адміністративного права	55

§ 1.6. Джерела адміністративного права	62
1.6.1. Загальний огляд джерел адміністративного права	62
1.6.2. Класифікація джерел адміністративного права	68
1.6.3. Систематизація та облік джерел адміністративного права	81
1.6.4. Тенденції та закономірності в розвитку джерел адміністративного права	85
§ 1.7. Принципи адміністративного права	88
Питання для самоконтролю	101
Додаткова література	103

РОЗДІЛ 2

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН

§ 2.1. Поняття та види суб'єктів адміністративного права	105
§ 2.2. Приватна особа як суб'єкт адміністративного права	107
§ 2.3. Публічна адміністрація як суб'єкт адміністративного права	115
§ 2.4. Система органів виконавчої влади: поняття, ознаки, рівні	124
§ 2.5. Роль Президента України та Ради національної безпеки і оборони України в діяльності системи виконавчої влади	128
§ 2.6. Вищий рівень системи органів виконавчої влади	131
§ 2.7. Центральний рівень системи органів виконавчої влади	134
2.7.1. Центральні органи виконавчої влади: загальний огляд	134
2.7.2. Міністерства	137
2.7.3. Інші центральні органи виконавчої влади	140
§ 2.8. Місцевий рівень системи органів виконавчої влади	146
§ 2.9. Суб'єкти системи органів місцевого самоврядування	149
Питання для самоконтролю	155
Додаткова література	156

РОЗДІЛ 3 МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

§ 3.1. Поняття і структура механізму адміністративно-правового регулювання	159
§ 3.2. Норми адміністративного права	162
3.2.1. Поняття адміністративно-правової норми	162
3.2.2. Структура адміністративно-правової норми	165
3.2.3. Класифікація адміністративно-правових норм	168
3.2.4. Форми реалізації адміністративно-правових норм	171
§ 3.3. Адміністративно-правові відносини	175
3.3.1. Адміністративно-правові відносини: поняття, особливості, структура	175
3.3.2. Класифікація адміністративно-правових відносин	178
3.3.3. Організаційно-управлінські відносини у сфері здійснення виконавчої влади	184
Питання для самоконтролю	188
Додаткова література	189

РОЗДІЛ 4 ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

§ 4.1. Загальне уявлення про форми публічного адміністрування, їх види	191
§ 4.2. Нормативно-правові акти	196
§ 4.3. Адміністративні акти і адміністративні договори	203
4.3.1. Адміністративні акти: поняття, ознаки, види	203
4.3.2. Формальні вимоги до адміністративного акта	211
4.3.3. Адміністративні договори: загальна характеристика	219
§ 4.4. Акти-плани і акти-дії	226
Питання для самоконтролю	234
Додаткова література	235

РОЗДІЛ 5 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ Й ДИСЦИПЛІНИ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

§ 5.1. Поняття, принципи і система засобів забезпечення законності й дисципліни у публічному адмініструванні.	237
§ 5.2. Способи забезпечення законності й дисципліни у публічному адмініструванні	243
§ 5.3. Контроль як інструмент забезпечення законності й дисципліни.	245
§ 5.4. Адміністративний нагляд: поняття, ознаки, види	259
§ 5.5. Звернення громадян як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни	262
Питання для самоконтролю	270
Додаткова література	271

ЧАСТИНА II АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО В ЗАРУБІЖНИХ ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ

РОЗДІЛ 1 РОМАНО-ГЕРМАНСЬКА ПРАВОВА СІМ'Я

§ 1.1. Загальна характеристика	275
§ 1.2. Адміністративне право Франції	277
1.2.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права	277
1.2.2. Регулювання адміністративної діяльності	280
1.2.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні	284

§ 1.3. Адміністративне право Німеччини	290
1.3.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права	290
1.3.2. Регулювання адміністративної діяльності	296
1.3.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні	298
§ 1.4. Адміністративна юстиція Швейцарії	299
§ 1.5. Адміністративне право Італії.	308
1.5.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права	308
1.5.2. Регулювання адміністративної діяльності	312
1.5.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні	314
§ 1.6. Адміністративне право Іспанії	316
1.6.1. Регулювання адміністративної діяльності	316
1.6.2. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні	321
§ 1.7. Адміністративне право Португалії	325
1.7.1. Регулювання адміністративної діяльності	325
1.7.2. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні	327
§ 1.8. Адміністративне право Туреччини	330
1.8.1. Поняття та система джерел права	330
1.8.2. Регулювання адміністративної діяльності	332
1.8.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні	339
Питання для самоконтролю	342
Додаткова література	343

РОЗДІЛ 2

АНГЛОСАКСОНСЬКА ПРАВОВА СІМ'Я

§ 2.1. Загальна характеристика	345
§ 2.2. Адміністративне право Великобританії	347
2.2.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права	347
2.2.2. Регулювання адміністративної діяльності	351
2.2.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні	356

§ 2.3. Адміністративне право США	359
2.3.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права	359
2.3.2. Регулювання адміністративної діяльності	368
2.3.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні	371
§ 2.4. Адміністративне право Канади	381
2.4.1. Регулювання адміністративної діяльності	381
2.4.2. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні	395
Питання для самоконтролю	397
Додаткова література	398

РОЗДІЛ 3 РЕЛІГІЙНА ПРАВОВА СІМ'Я

§ 3.1. Загальна характеристика	399
§ 3.2. Адміністративне право Японії	403
3.2.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права	403
3.2.2. Регулювання адміністративної діяльності	407
3.2.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні	413
§ 3.3. Адміністративне право Китаю	417
3.3.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права	417
3.3.2. Регулювання адміністративної діяльності	419
3.3.3. Контроль за дотриманням законності в публічному адмініструванні	419
§ 3.4. Адміністративне право Єгипту	421
3.4.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права	421
3.4.2. Регулювання адміністративної діяльності	422
3.4.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні	424
Питання для самоконтролю	425
Додаткова література	426

ПЕРЕДМОВА

Адміністративне право є однією з найважливіших галузей правової системи держави, відповідно адміністративне законодавство є правовою основою побудови і функціонування виконавчої гілки влади. Ця галузь публічного права визначає систему, структуру, повноваження, принципи, форми і методи діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, що у своїй цілісності орієнтовані на забезпечення правового порядку.

Правовий порядок є завершальною стадією формування усіх правових інститутів, форм, механізмів та процесів, а також обумовленим підсумовуючим рівнем розвитку суспільства та держави. При цьому необхідно взяти до уваги, що правовий порядок гарантує здійснення таких суспільно значущих форм та моделей поведінки, які, з одного боку, підтримуються публічно-правовою діяльністю державної влади, а з іншого – забезпечують комфортно-правове існування особистості та суспільства в цілому.

Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин є одним із найважливіших способів вирішення глобальних проблем цивілізовано в умовах демократичного державно-політичного устрою. Останнім часом адміністративне право зазнало суттєвих змін, що пов'язано із системними трансформаціями у глобальному правовому і соціокультурному просторах. Відповідно формується і нова ідеологія взаємовідносин між державою й громадянином. Докорінних змін зазнає адміністративно-правова доктрина. Оновлюється адміністративне законодавство. У практичну площину переведені теоретичні доробки щодо адміністративної юстиції. Унаслідок цього адміністративне право перетворилося із права державного управління на галузь, яка

нормативно визначає і регулює права та обов'язки публічної адміністрації щодо суб'єктів громадянського суспільства. Воно стає обов'язковим і невід'ємним чинником формування правової держави.

На сьогодні в Україні сформувалася складна політична й економічна ситуація, у зв'язку з чим постає багато нових важливих питань, які слід вирішувати в найкоротші терміни. Незмінним залишається курс на створення правової держави, що поставило вимогу кардинальної перебудови всіх сфер суспільно-публічного життя. Відповідно до цих реалій змінився і зміст навчальної дисципліни «Адміністративне право», сформувалися якісно нові вимоги до набуття адміністративно-правових знань, що базуються на творчій активності, самостійному опануванні теоретичних і нормативних положень, дослідницькій ініціативності.

Як навчальна дисципліна адміністративне право є базовим освітнім компонентом підготовки юристів. У його межах вивчається складний комплекс теоретичних положень, правових інститутів і нормативного матеріалу щодо регламентації відносин у виконавчо-розпорядчій діяльності публічної адміністрації.

У першій частині підручника стисло викладено загальну частину курсу адміністративного права, зокрема висвітлено зміст і порядок здійснення державного управління, його характерні риси, функції, форми і методи; визначено поняття, особливості та види адміністративно-правових норм; узагальнено специфічні ознаки та види адміністративно-правових відносин. У навчальному виданні наведено основні положення щодо сутності виконавчої влади, її співвідношення з державним управлінням та адміністративним правом; розглядаються суб'єкти адміністративного права, механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин; принципи і система способів забезпечення законності й дисципліни у публічному адмініструванні.

У другій частині підручника проаналізовано зарубіжні адміністративно-правові системи, що втілили в собі спільні тенденції розвитку сучасної державності й особливості історичної еволюції окремих країн. У формуванні змісту цієї частини підручника ми враховували те, що відмінності в адміністративному праві цих країн обумовлені як природою «правових сімей», до яких вони належать (континентальна, мусульманська тощо), так і соціально-політичними факторами й зовнішньою політикою тієї чи іншої держави, в основі якої може бути співробітництво, нейтралітет чи конфронтація.

Вивчаючи адміністративне право, здобувачі вищої освіти опановують найважливіший інструмент професійної діяльності. Знання адміністративного права, його наукового та прикладного елементів, безумовно, забезпечує сучасному юристові успішний кар'єрний розвиток. Окрім того, упевнене володіння знаннями робить людину щасливою, додає позитивних емоцій та, як наслідок, зміцнює здоров'я.

PREFACE

Administrative law is one of the most important branches of the legal system of the state, respectively, administrative law is the legal basis for the construction and operation of the executive branch. This branch of public law defines the system, structure, powers, principles, forms and methods of activity of executive bodies and their officials, which in their entirety are focused on ensuring the rule of law.

The legal order is the final stage of formation of all legal institutions, forms, mechanisms and processes and acts as a conditional summary level of development of society and the state. It should be borne in mind that the legal order guarantees the implementation of such socially significant forms and patterns of behavior, which, on the one hand, are supported by public law activities of state power, and on the other - ensure comfortable legal existence of the individual and society as a whole.

Administrative and legal regulation of public relations is one of the most important means of solving global problems in a civilized way in a democratic political system.

Recently, administrative law has undergone significant changes due to systemic transformations in the global legal space. Accordingly, a new ideology of the relationship between the state and the citizen is formed. The administrative and legal doctrine is undergoing radical changes. Administrative legislation is being updated. Theoretical works on administrative justice have been translated into practice. As a result, administrative law has shifted from public administration law to a branch that regulates and regulates the rights and responsibilities of public administration in

relation to civil society actors. It is becoming a necessary factor in the formation of the rule of law.

Today, Ukraine is in a difficult political and economic situation, which raises many new, important issues that need to be addressed as soon as possible. The course of creating the rule of law remains unchanged, which demanded a radical reform of all spheres of public life. In accordance with these realities, the content of the discipline has changed, qualitatively new requirements have been formed for the acquisition of administrative and legal knowledge based on creative activity, independent mastery of theoretical and normative provisions, research initiative.

As a discipline, administrative law is a basic educational component of training lawyers. Within its framework, a complex set of theoretical provisions, legal institutions and normative material on the regulation of relations in the executive and administrative activities of public administration is studied.

The first part of the textbook summarizes the general part of the course of administrative law, highlights the procedure for public administration, its characteristics, functions, forms and methods; the concepts, features and types of administrative and legal norms are defined; specific features and types of administrative and legal relations are generalized. The textbook contains the main provisions on the nature of executive power, its relationship with public administration and administrative law, considers the subjects of administrative law, the mechanism of administrative and legal regulation of public relations; principles and system of means of ensuring law and discipline in public administration.

The second part of the textbook presents an analysis of foreign administrative and legal systems that have embodied common trends in modern statehood and features of the historical evolution of individual countries. In formulating the content of this part of the textbook, we proceeded from the fact that the differences in the administrative law of these countries are due to the

nature of the "legal families" to which they belong (continental, Muslim, etc.) and socio-political factors and foreign policy. or another state, which may be based on cooperation, neutrality or confrontation.

By studying administrative law, higher education students master the most important tool of professional activity. Knowledge of administrative law, its scientific and applied elements, of course, provides a modern lawyer with a successful career development. In addition, confident possession of knowledge makes a person happy, adds positive emotions and, consequently, strengthens health.

We wish you success in studying administrative law and we hope that the proposed textbook will make its best contribution to this exciting lesson!

ЧАСТИНА I

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ



РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

§ 1.1. Адміністративне право як галузь права, наука і навчальна дисципліна

1.1.1. Адміністративне право: поняття, завдання, ознаки

Право юридичне – це створений і забезпечений суспільством регулятор суспільних відносин, що є системою загальнообов’язкових, формально визначених правових норм, які зумовлені соціально-економічним устроєм суспільства і втілюють у ньому свободу та справедливість. Реалізація юридичного права забезпечується авторитетом держави і можливостями застосування примусу з боку держави.

Юридичне право завжди структуроване. Його поділяють:

- на матеріальне та процесуальне;
- регулятивне та охоронне;
- приватне та публічне тощо.

Публічне право охоплює галузі, так або інакше пов’язані з правовим механізмом організації та функціонування держави та її органів.

Публічне право (публічний – від лат. publicus – суспільний, народний) – сукупність правових норм, які регулюють відносини у сфері загальнодержавного, сукупного інтересу домінуючої частини суспільства (порядок організації та функціонування органів державної влади, захист суверенітету, питання міждержавних відносин, правопорядку, територіального устрою тощо).

На відміну від інших галузей права, що захищають приватні інтереси (приватне право), у публічному праві однією зі сторін є орган держави.

До предмета публічно-правового регулювання відносять:

- основи державного устрою;
- функціонування держави та її інститутів;
- інститути громадянського суспільства;
- систему та органи місцевого самоврядування;
- правотворчий та правозастосовний процес;
- судову систему;
- міжнародні відносини.

Кожна галузь має специфічні предмети та методи правового регулювання, а також спеціальну структуру нормативного матеріалу, що становить систему відповідної галузі права. Публічне право спрямоване на забезпечення та охорону суспільних інтересів.

Структура сучасного публічного права являє собою сукупність правових норм, що об'єднані в інститути, галузі і підгалузі права й мають на меті врегулювання публічних (державних, міждержавних і суспільних) відносин між суб'єктами. У структурі публічного права виділяють такі галузі: конституційне, адміністративне, кримінальне, фінансове, адміністративно-процесуальне, кримінально-процесуальне, податкове, митне, міжнародне публічне, міжнародне гуманітарне право та ін.

Адміністративне право зазвичай розуміють як право адміністрації («право управління», «управлінське право»). У цьому сенсі кожна країна з розвинутою правовою системою має усталене адміністративне право, оскільки існує суспільний запит на норми, що регламентують діяльність адміністрації.

У сучасній європейській навчальній літературі з адміністративного права підкреслюється так званий орієнтуючий характер поняття «адміністративне право». За такого підходу увага фокусується на певній функції адміністративного права, а саме орієнтуванні суб'єктів правозастосування на найбільш придатну для вирішення відповідних спорів (розгляду справ) норму.

Таким чином, адміністративне право є свого роду «путівником» у пошуку спеціальних правових норм. Особлива роль адміністративного права у механізмі правового впливу полягає в тому, що воно є необхідним інструментом управління соціальними процесами в суспільстві.

Адміністративне право встановлює правопорядок у відносинах між державою та громадянами, які потрапляють до «сфери уваги» державної адміністрації та посадових осіб під час здійснення адміністративної діяльності. Тому між громадянами та державою формуються відносини влади – підпорядкування.

Адміністративне право як галузь публічного права визначається насамперед своїм предметом, тобто системою державноуправлінських відносин, оскільки державне управління реалізується через категорії інтересу, потреб, цілей, суспільства, а також прийнятних для нього стимулів та норм.

Адміністративне право регулює широке коло питань організації та діяльності системи органів виконавчої влади, створення ефективної та стабільної державної служби (цивільної, правоохоронної та військової), забезпечення законності у сфері функціонування

виконавчої влади, розвитку адміністративної нормотворчості, формування адміністративного нормоконтролю (адміністративної юстиції чи адміністративного судочинства).

Окрім регулюючих функцій, адміністративному праву притаманні правоохоронні (примусові, адміністративно-юрисдикційні) методи впливу на конкретних учасників правовідносин.

Суб'єкти адміністративного права, що представляють державу та її органи, також застосовують у діяльності примусові механізми та правові засоби, у встановлених законодавством межах використовують адміністративно-владні правоохоронні, контрольні-наглядові повноваження.

Особливість адміністративного права полягає в тому, що воно деталізує (розвиває, конкретизує) суспільні відносини, які підлягають правовому регулюванню інших галузей права, як-от: конституційне, кримінальне, митне, фінансове, земельне, екологічне, будівельне право тощо. Принципово важливий характер цієї галузі виявляється і в головному методі (або, точніше, в одному із методів) правового регулювання – *імперативному, методі владних розпоряджень*.

Саме тому адміністративне право вважається однією з базових галузей права, яка, з одного боку, використовує потенціал та правові засоби імперативного методу регулювання, а з іншого – забезпечує публічні інтереси, правовий захист прав та свобод як фізичних, так і юридичних осіб від дій, рішень та бездіяльності адміністративних органів.

Адміністративному праву притаманні такі **ознаки**:

- забезпечує громадські інтереси та реалізацію державних функцій та завдань;
- застосовує можливості владного впливу на підлеглих суб'єктів права;

- спрямоване на організацію та функціонування державної влади, власне держави та її органів;
- галуззю його адміністративно-правового регулювання є управлінські відносини, що виникають як усередині держави та її органів, так і при взаємодії органів громадського управління з громадянами, організаціями та іншими суб'єктами права.
- найважливішою формою здійснення управлінських процесів є не договір (як у цивільному праві), а адміністративний акт, тобто нормативний чи індивідуальний правовий акт управління;
- у разі виникнення адміністративно-правового спору застосовується як адміністративний, так і судовий порядок його розгляду чи врегулювання. Обидва способи вирішення адміністративних справ (адміністративного конфлікту, адміністративно-правової суперечки) застосовуються з дотриманням встановлених у відповідних нормативних правових актах процедур, принципів та гарантій.

Розрізняють *матеріальні* («управлінські») адміністративно-правові норми, що безпосередньо регулюють адміністративні суспільні відносини, та *процесуальні* норми, які створюються для реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Процесуальні адміністративно-правові норми поділяються на два види:

- норми позитивного характеру, тобто регулюючі, управлінсько-процедурні (адміністративні процедури);
- адміністративно-деліктні норми, що встановлюють режими правоохорони, контролю та нагляду, дозволу, застосування заходів державного примусу. Для реалізації цього виду норм законодавство встановлює відповідні адміністративно-правові процедури та порядки.

Адміністративне право регулює відносини, що виникають у галузі управління, і відповідно головним об'єктом вивчення є **управління** (державне управління) і всі відносини, пов'язані з управлінням.

Адміністративне право – це, власне, правова оболонка управління, управлінської діяльності та її організації (структури).

Отже, **адміністративне право** – галузь права (система правових норм), яка регулює суспільні відносини управлінського характеру, що формуються у галузі організації і функціонування виконавчої влади, державного управління і місцевого самоврядування, у процесі адміністративно-юрисдикційної діяльності інших державних органів, а також під час забезпечення юридичного захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Таким чином, адміністративне право реалізується за допомогою застосування системи адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, які формуються в процесі здійснення виконавчої влади. Для забезпечення регулятивної та охоронної функцій адміністративного права створюється система правового регулювання публічного управління, що дозволяє в комплексі проаналізувати зміст адміністративного права.

Система (механізм) адміністративно-правового регулювання дає можливість зрозуміти логіку адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, виокремити основні елементи організаційно-правового впливу та регулювання відносин у сфері публічного управління.

У цю систему входять такі елементи:

- адміністративно-правові норми;
- правозастосовний процес;
- адміністративно-правові відносини, що створюються внаслідок дії адміністративно-правових норм та їх застосування.

1.1.2. Адміністративне право як соціальний феномен

Адміністративне право – це феномен соціальної реальності, зумовлений особливостями суспільно-економічної формації, що сформувалися на сьогодні, а також цивілізаційно-культурними факторами українського суспільства, це результат інтелектуальної діяльності людей, функціонування політичної системи, опосередкований результат реалізації волі найбільш впливових соціальних груп та соціального компромісу, що постулюється спеціально уповноваженими суб'єктами (переважно держави, її органів), світоглядний ідеал, зведений у ступінь загальнообов'язкового, забезпечений різними матеріальними та організаційними засобами, включаючи засоби примусу; феномен, який має мовні форми вираження та представлений індивідуальною стилістикою, об'єктивований як формально визначена інформація про види та форми загальнообов'язкової або допустимої поведінки в галузі державного управління суспільством.

Запропоноване визначення засноване на використанні методології, обґрунтованої представниками різних наукових шкіл і є синтезом різних типів праворозуміння. Наведені в ньому ознаки потребують окремих самостійних характеристик.

Отже, адміністративне право – це феномен соціальної реальності.

Соціальна система є складно організованим впорядкованим цілим, що включає окремих індивідів і соціальні спільноти, об'єднані різноманітними зв'язками та взаємовідносинами, специфічно соціальними за своєю природою. Ці відносини не є сталими, вони перебувають у постійній динаміці, спрямованість якої визначається багатьма факторами. Стабільність та нестабільність соціальної системи є її універсальними якостями. Вони розглядаються як динамічні характеристики, що визначають здатність чи нездатність соціальної системи протистояти впливу деструктивних факторів та динамічно

розвиватися, долаючи нестабільний стан за допомогою реорганізації структурних зав'язків усередині системи.

Адміністративне право – феномен, зумовлений суспільно-економічною формацією, що сформувалася на сьогодні.

Процес становлення нової суспільно-економічної формації внаслідок дії закономірностей різних суспільно-економічних факторів має перехідний, нестійкий характер, що збільшує варіативність у суспільному розвитку та розширює межі вільної діяльності людини. Це виявляється у зростанні ролі суб'єктивних та ідеальних факторів у системі детермінації становлення нової суспільно-економічної формації. Дія цих факторів обумовлює вибір напряму розвитку конкретних суспільств у межах, що визначаються логікою всесвітньо-історичного процесу, дією об'єктивних соціологічних законів.

Адміністративне право – феномен, зумовлений цивілізаційно-культурними факторами сучасної соціальної дійсності.

Право як певне суспільне явище і водночас система цінностей, необхідних людям як даність, мета та ідеал, має бути невід'ємним елементом духовної ментальності громадян України, їх культури, проявом самоповаги особистості і національної самосвідомості.

Аби право функціонувало не як насильство над особистістю, а як свобода внутрішньої самості (у певних межах), необхідно сформувати світогляд особистості, ґрунтуючись на моральних принципах та позитивних прикладах політичної, правової та державної практики.

Адміністративне право має усталені мовні форми вираження й індивідуальну стилістику.

Мова – це система дискретних звукових знаків, що розвивається задля цілей комунікації і здатна виразити всю сукупність знань та уявлень людини про світ. За своєю здатністю виражати абстрактні категорії

мислення (поняття, судження) та здатністю до дискретності людська мова якісно відрізняється від так званої мови тварин і штучних мов, тобто особливих систем і сигналізації. Мова пов'язана з мисленням і є знаряддям формування категорій думки і, якщо ширше, свідомості.

Неюридична характеристика права (філологічний аналіз) дає підстави для багатозначного розуміння права як категорії, що вживається у родовому та видовому значенні, обумовленому власне процесами становлення мови. Визнаючи певний вплив основних шкіл права на розвиток його розуміння, слід констатувати, що жодна з них неспроможна претендувати на універсальність через обмеженість методології дослідження і, як наслідок, абсолютизацію окремих характеристик (аспектів) права.

Ідея тісного взаємозв'язку управління та правової інформації реалізована у принципах науки управління та теорії права й отримала свій подальший розвиток у ході становлення управлінського підходу до пізнання права як особливого соціального феномену. Цей процес є органічною складовою частиною оновлення юридичної науки, він внутрішньо пов'язаний з якісною зміною пізнавальної ролі та наукового статусу поняття управління в галузі права.

У міру того як із розвитком пізнання неухильно розширюється обсяг поняття інформації та її застосування у правовій реальності, стають дедалі очевиднішими закладені в ньому соціальні можливості й невикористані раніше наукові потенції в галузі управління правовими системами, явищами та процесами.

Відомо, що різні сфери управління в галузі права (здіянні в ході реалізації завдань правового регулювання, правотворчості, зміцнення законності, правопорядку, правового виховання тощо) тривалий час не сприймалися окремими теоретиками та практиками як прояви однієї й тієї самої загальної управлінської сутності. Найважливіше досягнення

науки управління, теорії права, правової інформатики та інформаційного права полягає саме в тому, що вони дозволяють розкривати принципів ізоморфізм різних конкретних проявів управління в галузі права, побачити в цьому різноманітті різнопорядкових юридичних явищ і процесів найбільш істотне, важливе.

Спільним для всіх різновидів управління в галузі права є їхній антиентропійний характер, спрямованість на протидію руйнівним впливам та забезпечення в кінцевому підсумку ефективного функціонування правової системи українського суспільства та її окремих підсистем всупереч дезорганізуючим факторам.

Адміністративне право – елемент української системи права.

Певна галузь права є складовою, організаційно відокремленою і невід’ємною частиною (гілкою) загального правового масиву, що діє в державі; елементом системи права, що виражає його сутність на відповідному етапі розвитку та за своїми субстанційними та індивідуальними ознаками призначений для методично відокремленого врегулювання певної сфери (блоку) суспільних відносин.

Адміністративне право – феномен, об’єктивований як формально визначена інформація про види та форми загальнообов’язкової або допустимої поведінки в галузі державного управління суспільством.

1.1.3. Адміністративне право як наука

Із низки юридичних наук, що вивчають фундаментальні основи права – цивільного, кримінального та адміністративного, саме наука адміністративного права пройшла найбільш складний шлях. Її становлення розпочалося приблизно триста років тому як наука поліцейського права, а остаточне оформлення як самостійної науки відбулося на зламі XIX – XX ст.

Адміністративне право зазвичай розуміють як сукупність юридичних норм, що визначають поведінку суб'єктів у галузі державного управління та поліцейської діяльності. Відповідно наука адміністративного права досліджує норми адміністративного права, систематизує їх, об'єднує в правові інститути та представляє у певній системі.

Наука адміністративного права – одна з наймолодших. Будучи самостійною галуззю наукового пізнання, вона бере свій початок від теорії поділу влади та теорії правової держави.

Зародження адміністративного права пов'язане з діяльністю, зокрема поліцейською, держави, яка мала своїм завданням, з одного боку, попередження та припинення дій, що порушують існуючий порядок, а з іншого – створення умов для матеріального та духовного примноження добробуту держави.

Наука адміністративного права – це теоретичні положення та методологічні основи, що забезпечують процес вивчення, дослідження, аналізу та розробки пропозицій, рекомендацій та концепцій щодо правового регулювання відносин у галузі організації та функціонування публічного управління.

Наука управління – систематичне вчення про організацію та діяльність публічного управління. Самостійним її складником є система наукових поглядів та уявлень про правові аспекти публічного управління. Перетин з правовою наукою – особливо з адміністративно-правовою – допускається, коли йдеться про правові норми, що надають загальному предмету науки про управління юридичну оболонку і встановлюють її правовий зміст. Теоретичні положення науки про управління є основою адміністративно-правової науки. Водночас і наука адміністративного права, що виокремилася з часом зі структури науки управління, помітно впливає на останню.

Наука управління, маючи власний арсенал у пізнанні складових частин

її предметів, засобів, використовує також методи пізнання інших наукових дисциплін, наприклад, психології, соціології, політології.

Адміністративне право як наука – складова частина юридичної науки, що визначається як система державно-управлінських, адміністративних поглядів, ідей, уявлень про закони, що регламентують відносини у сфері державного управління (виконавчої влади), його соціальної обумовленості та ефективності.

Позитивно (або догматично) адміністративно-правова наука може бути представлена на основі конституцій, формальних законів, правових положень, а також діяльності управлінських органів та судової практики, у межах якої інтерпретується позитивно діюче адміністративне право.

Серед завдань адміністративно-правової науки ключовими є: виявлення проблем застосування норм адміністративного права; тлумачення адміністративно-правових норм; розроблення нових понять та принципів, спрямованих на вдосконалення державної управлінської діяльності.

Підсумки наукових досліджень (висновки, рекомендації, пропозиції, проекти законів, довідки щодо поліпшення управлінської діяльності та ін.) сприяють підвищенню ефективності правозастосовної адміністративно-правової діяльності та зміцнюють механізм адміністративно-правового регулювання.

Фундаментальною основою науки адміністративного права є як теоретичний базис інших дотичних наук (філософія, наука соціального та державного управління, загальна теорія держави і права, політологія та соціологія), так і наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених цієї галузі. Важливе значення для науки адміністративного права має аналіз національного законодавства та адміністративної правотворчості органів виконавчої влади (наприклад, постанови про систему органів виконавчої влади та їх структуру).

Застосовуючи *методи наукового аналізу* (історичний, логічний, формально-юридичний, соціологічний, порівняльно-правовий), наука адміністративного права здатна розкрити проблеми сучасного правового регулювання управлінської діяльності.

Розвиток цієї науки немислимий без постійного вивчення практичної діяльності державних та муніципальних органів (адміністративної практики), без проведення соціологічних досліджень у сфері організації та функціонування виконавчої влади, державного управління та державних службовців.

Система науки адміністративного права обумовлена власне системою самого адміністративного права, його структурою, сукупністю норм, правових інститутів адміністративного права та логічним взаємозв'язком між ними.

Характерні ознаки науки адміністративного права:

- ✓ Адміністративне право – це гуманітарна, юридична, динамічно змінювана фундаментальна наука, яка має специфічну методологію.
- ✓ Фундаментальний характер адміністративного права полягає в специфіці об'єкта та предмета правового регулювання. Його завданням є формування основних, фундаментальних дефініцій, цілей і принципів та наповнення їх змістом, що відповідає волі носія влади в державі.
- ✓ Методологічний характер науки адміністративного права складає її методологічна спрямованість. Методологічну спрямованість і наповнення певної галузі пізнання формує дослідження такого феномену соціальної дійсності, як управління. Саме для адміністративного права важливими є філософські засади оцінювання державного управління як у широкому, так і вузькому смислах, а також критерії його сприйняття чи розуміння. Це поняття можна розглядати через призму ліберально-демократичного, соціалістичного чи будь-якого з клерикальних підходів. Результати такого розгляду матимуть суттєві відмінності. Крім того, методологічний інструментарій, прийоми, засоби, способи, загалом

методологія оцінювання державного управління суспільством – той розділ науки адміністративного права, який потребує серйозного опрацювання та уніфікації. Результати більшості сучасних досліджень орієнтовані на можливість використання цього інструментарію для забезпечення певних цілей, переважно політично забарвлених, замість прагнення розуміння об'єктивної істини.

Специфіка адміністративно-правової науки виявляється в наявності притаманних їй закономірностей як на рівні наукового пізнання, так і на рівні правової системи та суспільної практики. Структура предмета науки адміністративного права включає норми об'єктивного права, правозастосовну практику і концептуальний апарат правової науки, тобто правові категорії та поняття. Інтерпретація проблеми об'єкта гуманітарного пізнання, його реальних властивостей має філософський характер та обґрунтовується відповідно до властивостей досліджуваного об'єкта, суб'єктивними намірами дослідників та системою антропологічно орієнтованих методів дослідження.

Метою адміністративного права як науки є пізнання об'єктивного права у часі, позитивного права як тотальної цілісності його соціальних, психологічних та інших властивостей та, насамперед, пізнання людської думки про адміністративне право.

Завдання науки адміністративного права:

1. Вивчення загальних понять та категорій науки адміністративного права в їх системі.
2. Оволодіння методикою правового аналізу норм адміністративного права та заснованої на діяльності державних установ та громадських інститутів.
3. З'ясування впливу факторів політичного, економічного, культурного та морального характеру на адміністративно-правові норми та практику їхнього застосування.

4. Виокремлення найбільш доцільної (ідеальної) моделі адміністративно-правового регулювання, орієнтованої на загальнолюдські цінності, та з'ясування можливостей її застосування у тих чи інших конкретних історичних умовах.

1.1.4. Адміністративне право як навчальна дисципліна

Як навчальна дисципліна адміністративне право тісно пов'язане з наукою адміністративного права: в обох випадках це певна сукупність знань. Проте на відміну від науки, навчальна дисципліна оперує певним обмеженим обсягом знань. Система обмеження наукових знань регламентується нормами чинного законодавства про освіту та визначається критеріями підготовки фахівців у галузі права за тими чи іншими державними стандартами.

Адміністративне право являє собою регламентований нормами українського законодавства про освіту *процес передачі, отримання наукових знань* про:

- концептуальний апарат правової науки;
- основні правові категорії та поняття;
- норми об'єктивного адміністративного права;
- основні адміністративно-правові інститути;
- загальні риси та особливості правозастосовної практики в Україні.

В юридичних закладах вищої освіти вивчаються основи чинного адміністративного права, адже в межах навчальної дисципліни неможливо розглянути весь узагальнений досвід державного управління в Україні. З огляду на значний обсяг емпіричного матеріалу поглиблене вивчення адміністративного права можливе лише під час подальшої наукової спеціалізації.

Завдання **навчальної дисципліни** адміністративного права:

- ✓ Формування системи знань щодо поняття адміністративного права та його місця в системі національного права, джерел адміністративного права і адміністративного законодавства; норм адміністративного права, особливостей їх структури, видів, форм реалізації та втілення в адміністративно-правових відносинах; адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права, а також правового регулювання функцій, повноважень, форм і методів державного управління.
- ✓ Вироблення узагальненого розуміння сутності правового регулювання процесів державного будівництва, що відбуваються в Україні.
- ✓ Дослідження питань адміністративно-правового регулювання з урахуванням сучасних умов і світових тенденцій.
- ✓ Формування навичок оцінювання джерельної та бібліографічної бази, понятійного апарату науки адміністративного права для забезпечення їх юридично грамотного використання у відповідній галузі суспільних відносин.
- ✓ Освоєння методик пошуку інформації щодо об'єктивного адміністративного права.

Успішність вивчення навчальної дисципліни адміністративного права значною мірою залежить від самопідготовки здобувачів вищої освіти. Знання позитивних і негативних аспектів діяльності тих чи інших адміністративно-правових інститутів у нашій державі дозволяє належним чином оцінювати правові реалії та застосовувати саме ті способи правового регулювання, ефективність яких перевірена практикою.

§ 1.2. Основоположні категорії адміністративного права

За визначенням енциклопедичних джерел, управління є функцією складних організованих систем будь-якої природи (технічних, біологічних, екологічних, соціальних), що забезпечує збереження їх структури (внутрішньої організації), підтримання режиму функціонування, спрямованого на реалізацію їхніх програмних цілей. За своїм змістом це постійний цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт за допомогою відповідного механізму управління.

У найбільш загальному значенні «управління» визнається родовим поняттям, що характеризує впорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів (складових частин) природи, техніки, суспільства, що здійснюється за участю людини.

Отже, **управління** слід розуміти як організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну (колективну) діяльність людей з метою ефективного досягнення загальних (спільних) результатів відповідно до наявних суспільних потреб.

На відміну від саморегуляції, управління завжди передбачає свідоме, вольове втручання людини і здійснюється у системах «людина – природа», «людина – техніка», «людина – людина» і подібних.

Управління безпосередньо починається тоді, коли в яких-небудь явищах і процесах мають місце свідомі інтереси, цілі і воля, енергія і дії людини.

Об'єктами управління можуть бути *речі* (управління речами), *явища і процеси* (управління процесами), *люди* (управління людьми), а **суб'єктом** управління завжди є *людина* (оператор, розпорядник, керівник тощо) або *колективне утворення* – адміністрація (дирекція, керівництво, командування тощо).

Залежно від об'єкта, щодо якого здійснюється управління, прийнято виділяти *технічне, біологічне і соціальне (суспільне) управління*.

Принципова відмінність соціального (суспільного) управління полягає в тому, що тут і керуючими суб'єктами, і керованими об'єктами є люди.

Соціальне управління – це управління численними і різноманітними соціальними процесами, що протікають у людських спільнотах (соціумах): племені, роді, родині, різного роду громадських об'єднаннях людей, нарешті, у державі як найширшій і найбільш складній людській спільноті.

Передумовою і водночас рушійною силою процесу соціального управління є **влада**.

У сучасній системі управління можна виокремити три основні, так чи інакше пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням різновиди соціального управління: *суспільне, муніципальне і державне*.

Державне управління як форма реалізації прерогатив держави її органами та посадовими особами в загальній системі соціального публічного управління є основною сферою дії та застосування норм адміністративного права.

У широкому розумінні державне управління – це діяльність будь-яких державних органів усіх гілок державної влади, оскільки спільною метою і змістом діяльності як усієї держави в цілому, так і будь-яких її органів є певна організація, визначене упорядкування суспільних відносин. Під управлінням розуміють лише один специфічний вид державної діяльності, пов'язаний із реалізацією виконавчої державної влади – однієї з гілок державної влади, здійснюваної системою спеціальних державних органів виконавчої влади або органів державного управління.

Державне управління у вузькому організаційно-правовому значенні визнається основним об'єктом адміністративно-правового регулювання і сферою дії норм адміністративного права.

Яка ж частка управлінських відносин у предметі адміністративного права?

Очевидно, що управлінські відносини аж ніяк не домінують у змісті цього предмета. Адже не можна вважати управлінською (якщо враховувати наведене вище розуміння поняття «управління») діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо:

- розгляду і вирішення різного роду індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних і юридичних) осіб, включаючи і надання багатоманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;
- забезпечення виконання приватними особами покладених на них законодавством обов'язків (наприклад, справляння податків тощо);
- прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різного роду «публічних» господарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо);
- адміністративного розгляду скарг;
- застосування до осіб заходів адміністративного примусу (перш за все адміністративних стягнень).

Звичайно, суспільні відносини, що формуються у процесі цієї діяльності, здійснюються, врешті-решт, у зв'язку та задля вирішення завдань і функцій державного управління, однак за своєю суттю вони не є управлінськими.

Причому саме наведені напрями діяльності загалом утворюють переважний обсяг функціонування органів виконавчої влади, що потрапляє до сфери регулювання адміністративного права. Цим підтверджується принциповий висновок про те, що управлінські (а точніше, державно-управлінські) відносини, всупереч традиційному погляду, не можна

вважати вирішальною складовою частиною предмета адміністративного права.

Категорія «**публічне управління**» є надзвичайно складною за своїм змістом, у зв'язку із цим її набагато легше описати, ніж дати визначення. Тож розгорнута характеристика публічного управління дозволить зрозуміти його суть.

Насамперед слід зазначити, що категорія «публічне управління» не охоплює діяльність, яку реалізують юридичні особи у сфері приватного права або громадські об'єднання. Означений вид діяльності являє собою приватне управління, формуючи, відповідно, предмет юридичного регулювання норм приватного права.

Осмыслиючи публічне управління у системі форм реалізації державної влади, необхідно ще раз повернутися до принципу поділу влади, закріпленого в ч. 1 ст. 6 Конституції України. З огляду на нього можна зробити висновок, що кожна з трьох гілок влади (законодавча, виконавча та судова) реалізується у властивій лише їй формі:

- для законодавчої влади – це законотворчість;
- для виконавчої – публічне управління;
- для судової – правосуддя.

Названі види державної влади та відповідні їм форми реалізації, судячи із сутності принципу поділу влади, не можуть об'єднуватися, оскільки наслідком цього буде узурпація влади.

Узурпація державної влади означає неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади або органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами або їх об'єднаннями тощо. Гарантією недопущення узурпації державної влади, зокрема, є закріплення Конституцією України принципів здійснення державної влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову

(ч. 1 ст. 6) та положення, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Іншими словами, законотворчу діяльність може здійснювати лише законодавча влада, публічне управління – переважно виконавча влада, а правосуддя – лише уповноважена судова влада.

У зв'язку з тим що публічне управління охоплює численні напрями діяльності, у його реалізації бере участь широке коло суб'єктів, а саме:

- органи виконавчої влади;
- інші органи державної влади, які займаються управлінською діяльністю, наприклад, Президент України (у межах реалізації окремих повноважень), національні комісії з регулювання природних монополій, Служба безпеки України, Національний банк України тощо;
- органи місцевого самоврядування;
- суб'єкти делегованих повноважень тощо.

Водночас необхідно звернути увагу на той факт, що окремі суб'єкти публічної влади (Кабінет Міністрів України, Президент України) окрім здійснення публічного управління, приймають і політичні рішення, які формують зміст політичної діяльності.

Політична діяльність входить у зміст публічного управління, отже, і регулюється нормами адміністративного права. До політичної діяльності можна віднести, наприклад, виступ Прем'єр-міністра України чи міністрів на засіданні Верховної Ради України у межах «Дня Уряду України», звернення Президента України із посланням до народу.

Говорячи про публічне управління, не можна не згадати і про те, що воно завжди спрямоване у майбутнє. Його завдання здебільшого зводиться до застосування абстрактних норм та правил, сформульованих парламентом у

законах, до конкретних життєвих ситуацій, учасниками яких є персоніфіковані особи.

Характерною особливістю публічного управління є і те, що воно має зовнішню спрямованість, тобто здійснюється за межами відповідного органу. Таким чином, учасником публічного управління завжди буде суб'єкт публічної адміністрації, з одного боку, та приватна особа – з іншого. В окремих випадках публічно-управлінські відносини можуть виникати і між органами публічної влади, які не перебувають у стані підпорядкованості (наприклад, між місцевою державною адміністрацією та органом місцевого самоврядування).

Таким чином, не є публічним управлінням діяльність, пов'язана із внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади (реорганізація підрозділів, переміщення державних службовців тощо). Зазначену діяльність можна назвати внутрішньоуправлінською, однак вона, як і публічне управління, регламентується нормами адміністративного права.

Отже, під **публічним управлінням** слід розуміти форму діяльності розгалуженої системи суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на застосування законів та інших видів юридичних актів, метою якої є задоволення публічних інтересів заради утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Правовою основою здійснення публічного управління є норми адміністративного права.

Публічне адміністрування як складова частина публічного управління – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного управління, пов'язана з реалізацією управлінських функцій способами, визначеними в інструкціях, регламентах і процедурах; вона концентрується на впровадженні в життя директив, розпоряджень, наказів тощо. У вузькому сенсі публічне

адміністрування передбачає взаємодію суб'єктів з виконавчою гілкою влади, а в широкому – з усіма трьома гілками влади на різних рівнях прийняття рішень (державному, регіональному, муніципальному).

§ 1.3. Взаємозв'язок та розмежування адміністративного права та інших галузей права

Адміністративне право взаємодіє з іншими галузями права. Доцільно відмежовувати його як публічне право від галузей приватного права.

Адміністративне та приватне право відрізняються одне від одного вихідними положеннями, соціальним призначенням, принципами та функціями. Галузі різняться за характером інтересу, що є основою тих або інших правовідносин. Якщо переважає публічний інтерес, правовідносини належать до публічного права, якщо приватний – до приватного права.

Адміністративне право – складова частина публічного права, цивільне право – приватного права. Спостерігається деяка схожість у предметі правового регулювання, оскільки обидві галузі регулюють відносини майнового характеру. Проте норми адміністративного права регулюють відносини майнового характеру з адміністрування державного майна, адміністративно-правову діяльність з організаційно-владного розпорядження майном.

Більш суттєві розбіжності спостерігаються у методах правового регулювання. Сторони цивільно-правових відносин рівноправні, сторони адміністративно-правових відносин підпорядковані одна одній.

Приватне право допускає приватну автономію та юридичну незалежність індивіда (окремих фізичних та юридичних осіб); до його завдань входять правова регламентація суспільних відносин, заснованих на добровільності

їх створення, зміни та припинення, а також встановлення порядку розгляду та вирішення спорів та конфліктів між приватними особами, комерційними та некомерційними організаціями.

Предмет публічного права (зокрема, його найважливіших частин – державного та адміністративного права) – держава – носій верховної та суверенної влади, а також державна влада в її різних проявах.

Адміністративне право як галузь публічного права є вираженням суспільного інтересу як в організації соціального життя, так і у формах, методах та змісті адміністративної діяльності, функціонуванні виконавчої влади.

В адміністративному праві сформувалася низка теорій, що розмежовують приватне та адміністративне (публічне) право. Зупинімося на **трьох** із них.

Теорія інтересів визначає види інтересів, що забезпечуються окремими правовими нормами, та напями правового регулювання конкретних суспільних інтересів чи дій. Публічне право служить державним (публічним) інтересам, приватне право – приватним.

Публічне право – це система правових норм, що регламентують суспільні відносини з метою встановлення основ соціально-державного життя, принципів функціонування держави, її органів та службовців. Діяльність державних органів та організацій, підпорядкована суворому правовому стандарту, спрямована на створення загального нормального добробуту населення, забезпечення прав та свобод особи, громадського порядку та безпеки.

Приватне право, фіксуючи правовий статус суб'єктів, дає можливість насамперед реалізувати приватну ініціативу і цим впливати на інтереси обмеженого (переважно чітко визначеного) кола осіб чи організацій.

Теорія субординації (супідпорядкування), що використовується для розмежування публічного та приватного права, розкриває характер

відносин між учасниками (суб'єктами) правових відносин. Згідно із цією теорією, сутність публічного права полягає в утворюваних у межах здійснення публічної влади відносин підпорядкованості (супідпорядкування). У публічному праві нижчі і вищі суб'єкти права пов'язані між собою відносинами підпорядкованості чи підпорядкування. У приватному праві суб'єкти права, що вступають у правовідносини, мають рівний правовий статус (мається на увазі їх рівноправність при використанні встановлених законом повноважень, правил поведінки та дій, а також однаковий ступінь підпорядкування певним правовим процедурам та правилам).

Для публічного права характерне одностороннє регулювання відносин за допомогою закону, адміністративного акта (правового акта управління). Для приватного права типовим є договір, який укладається добровільно суб'єктами права. Ця теорія відображає перевагу держави (владної управлінської діяльності) з її арсеналом засобів обмеження, організації та примусу. Проте відносини підпорядкованості діють і у сфері приватного права, а договірні відносини та правову рівність суб'єктів можемо спостерігати і в галузі публічного права (наприклад, укладання угод, публічних чи адміністративних договорів).

Теорія відносності і допустимості правових норм при регулюванні відносин.

Адміністративне право містить правові норми, які адресуються державі або іншим суб'єктам суверенної державної влади та застосовуються для регулювання відносин держави або інших державно-правових інститутів та утворень, а також фізичних осіб (наприклад, громадян), які мають відповідний правовий статус (наприклад, використання громадянином права на оскарження дій державного службовця).

Адміністративне право – особливе право держави та її органів. Приватне право – право кожного індивіда і кожного суб'єкта права.

Взаємозв'язок адміністративного та цивільного законодавства простежується за деякими інституціями, наприклад: державна реєстрація юридичних осіб; ліцензування; відшкодування збитків, заподіяних незаконними діями посадових осіб; громадський договір.

Адміністративно-правові інститути включають норми права, що встановлюють можливість застосування суб'єктами цивільного права адміністративно-владних методів. Адміністративне право слід розглядати як одну з гарантій реалізації цивільно-правових норм.

Адміністративне право конкретизує своїми нормами *конституційне право* та встановлює можливість повної реалізації конституційно-правових норм (наприклад, шляхом організації єдиної системи органів виконавчої влади, державної служби, розвитку адміністративного законодавства та адміністративно-процесуального законодавства, адміністративного судочинства, захисту прав та свобод людини та громадянина). Конституційне право визначає структуру адміністративно-правового регулювання та визначає «стандарти» правової держави у встановленні режиму функціонування виконавчої влади.

Адміністративну практику слід підпорядкувати високим стандартам правової державності; важливо домогтися дієвості найважливіших правових норм, які б забезпечували достатній рівень добробуту громадян і режим законності у здійсненні публічного управління, захист прав, свобод і законних інтересів усіх суб'єктів права.

Місцеве самоврядування – право і реальна здатність територіальної громади (жителів села, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

До таких питань належать: прийняття місцевого бюджету, місцевих податків і зборів; розпорядження комунальною власністю; створення та підтримання функціонування місцевої соціальної інфраструктури (доріг, мостів, шкіл, дитячих дошкільних закладів, лікувальних установ) та ін.

Територіальні громади реалізують своє право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради, сільських, селищних, міських голів, виконавчі комітети місцевих рад).

Основні положення місцевого самоврядування врегульовуються в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. та інших законодавчих актах.

Глибокий взаємозв'язок існує між адміністративним та муніципальним правом. Предметом останнього є відносини у сфері місцевого самоврядування.

Муніципальне право – це система норм та принципів, які регулюють та охороняють суспільні відносини у сфері існування та функціонування місцевого самоврядування та інші тісно пов'язані з ними суспільні відносини. Муніципальне право України становить собою галузь права України, норми якої виражають волю й інтереси людини і громадянина, територіальних громад, народу та держави і регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що в Україні ця галузь права перебуває лише на етапі становлення. Вона ще не отримала офіційної назви, відповідно цей термін і семантично близькі йому терміни «муніципальна влада», «муніципалітет», «муніципальна власність» поки що не вживаються ні в Конституції, ні в чинному законодавстві України. Проте вже з'явилися перші наукові праці, підручники та посібники, у яких обґрунтовується доцільність вживання терміна «муніципальне право».

Відповідно до п. 3 ст. 4 (Сфера компетенції місцевого самоврядування) Європейської хартії місцевого самоврядування, яка згідно зі ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства, термін «муніципальні функції» за змістом статті означає «функції місцевого самоврядування». Отже, враховуючи усталеність цього терміна для

іменування галузі права в країнах Європейського Союзу, з одного боку, та важливість історичного впливу європейського самоврядування (через так зване Любекське і Магдебурзьке право) на українську політико-правову дійсність – з іншого, можемо погодитись із думкою щодо умовної ідентифікації поняття «місцеве самоврядування» як права територіальної громади на муніципальне право.

Таким чином, поняття «муніципальне право України» є до певної міри умовним. В окремих вітчизняних виданнях зустрічається й термін «комунальне право України», а підставою для його вжитку є положення Конституції України щодо комунальної власності (тобто власності територіальних громад). Проте цей термін не «прижився» ні у вітчизняній науковій літературі, ні у широкому вжитку, оскільки він значною мірою асоціюється з комунальним господарством радянських часів.

Отже, термін «муніципальне право» у вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі вживається в таких значеннях:

- на позначення відповідної галузі національного права;
- на позначення галузевої юридичної науки, що вивчає муніципально-правові норми та галузь суспільних відносин, які становлять предмет галузі муніципального права;
- останнім часом і на позначення в багатьох національних освітніх закладах відповідної навчальної дисципліни, у межах якої вивчаються основні положення науки муніципального права.

Однозначне розмежування органів місцевого самоврядування від органів державної влади неможливе не лише з теоретичної, а й з практичної точки зору. Можна навести кілька суттєвих аргументів на захист тези про загальновідому відносність поділу виконавчої влади на державну та муніципальну:

- місьцеве самоврядування є однією з форм демократії, тобто спосіб формування влади у державі шляхом народного волевиявлення;
- місьцеве самоврядування – один з основних методів взаємодії суспільства та влади на місцевому (муніципальному) рівні;
- найважливіші функції місцевого самоврядування реалізуються через спеціальні муніципальні органи, при цьому місьцеве самоврядування має ті самі практичні цілі, що й управління;
- муніципальне право регулює відносини у сфері публічного управління, тобто управління, здійснюваного органами управління, посадовими особами та службовцями муніципального утворення;
- суб'єкти муніципального управління використовують традиційні для адміністративного права форми, механізми, методи та засоби управління;
- органи місцевого самоврядування мають адміністративну правосуб'єктність, встановлену законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. Для посадових осіб та муніципальних службовців встановлено їх правовий статус: традиційний набір повноважень, прав, обов'язків, заборон, обмежень та відповідальності;
- правовий захист фізичних та юридичних осіб від незаконних дій органів місцевого самоврядування забезпечується адміністративним правом;
- у галузі місцевого самоврядування домінують традиційно закріплені в суспільній свідомості управлінські відносини;
- органи місцевого самоврядування та державного управління майже в кожній галузі публічного управління тісно взаємопов'язані;
- органи місцевого самоврядування реалізують окремі державні повноваження, якими вони можуть наділятися.

Таким чином, наука адміністративного права, вивчаючи різні аспекти управління, включає в предмет свого дослідження і такий вид соціального управління, як місьцеве самоврядування. Вивчення

останнього – логічне продовження аналізу організації та сутності державної влади, побудови виконавчої влади та здійснення її функцій, а також децентралізації управління.

Фінансове право як система правових норм, що регламентують фінансову діяльність держави, ґрунтується в тому числі на методах, що застосовуються в системі адміністративно-правового регулювання.

Адміністративно-правові норми встановлюють порядок здійснення фінансової діяльності держави, правовий режим діяльності податкових органів, систему державного фінансового контролю, адміністративну відповідальність за вчинення порушень у фінансово-правовій, бюджетній чи податковій сферах.

Сучасна концепція методів правового регулювання фінансових відносин включає в себе застосування дозвільного, зобов'язального, забороняючого, рекомендаційного, заохочувального, договірнього, погоджувального правових методів за юридичної регламентації відносин, що виникають у процесі здійснення фінансової діяльності держави в цілому та муніципальних утворень зокрема. Метод фінансового права є самостійним, оригінальним інструментом правового регулювання, специфіка якого виявляється в його владно-майновому характері, зумовленого особливостями предмета цієї галузі права, а також безпосереднім зв'язком із фінансовою політикою держави.

Митне право, що регулює відносини в галузі митної справи, застосовує методи адміністративно-правового регулювання та адміністративні процедури (хоча вони й називаються митними).

Основну сферу правового регулювання в галузі митної справи утворюють відносини, що виникають у процесі: встановлення порядку переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України; митного оформлення; митного декларування; митного контролю та проведення митних перевірок; організації та діяльності митних органів (принципи

діяльності митних органів; функції (обов'язки) митних органів (наприклад, проведення митного контролю; виявлення, попередження, припинення адміністративних правопорушень, віднесені українським законодавством до компетенції митних органів; здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення в галузі митної справи); оскарження рішень, дій (бездіяльності) митних органів і посадових осіб; створення та використання інформаційних систем, інформаційних технологій та засобів їх забезпечення, що використовуються митними органами; надання взаємної адміністративної допомоги митних органів; встановлення та застосування митних процедур (наприклад, митного декларування); порядку сплати митних зборів та мит, податків; обліку здійснення митних операцій; удосконалення державного управління у сфері митної справи; встановлення правових та організаційних засад діяльності митних органів української держави.

Адміністративне право включає, а часом і забезпечує дію норм **екологічного і земельного права**. Норми законодавства про охорону навколишнього середовища використовують адміністративно-правові інститути для управління у відповідних галузях державної діяльності.

Земельне право активно використовує інструментарій адміністративного права у відносинах, стороною яких є суб'єкти владних повноважень. Такі земельні відносини виникають, змінюються або припиняються на підставі адміністративно-правових актів. Наприклад, здійснення будь-яких управлінських функцій у сфері використання та охорони земель: планування, моніторинг, контроль за використанням та охороною земель тощо ґрунтується на використанні адміністративно-правових способів впливу. До специфічних земельних відносин, які не можна вважати суто адміністративними, можна віднести земельно-кадастрові: ведення бази земельного кадастру та ін.; земельно-облікові; земельно-оцінні; «технічні», а також добросусідські та інші відносини.

Трудове право порівнюють з адміністративним зазвичай на прикладі інститутів державної служби та адміністративного примусу. У системі державної служби у певних межах діють норми трудового законодавства.

Із адміністративним правом у трудового права багато спільного у сфері регулювання відносин державних службовців, атестованих співробітників органів внутрішніх справ і інших працівників, чия праця (служба) регламентується актами як адміністративного, так і трудового законодавства. Трудовим законодавством регулюється та частина відносин, що забезпечує реалізацію та охорону трудових прав і інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин. На державних службовців поширюється спеціальна дисциплінарна відповідальність. Водночас до сфери трудового права входять організаційно-правові відносини, оскільки в регулюванні процесу праці діють відносини влади – підкорення, властиві адміністративно-правовому регулюванню.

Законодавством встановлено адміністративну відповідальність за порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці, за ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни або доповнення колективного договору, згоди. Серед видів адміністративних стягнень є виправні роботи, що відбуваються за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Адміністративне право взаємодіє з **інформаційним правом**, яке, на думку фахівців, є «дочірньою галуззю» адміністративного права та визначається як наука про предмети, принципи та методи правового регулювання діяльності та відносин у галузях формування та використання інформаційних ресурсів, технологій та комунікацій та їх мереж, про законодавство та організацію управління процесами інформатизації та забезпечення інформаційної безпеки громадян, держави та суспільства з метою задоволення їх інформаційних потреб при забезпеченні поступального розвитку суспільства.

Що ж стосується **кримінально-процесуального права**, то за допомогою норм адміністративного права (зокрема, інституту адміністративної відповідальності) забезпечується здійснення проваджень у випадках вчинення правопорушень окремими суб'єктами кримінального процесу. Так, Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність за вияв неповаги до суду, злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів попереднього слідства або дізнання тощо.

Зважаючи на те що основу предмета адміністративного права утворюють відносини, що формуються у зв'язку з організацією виконання законів органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, *практично не може існувати галузі права, яка б не була так чи інакше пов'язана з адміністративним правом.* У цьому виявляється непересічне значення адміністративно-правової галузі у правовій системі будь-якої сучасної держави.

§ 1.4. Предмет адміністративного права

Предметом адміністративного права є різноманітні за змістом суспільні відносини, що формуються у сфері державного управління, яке здійснюється органами виконавчої влади, іншими державними органами та посадовими особами. Управлінська діяльність, що регламентується адміністративно-правовими нормами, є основним засобом практичної реалізації виконавчої влади.

Предмет адміністративного права утворює широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій виконавчої влади, змістом якої є управління суспільством.

Відповідно адміністративне право більшість фахівців у цій галузі тлумачать переважно як право «управлінське», що регулює владно-організуючий

вплив держави, охоплюючи цим також і застосування засобів адміністративного примусу, насамперед у вигляді заходів адміністративної відповідальності.

Отже, найчастіше предмет адміністративного права визначають як сукупність відносин, які формуються в процесі реалізації державного управління.

Водночас подібне тлумачення слід вважати явним перебільшенням. Насправді пріоритет суто управлінських відносин був виправданим в умовах правового регулювання радянського періоду, оскільки тоді управління з боку держави було домінуючим фактично в усіх сферах суспільного життя. У сучасних умовах сфера управлінських відносин кардинальним чином звузилась.

І хоча наявність управлінського аспекту не викликає сумніву, водночас концентрація лише на ньому призводить до неповного розуміння предмета адміністративного права. Адже при цьому інші важливі його аспекти – регулювання порядку надання адміністративних (управлінських) послуг, забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян тощо – залишаються поза увагою.

Адміністративному праву притаманні певні межі правового регулювання – це сфера діяльності виконавчих та розпорядчих органів та суспільних відносин управлінського характеру, що формуються в цій сфері. Вони виникають, розвиваються і припиняються між вищими та нижчими органами виконавчої влади (між Кабінетом Міністрів України та обласною державною адміністрацією), між органами виконавчої влади та підпорядкованими їм підприємствами, установами, організаціями (між Міністерством освіти та науки України та ректором вищого закладу освіти); між органами виконавчої влади, які не пов'язані безпосередньо підпорядкованістю (між Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством освіти та науки України); між органами управління та органами громадських організацій (між обласною державною

адміністрацією та президією обласної ради профспілок); між органами виконавчої влади та громадянами (між районним відділом внутрішніх справ та громадянином, який притягується до адміністративної відповідальності за адміністративний проступок).

Особливістю предмета адміністративного права є те, що ним є не саме державне управління, а суспільні відносини, що виникають у зв'язку з управлінням. Саме це дозволяє віднести до предмета адміністративного права й недержавні види управлінського впливу (наприклад, у сфері комерційної, підприємницької діяльності).

Основне завдання адміністративного права – це правове регулювання організаційних, управлінських відносин у суспільстві (адміністративна діяльність) та правоохоронна діяльність держави.

Предметом адміністративно-правової науки є:

- дослідження у сфері державного управління;
- застосування норм адміністративного права;
- дія адміністративно-правових актів;
- правотворчість органів державного управління.

Необхідно також зазначити, що предмет цієї науки постійно перебуває в динаміці, що пов'язано з реформаційними процесами в державі.

Водночас слід зазначити, що предмет адміністративного права як галузі права відрізняється від предмета адміністративного права як науки, що є системою наукових уявлень, знань та теоретичних положень про закономірності розвитку адміністративного права.

Принциповим моментом є положення, відповідно до якого адміністративне право – це сукупність правових норм, якими регулюється публічне управління в державі, муніципальних утвореннях та інших громадських інститутах. Іншими словами, адміністративне право регулює відносини

не лише у сфері державного управління, а й у сфері управління, яке здійснюється на недержавному рівні, – місцевого самоврядування, а також управління в інших громадських організаціях та установах.

Резюмуючи сказане, представимо **предмет** адміністративного права таким переліком відносин:

а) управлінські відносини, що виникають у межах організації громадського управління (організаційне адміністративне право);

б) управлінські відносини, у яких реалізуються функції та повноваження органів виконавчої влади; відносини, що виникають між різними ланками системи виконавчої влади та органами публічного управління;

в) управлінські відносини, пов'язані з діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування, що виникають під час здійснення управлінського процесу (процес управління), тобто під час укладення адміністративних договорів, використання інших форм управлінських дій;

г) управлінські відносини внутрішньоорганізаційного характеру, що виникають у процесі функціонування суб'єктів представницької, судової влади та прокуратури;

д) відносини, пов'язані з розглядом справ про захист прав та свобод громадян від дій та рішень громадського управління (та їх посадових осіб), що порушують права та свободи громадян;

е) управлінські відносини, що виникають при реалізації громадськими організаціями та іншими недержавними організаціями делегованих їм державою спеціальних державно-владних повноважень з питань управлінської діяльності.

Загальною ознакою названих груп відносин є те, що в сукупності вони становлять суспільні відносини у сфері управління (виконавчої

влади). Ці відносини регулюються правовими нормами законів України, законодавчих актів і численних підзаконних актів (наказів, положень, інструкцій).

§ 1.5. Система і метод адміністративного права

Система адміністративного права – це внутрішня будова галузі, яка відображає певну комбінацію елементів (інститутів та норм), що забезпечує її єдність та структурний взаємозв'язок.

Більшість адміністративістів вважає, що ця система складається із двох частин: загальної та особливої, що обумовлено сутністю та специфікою державного управління, його багатогалузевим характером та необхідністю постійного вдосконалення. У деяких наукових працях ідеться і про спеціальну частину.

Адміністративне право, будучи частиною правової системи України, має власну внутрішню будову, власну систему, пов'язану з адміністративно-правовими нормами, інститутами, та підгалузі.

Необхідно розрізняти *систему адміністративного права*, тобто сукупність підгалузей, інститутів та норм адміністративного права, і *систему адміністративного законодавства*, яка являє собою сукупність чинних законодавчих та інших нормативних актів, які пов'язані між собою та регулюють відповідні відносини у сфері державного (публічного) управління.

Водночас адміністративне право та адміністративне законодавство – нерозривні поняття.

Загальна частина адміністративного права поєднує норми, що закріплюють принципи державного управління, правове становище

суб'єктів адміністративного права (органів виконавчої влади, державних службовців, громадян та ін.), форми й методи виконавчої та розпорядчої діяльності, адміністративний процес, ресурси для забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні.

Особлива частина адміністративного права містить норми, що регулюють управління промисловістю, агропромисловим комплексом, соціально-культурною сферою (освітою, наукою тощо), адміністративно-політичною діяльністю (управління внутрішніми справами, управління юстицією), а також міжгалузеве державне управління у сферах статистики, стандартизації, ціноутворення та ін.

Спеціальна частина поєднує норми, що регулюють адміністративно-правову діяльність суб'єктів управління конкретними сферами. Наприклад, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ.

Зміст загальної та особливої частин адміністративного права є взаємозалежним та становить єдине ціле. Норми загальної частини застосовуються до всіх інституцій особливої частини. Наприклад, загальні правила, що регулюють порядок підготовки, видання, набуття чинності та дію актів державного управління, реалізуються в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів управління у всіх галузях соціально-культурного будівництва з урахуванням їхньої специфіки.

Окрім поділу на дві основні частини (загальну та особливу), система адміністративного права ще складається з адміністративно-правових інститутів – груп норм, що регулюють тісно пов'язані, однорідні суспільні відносини (наприклад, державної служби, адміністративної відповідальності, місцевого самоврядування).

Водночас у теорії адміністративного права існує поділ адміністративного права і на **підгалузі**, зокрема такі, як:

- законодавство у сфері організації та функціонування органів виконавчої влади;
- законодавство про державну службу;
- законодавство у сфері управлінського процесу (управлінських процедур);
- законодавство про адміністративні правопорушення та провадження за ними;
- законодавство у сфері захисту прав і свобод громадян;
- законодавство про поліцію, податкову поліцію та митну службу (у сфері діяльності правоохоронних органів);
- законодавство в галузі освіти (освітнє право);
- законодавство про місцеве самоврядування (муніципальне право).

Інститут адміністративного права – це сукупність адміністративних норм права, які регулюють певне коло однорідних, однопорядкових відносин і утворюють однорідну групу.

Інститути можуть бути:

- галузевими (наприклад, інститут правового акта управління) та міжгалузевими (наприклад, інститут адміністративної відповідальності);
- матеріальними (наприклад, інститут адміністративно-правових форм управління) та процесуальними (інститут проходження державної служби, провадження справ про адміністративні правопорушення);
- регулятивними (інститут державної служби), охоронними (інститут адміністративного примусу), простими (інститут атестації державних службовців);
- складними (інститут державної служби, юридичної відповідальності посадових осіб).

Слід зазначити, що зміст адміністративного права – безперервний ланцюг відносин, що виникають у царині економічних та соціальних

процесів і перетворюються через діяльність органів держави на адміністративні правовідносини.

Система ж адміністративного права поряд із предметом визначає самостійність галузі, забезпечує спільно з принципами та методами цілісність, взаємозв'язок об'єднаних у ній норм зі спорідненими інститутами як у самій галузі, так і в інших галузях права України.

Поряд із предметом важлива роль у здійсненні адміністративним правом регулятивної функції належить *методу регулювання суспільних відносин, або методу адміністративного права*. Саме поняття предмета та методу правового регулювання дає повну характеристику будь-якої галузі права, включаючи адміністративне.

Адміністративне право, здійснюючи регулятивну функцію, застосовує низку правових засобів (способів) впливу на управлінські відносини, встановлює адміністративно-правовий статус суб'єктів правовідносин. Ці юридичні засоби називаються методами правового регулювання адміністративно-правових відносин.

Метод адміністративно-правового регулювання відрізняється від інших методів владним, імперативним характером. Практичне значення цього, як і предмета адміністративно-правового регулювання, полягає в тому, що з його допомогою здійснюється розмежування різних правових галузей.

Адміністративно-правовий метод – це сукупність правових засобів та способів (прийомів), які застосовують органи управління для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини. Метод правового регулювання є змістовно насиченим поняттям, яке охоплює безліч компонентів (порядок встановлення прав та юридичних обов'язків суб'єктів відповідних правовідносин, ступінь визначеності їх прав та автономності їх дій тощо).

Особливість методу адміністративного права полягає в тому, що його норми орієнтовані на задоволення не приватних та особистих, а

суспільних інтересів – інтересів людей, держави та суспільства, вони передбачають безпосереднє застосування адміністративних санкцій. Крім того, суспільні відносини, регульовані нормами адміністративного права, передбачають нерівність учасників, жорстке підпорядкування управлінській волі.

Отже, адміністративний або адміністративно-правовий метод є сукупністю методів права, що відображають владну природу державного управління, а врегульовані цим методом відносини визначаються як відносини влади та підпорядкування.

До методів адміністративного права належать як **загальні** методи правового регулювання, а саме *імперативний та диспозитивний*, які реалізуються шляхом: а) використання розпоряджень; б) встановлення заборон; в) надання дозволів; так і **спеціальні**, притаманні лише цій галузі, як-от: *субординації, координації, реординації, адміністративного договору, реєстрації, стимулювання, інвестицій* та ін.

Імперативний метод правового регулювання – це метод владних розпоряджень, характерний для адміністративного права. Цей метод характеризується владно-імперативними засадами регламентації відносин та відносинами субординації (підпорядкованості), встановленням відповідного правового статусу суб'єктів права.

Наприклад, система правового регулювання правоохоронної або військової служби включає безліч імперативно-правових характеристик, які обумовлюють належну побудову і функціонування таких видів державної служби. При цьому взаємини співробітників правоохоронних органів або військовослужбовців ґрунтуються на безпосередній підпорядкованості, розпорядності та централізації управління.

Диспозитивний метод (метод координації), на відміну імперативного методу, передбачає юридичну рівність учасників правовідносин і

застосовується, як правило, у цивільному праві, але має місце й у приватному адміністративному праві. Диспозитивний метод в адміністративному праві застосовується для встановлення правового статусу державних службовців та для здійснення ними посадових повноважень у сфері державного управління. Юридичним фактом у такому випадку, зазвичай, є договір, у якому сторонами самостійно на рівноправній основі встановлюються права, обов'язки та відповідальність за порушення його положень. Диспозитивний метод може застосовуватися в певних межах і в системі адміністративно-правового регулювання, наприклад під час укладання адміністративних договорів, розподілу між органами громадського управління державних функцій.

Загалом сутність методів адміністративного правового регулювання розкривається переліком таких *правових засобів впливу на адміністративно-правові відносини*:

- 1) встановлення певного порядку дій або прийняття рішень - припис щодо дії у відповідних умовах, належним чином оформлений в адміністративно-правовій формі. Наприклад, державні службовці повинні дотримуватися положень відповідних адміністративних регламентів здійснення державних функцій чи посадових регламентів, і навіть законів, у яких перераховуються їхні обов'язки;
- 2) заборона певних дій під загрозою застосування відповідних адміністративних санкцій, встановлення правообмежень чи певних вимог. Наприклад, державні службовці не мають права з'являтися на службі у стані алкогольного, наркотичного чи іншого токсичного сп'яніння; скарги громадян не можуть спрямовуватися на розгляд тим посадовим особам, дії (бездіяльність) яких є предметом скарги; не може бути складено протокол про адміністративне правопорушення неправочинною особою;
- 3) надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених в адміністративно-правовій нормі. Це означає, що

керівник державного органу, державний службовець, посадова особа можуть вибрати на власний розсуд, але строго відповідно до закону одну з кількох форм (і методів) діяльності. Наприклад, суддя має право звільнити винну особу від адміністративної відповідальності та обмежитися усним зауваженням у разі, якщо під час розгляду справи буде встановлено малозначність вчиненого адміністративного правопорушення;

4) надання можливості діяти (чи не діяти) на власний розсуд, тобто вчиняти (або не вчиняти) передбачені адміністративно-правовою нормою дії за наявності певних умов. Адміністративний розсуд є індивідуалізацією адміністративних нормативних велінь держави з урахуванням конкретних завдань і цілей, конкретної обстановки, у якій органи державного управління приймають свої рішення. Дозвіл – це надання можливості та права на вчинення дій, встановлених в адміністративно-правовій нормі. Однак суб'єкт права на свій розсуд може і не вчиняти таких дій. Цей спосіб може використовуватися державним службовцем у межах здійснюваної ним управлінської діяльності, коли вибір того чи іншого варіанта управлінської поведінки визначатиме ефективність усієї адміністративної роботи.

Методи адміністративного права, як способи впливу на суспільні відносини, слід відрізняти від методів вивчення адміністративного права, які, є способами тлумачення адміністративно-правових норм.

§ 1.6. Джерела адміністративного права

1.6.1. Загальний огляд джерел адміністративного права

Питання джерел адміністративного права є одним із ключових у теорії адміністративного права. Проте поки що не сформовано єдиного підходу до визначення цього поняття та власне сутності джерел адміністративного права. Так само неоднозначною залишається і систематизація його джерел. Це свідчить про несформованість єдиної доктринальної концепції джерел адміністративного права.

Вивчення джерел адміністративного права має не лише важливе теоретичне значення, а й важливий прикладний характер у галузі правотворчості, правозастосування і правотлумачної діяльності органів публічної влади.

Здебільшого під джерелом права розуміють форму вираження та закріплення норм права. Водночас етимологія поняття «джерело» містить вказівку на певні першопричини та рушійні фактори, що зумовлюють появу і формування норм права, у нашому випадку – адміністративного права.

Джерело права пояснює, звідки береться норма права, як вона народжується. У зв'язку із цим необхідно розрізняти категорії «джерело права» (відповідає на запитання, звідки береться норма права) і «форма права» (відповідає на запитання, у чому (як) фіксується, отримує зовнішній прояв норма права).

З огляду на це термін «**джерело адміністративного права**» буде розглядатися як *спосіб закріплення (об'єктивізації) норм адміністративного права*. Водночас слід звернути увагу і на той факт, що джерело адміністративного права виконує не лише функцію об'єктивізації права, а й є юридичною основою діяльності публічної адміністрації.

Джерела адміністративного права безпосередньо пов'язані з його **формами**, які є способом зовнішнього закріплення та вираження адміністративно-правових норм. Існують різні підходи до розуміння терміна «джерело права» у його співвідношенні з «формою права». У колі дослідників адміністративного права термін «джерело права» переважно розглядається у формально-юридичному значенні. Основний акцент робиться на позитивному праві, що встановлюється чи санкціонується державою, а тому й формою права є об'єктивація відповідних правових норм, якими держава врегульовує суспільні відносини.

Водночас першоджерелом норми права є внутрішня сутність суспільного устрою, той уклад життя, що історично сформувався в межах певної території. Із цих позицій можемо говорити, що норми права є апіорною і невід'ємною складовою частиною людського буття. Підтвердженням цього є факт існування природних прав людини, тобто тих, які вона має з народження, і які не можуть бути обмежені нічим і ніким. Ці права закріплені у нормах права і супроводжують людину все її життя. Держава може створювати норми права лише за двох умов: по-перше, якщо для регулювання суспільних відносин бракує норм природного права; по-друге, норми права, створені державою, не суперечать і не порушують норми природного права.

Джерела права – це встановлені державою або визнані нею офіційно документальні форми прояву та закріплення норм права, що надає їм юридичного, загальнообов'язкового значення. Тобто джерела є офіційними способами зовнішнього висловлювання та закріплення норм права.

Джерело адміністративного права – сукупність загальнообов'язкових нормативно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, що створюють, змінюють, зупиняють чи припиняють дію адміністративно-правової норми.

Ознаки джерела адміністративного права:

- ✓ офіційно-документарна форма вираження;
- ✓ офіційність; загальнообов'язковість;
- ✓ нормативність; формальна вираженість;
- ✓ багаторазовість застосування;
- ✓ визначені межі дії в часі, просторі та за колом осіб;
- ✓ системність; відсутність загальногалузевого кодифікованого акта;
- ✓ переважна кількість підзаконних нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права;
- ✓ об'єктивація матеріальних, процесуальних і процедурних адміністративно-правових норм, що дозволило дійти висновку про унікальність та особливість джерел цієї галузі, ознаки якої не можуть бути екстрапольованими на інші галузі права.

Види джерел адміністративного права:

- національні формалізовані юридичні акти;
- міжнародні (європейські) формалізовані юридичні акти;
- рішення міжнародних судових інстанцій;
- акти національних органів судової влади;
- неформалізовані акти.

Система джерел адміністративного права після ухвалення Конституції України, визнання принципу верховенства права, початку процесу євроінтеграції зазнала істотного коригування, унаслідок чого посилювалося їх видове різноманіття. У цьому випадку йдеться про доповнення стандартного переліку джерел адміністративного права, наведеного у юридичних актах, наприклад актах органів судової влади.

Джерела адміністративного права – це зовнішня форма вираження адміністративно-правових норм. Цей вираз норми знаходять у нормативних актах, що приймаються державними органами. На відміну

від значної кількості інших галузей права України, джерелами яких є один (або кілька) таких актів (наприклад, у кримінальному праві – Кримінальний кодекс, у цивільному – Цивільний, господарському – Господарський), адміністративне право України містить значну кількість нормативних актів, що є джерелами цієї галузі права.

Це пов'язано з тим, що в більшості своїй суспільні відносини в нашій державі вимагають регулювання саме адміністративно-правовими нормами. Управлінською діяльністю на державному рівні охоплені різноманітні галузі життя, їх специфіка визначає і необхідність особливих адміністративно-правових норм, але це, своєю чергою, обумовлює необхідність прийняття різноманітних нормативних актів, куди вносяться ці норми.

Джерела адміністративного права, взаємодіючи між собою, утворюють певну систему, яку слід розуміти як сукупність взаємопов'язаних нормативно-правових приписів, які об'єктивуються у відповідних формах, становлять єдину ієрархічну структуру та врегульовують адміністративно-правові відносини.

Національні формалізовані юридичні акти, оформлені у вигляді офіційного документа, мають розгалужену структуру. Водночас необхідно пам'ятати, що «чистих» адміністративних юридичних актів, що складаються виключно з норм адміністративного права, небагато. Здебільшого в одному юридичному акті зосереджено норми кількох галузей права. Відповідно такі «комплексні» юридичні акти будуть одночасно джерелами для кількох галузей права, оскільки в їх статтях закріплюються відповідні галузеві норми права.

У межах правової системи джерела права розташовані за принципом їх ієрархічності та підпорядкованості й утворюють цілісну систему, вертикальна структура якої будується таким чином, що розпорядження одних джерел права видаються з урахуванням вищих джерел.

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

Стосовно адміністративного права необхідно зазначити, що воно складається з великої кількості правових норм: законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів, положень, статутів, рішень та розпоряджень тощо, які необхідно упорядковувати. Так, норми адміністративного права містяться в різних нормативно-правових актах, які часто належать до різних галузей права, але такі акти вважатимуться джерелом адміністративного права лише в тому випадку, якщо вони містять положення щодо державного управління, управлінської діяльності, організації управління, правового положення громадян та посадових осіб, тобто коли закон буде наповнений адміністративно-правовим змістом.

На відміну від конституційного права, джерелом якого є конституція держави та деякі конституційні закони, адміністративне право має досить розгалужену систему правових джерел.

Джерелами адміністративного права можуть бути і загальні акти, прийняті державними органами та органами громадських об'єднань.

До джерел адміністративного права належать:

- нормативні акти законодавчого органу, які містять адміністративно-правові розпорядження;
- нормативні акти органів виконавчої влади;
- нормативні акти органів місцевого самоврядування.

Таким чином, джерело адміністративного права – це акт правотворчості органів державної влади, що складається з адміністративно-правових норм або навіть одного правила поведінки та регулює виконавчо-розпорядчу діяльність.

Специфіка джерел адміністративного права виявляється в такому:

- усі вони ґрунтуються на нормах Конституції України та її законів;
- джерела – нормативні акти вищих органів виконавчої влади всіх ланок служать юридичною базою для джерел – нормативних актів, які приймаються нижчими органами виконавчої влади;
- джерела – нормативні акти вищих органів виконавчої влади характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти нижчих органів;
- джерела – нормативні акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на джерелах загального характеру.

Правові системи країн відрізняються одна від одної передусім тим, яке джерело права переважає в національній правовій системі цієї держави, тобто якими специфічними способами та в яких особливих формах норми права набувають свого загальнообов'язкового характеру, ким та як вони об'єктивуються.

У теорії держави та права до джерел (форм) права належать: судовий прецедент, нормативно-правовий акт, релігійні норми, правові звичаї, нормативний договір, правова доктрина, принципи права.

Стосовно питання видів джерел адміністративного права необхідно зазначити, що їх кількість і співвідношення між собою залежать від типу правової системи та конкретних історичних передумов розвитку держави та суспільства. Це повною мірою стосується і джерел адміністративного права України.

У нашій країні історично сформувалася своя система джерел, що співвідносяться з предметом та методами правового регулювання та залежать від особливостей та етапів державного розвитку.

1.6.2. Класифікація джерел адміністративного права

Різноманітність джерел адміністративного права галузі права не означає, що вони характеризуються безсистемністю і хаотичним нагромадженням. Адміністративне право стає все більш внутрішньо організованою галуззю, що обумовлює виключення із джерел тих нормативних актів, які порушують єдину сутність цієї галузі. Проте слід констатувати, що, незважаючи на прискорений процес гармонізації системи нормативних актів, що є джерелами адміністративного права, досі ця система містить акти, які не в повному обсязі відповідають сучасній ролі та завданням цієї важливої галузі українського права.

Прийнято виділяти *три види джерел* адміністративного права:

- 1) джерела, що беруть свій початок від часу панування в Україні адміністративної системи, що служила основою соціалістичної системи господарювання та життя;
- 2) джерела, що з'явилися в період виникнення самостійної та незалежної України, що характеризувався певною невизначеністю щодо користі ринкових реформ;
- 3) джерела, що містять норми адміністративного права, які відповідають міжнародним стандартам та правилам захисту людини та громадянина у сфері виконавчо-розпорядчої системи, що визначають нову роль державного управління економікою, соціально-культурною сферою в умовах розвитку ринкових відносин.

Відповідно, аналізуючи ті чи інші адміністративно-правові норми, слід зважати насамперед:

- а) на дату видання та набуття чинності нормативним актом, що містить ці норми права;
- б) вимоги п. 1 розділу «Перехідні положення» Конституції України про те, що закони та інші нормативні акти, ухвалені до набуття чинності

цією Конституцією, діють у частині, яка не суперечить Конституції України.

Однак на практиці під час застосування норм адміністративного права виникають значні труднощі, особливо стосовно другої вимоги. Тому законодавець за підтримки науковців активізував свою роботу щодо подальшого забезпечення внутрішньої єдності системи джерел цієї галузі права шляхом виключення з неї актів, які не відповідають вимогам Конституції України, міжнародним адміністративним нормам та стандартам, національному законодавству, яке адекватно відображає сучасний політичний та економічний стан держави.

Слід зазначити, що значною мірою законодавець це завдання виконав. Отже, в Україні створено науково обґрунтовану систему джерел адміністративного права.

Ця **система** складається:

а) із джерел, авторами яких є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. Виділення нормативних актів цих державних органів в окрему групу джерел адміністративного права пов'язано з тим, що норми, які містяться в них, здебільшого мають загальнообов'язкове значення на всій території України (а деякі й за її межами);

б) джерел, авторами яких є органи центральної виконавчої влади: міністерства, державні комітети, органи центральної виконавчої влади з особливим статусом (державна служба, СБУ, Прикордонна служба України). Виділення актів цих органів як самостійної групи джерел адміністративного права пов'язано, перш за все, із тим, що їхня дія обмежена повноваженнями цих органів, оскільки вони виконують функції галузевого управління (Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України та ін.) або управління певною галуззю суспільного життя (Міністерство культури і мистецтва України, Міністерство економіки України та ін.);

в) джерел адміністративного права, до яких належать так звані локальні нормативні акти, які приймаються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 144 Конституції України ці органи в межах своїх повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території;

г) договорів (міжнародних договорів та адміністративних договорів) як джерел адміністративного права. У ст. 9 Конституції України зазначено, що діючі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України;

д) актів судочинства. І хоча в Україні вони не вважаються правовими прецедентами, деякі із цих актів слід розглядати як джерела адміністративного права. До цієї групи належать акти, які скасовують адміністративно-правову норму (або кілька норм), що суперечить чинному законодавству, та акти Конституційного Суду України;

е) міжнародних конвенцій. Як джерела адміністративного права вони можуть бути: або під час прийняття Верховною Радою України рішення щодо імплементації всієї конвенції або її частини (наприклад, Законом України від 3 червня 1999 р. була ратифікована Конвенція ООН з морського права 1982 р. та угода про імплементацію частини XI цієї конвенції, яка регламентує питання безпеки мореплавання), або за відсутності такого рішення, однак за умови її ратифікації певною кількістю держав, які визнають набуття нею чинності. Так, Міжнародна морська організація ухвалила Кодекс безпеки мореплавання, який набув чинності з 1 липня 1999 р. Незважаючи на те що на той час Україна його не ратифікувала, вимоги цього кодексу щодо організації безпеки мореплавання стали обов'язковими для України.

Для класифікації джерел адміністративного права важливе значення мають такі **фактори**:

- адміністративно-територіальний поділ держави;
- відповідність та співвідношення з актом, на підставі якого вони приймаються;
- форми державного правління, державного устрою, державного режиму;
- підпорядкованість органів влади та управління між собою, їхнє ставлення до вищого органу влади.

Так, за **масштабом дії джерела** адміністративного права можна класифікувати на такі, які мають *загальний, галузевий, місцевий чи внутрішньо суб'єктивний характер*.

З огляду на різноманітність джерел адміністративного права доцільною є така їх класифікація:

1. Конституція України.
2. Нормативно-правові акти України:
 - а) закони України;
 - б) підзаконні нормативно-правові акти:
 - нормативні акти Верховної Ради України (закони, постанови);
 - нормативні акти Президента України (укази, розпорядження);
 - нормативні акти Кабінету Міністрів України (постанови, розпорядження);
 - нормативні акти Верховної Ради України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
 - нормативні акти міністерств, державних комітетів, інших органів центральної виконавчої влади зі спеціальним статусом (накази, розпорядження);

- нормативні акти місцевих державних адміністрацій;
 - нормативні акти органів місцевого самоврядування;
 - нормативні акти відділів та управлінь відповідних центральних органів на місцях;
 - нормативні акти керівників державних підприємств, установ, організацій на місцях;
 - інші підзаконні нормативні акти.
3. Міжнародні угоди України з іншими державами та міжнародно-правові акти, ратифіковані й визнані нашою державою.
4. Акти судових органів.

Конституція України як джерело адміністративного права. У системі джерел адміністративного права провідну роль відіграє Конституція України, що є Основним Законом української держави. У ній визначаються права, свободи, які має забезпечити громадянам публічна адміністрація, а також найважливіші положення щодо організації її діяльності.

Конституційно-правові акти встановлюють правовий статус громадян, закріплюють їх участь у громадських об'єднаннях, в управлінні державними та громадськими справами, визначають обов'язки і відповідальність посадових осіб і найважливіші способи зміцнення законності та дисципліни в публічному управлінні.

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., є основним джерелом адміністративного права, має найвищу юридичну силу.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй. При цьому Конституція має пріоритет не тільки над іншими нормативно-правовими актами, але й над іншими джерелами права загалом. Так, ч. 2 ст. 9 Конституції України визначає, що укладення

міжнародних договорів, що суперечать Конституції, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції.

Конституції як джерелу адміністративного права притаманні такі основні властивості: вона має найвищу юридичну силу серед усіх нормативно-правових актів та характеризується верховенством щодо інших джерел права, які не повинні суперечити Конституції України.

Усі закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції, у її межах та для її виконання.

Конституція виражає суверенну волю українського народу, який, згідно з рішенням Конституційного Суду України, тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується п. 1 ст. 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України, а також ст. 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України повинен затверджуватись всеукраїнським референдумом¹.

Зміни та доповнення до Конституції України вносяться в окремому порядку, передбаченому розділом XIII Конституції України.

Норми Конституції України є основою для створення всіх інших правових норм, зокрема адміністративних.

Закони та підзаконні нормативно-правові акти України. Основні види національних формалізованих юридичних актів як джерел адміністративного права – це закони та підзаконні акти.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11.07.1997 р. № 3-зп. Справа № 1/1909-97

Законом може іменуватися виключно юридичний акт, ухвалений Верховною Радою України під назвою «закон». Окрім того, статус закону мають кодифіковані акти (кодекси), міжнародні договори, ратифіковані парламентом, а також декрети Кабінету Міністрів України, видані урядом до ухвалення Конституції України.

Закон як джерело адміністративного права є письмовим актом, який ухвалюється Верховною Радою України або безпосередньо українським народом шляхом референдуму, що врегульовує найважливіші адміністративно-правові відносини та містить адміністративно-правові норми, є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами, на які він поширює свою дію.

Ознаки законів як джерел адміністративного права:

- мають вищу юридичну силу; виражають волю українського народу;
- є основою, базою для ухвалення підзаконних нормативно-правових актів;
- урегульовують найважливіші питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав і свобод людини та громадянина, їхні взаємовідносини з публічною адміністрацією, а також інші адміністративно-правові відносини;
- приймаються в установленому законодавством порядку, мають визначену форму;
- є загальнообов'язковими для всіх суб'єктів права;
- охороняються та забезпечуються державним примусом.

Сукупність законів, кодексів, міжнародних договорів і декретів утворює категорію «законодавство».

Підзаконні акти характеризуються такими властивостями:

- приймаються на основі закону, у межах закону та з метою його виконання;

- деталізують законодавче регулювання суспільних відносин; мають багато суб'єктів їх ухвалення;
- урегульовують важливі питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав і свобод людини й громадянина та їхні взаємовідносини із публічною адміністрацією;
- приймаються у встановленому законодавством порядку;
- мають визначену форму вираження;
- є загальнообов'язковими; охороняються та забезпечуються державою, зокрема шляхом застосування заходів державного примусу тощо.

Акти центральних органів виконавчої влади як джерела адміністративного права являють собою нормативні накази міністерств і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України як джерела адміністративного права є письмовими документами вищого органу державної виконавчої влади України, що приймаються на основі Конституції України та законів України, у їхніх межах та для їх виконання з метою врегулювання адміністративно-правових відносин, на підставі яких виникають, змінюються чи припиняють дії адміністративно-правові норми. Найважливіше значення серед усіх актів Кабінету Міністрів України відіграють його постанови, якими затверджуються положення, статут, порядок, регламент, правила, методика тощо у випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання.

Інші центральні органи виконавчої влади уповноважені ухвалювати лише накази організаційно-розпорядчого характеру, які не можуть врегульовувати суспільні відносини, визначати права та обов'язки людини, що не дозволяє віднести їх до джерел адміністративного права. Обґрунтованим є віднесення до джерел адміністративного права актів

інших загальнодержавних органів, посадових осіб, що організаційно не входять до системи органів державної виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, проте здатні врегульовувати адміністративні відносини й ухвалювати нормативні акти.

Міжнародні угоди України з іншими державами та міжнародно-правові акти, ратифіковані й визнані нашою державою. Україна, після закріплення на конституційному рівні пріоритету міжнародного права над національним (ч. 1 ст. 9 Конституції України) і отримання статусу члена Ради Європи та інших міжнародних інституцій, а також визнавши юрисдикцію міжнародних (європейських) судів, узяла на себе зобов'язання керуватися у своїй діяльності також і нормами міжнародного (європейського) права. Значна частина таких норм безпосередньо стосується регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації, тож вони також є складовою частиною системи джерел адміністративного права.

Застосування міжнародних договорів в Україні визначається такими умовами:

- заборонено застосовувати в праві України міжнародні договори, що суперечать Конституції України;
- норми міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, набувають статусу норм національного права;
- у разі колізії норм ратифікованих міжнародних договорів та норм національного права застосовуються норми міжнародних договорів.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. міжнародні договори² укладаються:

² Міжнародний договір України укладається в письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, що регулюється міжнародним правом незалежно від того, міститься договір в одному чи кількох пов'язаних між собою документах та незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо)

- Президентом України або за його дорученням – від імені України;
- Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені України;
- міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами – від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів.

В Україні наразі діє чимало міжнародних договорів, норми яких мають застосовуватися під час регулювання адміністративно-правових відносин.

Як приклад можна назвати:

- Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. Ця конвенція є фундаментальним джерелом адміністративного права, що закріплює основний каталог прав людини, зокрема, у взаємовідносинах між органами публічної адміністрації та особами приватного права. Її застосування як джерела права має важливе значення й у національному судочинстві, що дозволяє вирішувати справи, ґрунтуючись на міжнародних та європейських стандартах прав людини;
- Європейську конвенцію про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 р.;
- Рамкову конвенцію Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 9 травня 1992 р.

*Необхідність визнання юридичних актів Європейського Союзу джерелами адміністративного права України зумовлена **положеннями**:*

- Угоди про партнерство та співпрацю між Україною та ЄС й державами-членами від 14 червня 1994 р.;
- Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації

законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р.;

– Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та ЄС, Європейською Співдружністю з атомної енергії та її державами-членами, з іншого боку.

Згідно з названими юридичними актами Україна взяла на себе зобов'язання привести власні закони та інші нормативно-правові акти у відповідність до законодавства ЄС.

Гармонізація українських юридичних актів та європейських, насамперед, має бути досягнута в таких галузях, як: митна, банківська справа, законодавство про компанії, бухгалтерський облік компаній та податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупівлі, охорона здоров'я та життя людей, тварин та рослин, навколишнього середовища, захист прав споживачів, непряме оподаткування, закони та інструкції з питань ядерної енергетики, транспорт.

Як приклад юридичних актів ЄС, відповідно до яких мають бути приведені національні, можна назвати:

– Директиву Ради 85/337/ЄЕС від 27 червня 1985 р. (із змінами, внесеними Директивою 97/11/ЄС від 3 березня 1997 р.) про оцінювання впливу деяких державних та приватних проєктів на довкілля;

– Директиву Ради 92/104/ЄЕС щодо охорони праці на підземних відкритих гірничодобувних підприємствах;

– Директиву 95/45/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних та про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 р. та ін.

Отже, національні юридичні акти, що стосуються названих галузей, або мають бути змінені, або створені таким чином, щоб вони відповідали європейським аналогам. У зв'язку з цим можна зробити висновок, що юридичні акти ЄС на сьогоднішній день є юридичною основою (джерелом

права) лише правотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Що ж до сфери правозастосування, то названі акти стануть обов'язковими для України лише після її входження до складу Європейського Союзу.

Акти судових органів. Після реформи судочинства у 2017 р. та нової редакції процесуальних кодексів (2017 р.) змінено підхід до судових актів як джерел права.

Судові рішення в країнах континентальної правової системи дедалі більше набувають значення джерела права. Хоча акти органів судової влади в Україні не спрямовані на формування загальнообов'язкових правил поведінки, вони мають похідний характер від основних джерел права (нормативно-правових актів та міжнародних договорів України), оскільки впливають на їх чинність, здійснюють їх тлумачення, конкретизацію тощо.

Джерела адміністративного права в судовому застосуванні є сукупністю загальнообов'язкових адміністративно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, які використовує суд під час розгляду та вирішення конкретної справи й ухвалення відповідного судового рішення. Водночас «застосування джерел адміністративного права в судочинстві» розглядаємо як діяльність суду щодо вирішення конкретної справи на підставі адміністративно-правових приписів, що має результатом прийняття правозастосовного акта у формі судового рішення.

До судових актів як джерел адміністративного права віднесено:

- практику Європейського Суду з прав людини; зразкові рішення Верховного суду в адміністративних справах;
- висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду, а також Верховного Суду України в адміністративних справах;

– судові рішення Верховного Суду, апеляційних та окружних адміністративних судів, якими визнано протиправним і нечинним нормативно-правовий акт або окремі його приписи.

Джерелами адміністративного права є також акти Конституційного Суду України, зокрема, рішення щодо конституційності законів України та інших актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційного тлумачення Конституції України, висновки Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України, а також ухвали про відмову у відкритті чи про закриття конституційного провадження в справі, якщо вони містять юридичні позиції Конституційного Суду України. Ці акти Конституційного Суду України можуть набути ознак нормативності, займають важливе місце в системі джерел адміністративного права України. Особливий характер природи його актів як джерел права зумовлений тим, що Конституційний Суд України ухвалює відповідні рішення й дає висновки не з власної ініціативи, а на підставі відповідного конституційного подання, звернення чи скарги. Завдання актів Конституційного Суду України полягає в необхідності не врегульовувати суспільні відносини, а усунути недоліки, суперечності із Конституцією України як основним джерелом права.

Важливе значення в судочинстві України має практика Європейського суду з прав людини, до якої необхідно віднести рішення не лише щодо України, а й щодо інших держав, які можуть застосовуватися в національному судочинстві як джерела права. Судове застосування практики Європейського суду з прав людини не лише гарантує забезпечення дотримання прав і свобод людини, а й допомагає судам усувати прогалини в законодавстві, наприклад в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Ознаки судових рішень як джерел адміністративного права України:

✓ мають похідний характер від нормативно-правових актів та міжнародних договорів;

- ✓ заповнюють правові прогалини, усувають правові колізії та інші дефекти правового регулювання, зокрема шляхом застосування аналогії права та аналогії закону;
- ✓ можуть застосовуватися в інших подібних правовідносинах;
- ✓ конкретизують правову норму, «вдихають у неї життя» при застосуванні в конкретній справі;
- ✓ можуть впливати на чинність нормативно-правових актів чи їх окремих положень;
- ✓ є обов'язковими в застосуванні і судами, і органами публічної адміністрації;
- ✓ доводяться до відома громадськості шляхом їх опублікування у відповідних виданнях, офіційних інтернет-сторінках, у Єдиному державному реєстрі судових рішень.

1.6.3. Систематизація та облік джерел адміністративного права

Систематизація нормативно-правових актів – це впорядкування чинних нормативно-правових актів, приведення юридичних норм до єдиної, узгодженої системи.

У сучасних державах існує чимало нормативно-правових актів, прийнятих різними правотворчими органами. Якщо вчасно не впорядковувати цю базу, у майбутньому можуть виникнути проблеми із застосуванням чинних норм права.

Крім того, систематизація проводиться з метою усунення суперечностей між нормативними актами, скасування тих, що припинили свою дію, а також задля забезпечення доступності законодавства для всіх громадян.

Адміністративне законодавство є системою тісно взаємопов'язаних законодавчих актів, що регламентують відносини в галузі організації та

функціонування державного управління, виконавчої влади, правового статусу суб'єктів управлінської діяльності, визначення адміністративно-правових режимів, реалізації адміністративного примусу.

Систематизація адміністративного права загалом відрізняється від систематизації загального права та складається з таких *форм (способів)*:

- облік нормативних актів;
- інкорпорація законодавства;
- консолідація законодавства;
- кодифікація законодавства.

Облік нормативних актів – це збирання державними та недержавними органами, підприємствами, установами, організаціями чинних адміністративно-правових актів, їх обробка та розташування за певною системою, зберігання, а також видача довідок.

Облік адміністративно-правових актів необхідний для кваліфікованого застосування цих норм у повсякденній практичній діяльності державних органів. Облік необхідний і для правотворчої діяльності.

Види обліку:

- журнальний (фіксація реквізитів нормативних актів у спеціальних журналах);
- картотечний чи комп'ютерний;
- ведення контрольних текстів чинних адміністративно-правових актів, тобто внесення в тексти офіційних видань законів, указів, постанов відміток про скасування, зміну та доповнення актів чи окремих їх частин.

Інкорпорація – це така форма систематизації, коли нормативні акти певного рівня об'єднуються в різноманітні збірники в певному порядку (хронологічному, алфавітному, системно-предметному).

Проте інкорпорація не зводиться лише до простого відтворення актів у їхній первісній редакції. У процесі інкорпорації з тексту актів, розміщених у збірнику, вилучаються розділи, статті (пункти), окремі абзаци, визнані такими, що втратили чинність.

Види інкорпорацій:

- *за юридичним значенням:* офіційна, неофіційна;
- *за обсягом:* загальна, галузева, міжгалузева, спеціальна;
- *за критерієм поєднання:* предметна, хронологічна, суб'єктивна.

Консолідація адміністративно-правових актів – це вид систематизації, який передбачає об'єднання двох або більше актів, виданих з одного питання, в один єдиний новий нормативний акт, який приймає відповідний орган. Такий акт затверджується правотворчими органами як нове, самостійне джерело права, а попередні нормативні акти визнаються такими, що втратили чинність.

У процесі підготовки консолідованого акта здійснюється певне редакційне виправлення, зовнішнє оформлення розпоряджень з тим розрахунком, щоб вони викладалися єдиним стилем, щоб використовувалась уніфікована термінологія.

Кодифікація – це спосіб систематизації адміністративно-правових актів, заснований на змістовній переробці та погодженні певної групи юридичних норм, пов'язаних загальним предметом регулювання, та об'єднанні їх у єдиному новому акті.

Кодифікація спрямована на те, щоб змістовно усунути суперечності між правовими нормами. Це форма вдосконалення законодавства, і її результатом є новий за формою і змістом законодавчий акт (кодекс, положення, статут).

Найбільш відомий кодифікований акт – кодекс – єдиний законодавчий акт, що забезпечує детальне правове регулювання певної сфери суспільних відносин. Наявність кодексів – характерна риса більшості галузей права.

Статут, положення – традиційна форма кодифікованих актів, у яких визначається статус певного виду державних організацій та органів.

Види кодифікацій:

- *загальна кодифікація*, під якою розуміють прийняття цілої серії кодифікованих актів в усіх основних галузях законодавства та створення на цій основі об'єднаної, внутрішньо узгодженої системи таких актів на зразок «кодексу кодексів»;
- *галузева кодифікація*, що охоплює законодавство певної галузі права (Цивільний, Кримінальний кодекси);
- *спеціальна кодифікація* – видання актів, що регулюють той чи інший правовий інститут (Податковий, Бюджетний, Митний кодекси).

Характерні риси кодифікації:

- акт кодифікації має складну структуру і завжди значний за обсягом;
- предмет кодифікації визначається розподілом системи законодавства на галузі та інститути;
- кодифікація розрахована на створення більш стійких та стабільних норм із тривалим терміном дії;
- у кодифікованому акті містяться норми, що регулюють важливі, принципові питання суспільного життя;
- кодифікований акт є зведеним актом, що регулює значну і досить широку сферу відносин.

1.6.4. Тенденції та закономірності в розвитку джерел адміністративного права

В Україні відбувається процес не лише розширення кола джерел адміністративного права, а й зміни їхнього значення в цій системі. Так, зростає роль законів як джерел адміністративного права. Цей процес розпочався з ухвалення у 1996 р. нової Конституції України, яка не лише стала основним джерелом адміністративного права, а й визначила місце закону у переліку джерел. У Конституції України визначаються: система органів виконавчої влади, їх найважливіші повноваження, організація діяльності, зовнішні форми правових актів. Вона встановлює адміністративно-правовий статус громадян, закріплює участь об'єднань громадян та трудових колективів в управлінні державними та громадськими справами, обов'язки та відповідальність посадових осіб, найважливіші способи зміцнення законності та дисципліни в державному управлінні.

Проте роль Конституції України як першоджерела адміністративного права не може бути зведена лише до прямого регулювання основних питань управлінської діяльності.

У ст. 92 Конституції України йдеться й про інші питання державного та суспільного життя, які можуть бути вирішені за допомогою законів, що містять норми адміністративного права. Таким чином, Конституція України визнала за необхідне використовувати в повному обсязі можливість закону як джерела адміністративного права.

Слід зазначити, що *лише законами України визначаються:*

- основи використання природних ресурсів, морської економічної зони, континентального шельфу;
- освоєння космічного простору;
- організації та експлуатації енергосистем, транспорту та зв'язку; правові основи та гарантії підприємництва;

- правила конкуренції та антимонопольного регулювання;
- основи зовнішніх відносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- організація та діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;
- основи національної безпеки, організації Збройних сил України та забезпечення громадського порядку;
- правовий режим військового та надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації.

У ст. 113 Конституції України визначено, що Кабінет Міністрів України є найвищим органом виконавчої влади та відповідно до ст. 117 Конституції України, у межах своєї компетенції, видає постанови та розпорядження. Проте ч. 3 цієї статті містить вимогу, що його нормативно-правові акти підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Це свідчить, по-перше, про те, що така реєстрація може бути здійснена лише за умови відповідності їхнього змісту вимогам Конституції України та законів; по-друге, уже наголошувалося, що судові органи мають право визнавати недійсними нормативні акти, у тому числі й такі, що містять норми адміністративного права. Вищевикладене ще раз свідчить про особливу роль законів України в системі джерел адміністративного права.

Аналіз змісту джерел адміністративного права дозволяє зробити висновок про наявність тенденції до зростання в системі джерел адміністративного права ролі нормативних актів, що містять норми адміністративно-процесуального права. На жаль, досі у правовій науці ще повною мірою не визначено роль адміністративно-процесуальних норм, здебільшого вони знаходять своє вираження разом із нормами адміністративного матеріального права.

Адміністративно-процесуальні норми встановлюють взаємні права та обов'язки сторін при застосуванні матеріальних норм, тому вони

відіграють значну роль у захисті прав й інтересів громадян, підприємців, громадських і державних організацій у галузі державного управління. Адміністративно-процесуальні норми, на жаль, також поки що належним чином не систематизовані. Більшість їх міститься в актах, що регламентують порядок роботи державних органів з тих чи інших питань.

Найважливішим аспектом сучасного етапу вдосконалення адміністративного та адміністративного процесуального законодавства є нагальна необхідність встановлення повноцінного та ефективного громадського контролю як за процесом стрімкої зміни самого законодавства, так і за результатами адміністративного нормотворення.

Серед найважливіших *цілей розвитку адміністративного законодавства* фахівці зазвичай називали такі:

- ✓ кодифікацію адміністративно-правових норм (кодекси чи тематичні законодавчі акти);
- ✓ встановлення статусів суб'єктів адміністративного права (компетенція, відповідальність, взаємини);
- ✓ розвиток адміністративно-процесуального та процедурного законодавства з метою протидії корупції та бюрократизму;
- ✓ визначення ролі, значення та розвиток змісту технічних регламентів, стандартів, нормативів, дозволів, договорів, угод про державно-приватне партнерство;
- ✓ усунення суперечностей та дублювань у системі адміністративно-правового регулювання;
- ✓ ліквідацію прогалин у механізмі правової регламентації.

З теоретичного ракурсу зазначені цілі розвитку адміністративного законодавства можна поєднати лише кодифікацією адміністративного

законодавства. За допомогою кодифікаційних заходів досягаються й інші *цілі реформаторських перетворень*: і уточнення адміністративно-правового статусу учасників управлінських відносин, і розвиток законодавства про адміністративні процедури, і розробка закону про адміністративні договори, і усунення суперечностей та прогалин у правовому регулюванні.

§ 1.7. Принципи адміністративного права

Принципами адміністративного права є основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, розкривають закономірності його розвитку та визначають напрями й способи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Якщо розглядати поняття «принцип» з позицій семантики, то слід відзначити, що це слово походить від латинського «*principium*» (основа, початок). Як юридична категорія це поняття є багатоаспектним і може розглядатися і як основна істина, закон, доктрина чи припущення, і як сукупність моральних та етичних стандартів, і як певна політика та спосіб дії.

Таким чином, принципи адміністративного права – це розумне та обґрунтоване поєднання норм, ідей та теорій, які покладаються в основу адміністративного права. При цьому вони не залишаються константою, навпаки, вони розвиваються разом із адміністративним правом.

Принципи адміністративного права є тими засадничими нормами, на підставі яких повинні розвиватися та застосовуватися всі «рядові», «звичайні» норми адміністративного права.

У сучасних умовах проблема принципів адміністративного права перебуває на початковій стадії свого вирішення, оскільки раніше (за

радянських часів) вона майже не досліджувалася. Це пов'язано, зокрема, з тим, що принципи адміністративного права були підмінені принципами державного управління, вивченням яких і займалися адміністративісти.

Відповідно принципи адміністративного права лише починають прокладати собі шлях серед інших інститутів адміністративного права. Вони не завжди згадуються навіть у навчальній літературі, хоча їх значення для розвитку адміністративного права величезне. Зокрема, вони відіграють системотворчу роль, тобто сприяють формуванню в його межах нових інституцій.

Принципи адміністративного права важливі також і для практики, оскільки вони:

- ✓ враховуються в процесі нормотворчої (включаючи законодавчу) діяльності, будучи орієнтирами для створення норм адміністративного права;
- ✓ закладають основу для судового контролю за публічною адміністрацією, а саме дають суду можливість, спираючись на аналіз їх змісту, оцінити законність чи незаконність дій та/або рішень суб'єктів публічної адміністрації;
- ✓ заповнюють прогалини у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

В Україні поки що не розроблена єдина система принципів адміністративного права. Водночас слід уникати спроб підмінити поняття «система принципів адміністративного права» їх переліком, закріпленим у тому чи іншому нормативно-правовому акті.

Враховуючи поточний стан розвитку науки адміністративного права, можемо стверджувати, що система принципів адміністративного права є комплексним утворенням, яке динамічно розвивається й складається з кількох підсистем, а саме:

1. Із загальних принципів адміністративного права, якими вважаються принципи:

- верховенства права;
- ієрархічної вищості закону;
- дії на основі закону (заснованості на законі).

2. Принципів належного врядування, до яких належать, зокрема, принципи:

- використання повноваження з метою, із якою це повноваження надано;
- обґрунтованості;
- неупередженості;
- доброчесності;
- розсудливості;
- пропорційності;
- участі у прийнятті рішення;
- своєчасності;
- прозорості;
- ефективності;
- підзвітності.

Принцип верховенства права є основоположним загальним принципом адміністративного права. З практичної точки зору він означає підпорядкування діяльності всіх суб'єктів публічної адміністрації потребам реалізації та захисту прав людини, утвердження їх пріоритету перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави.

У національному законодавстві принцип верховенства права закріплено, зокрема, у положеннях:

- ч. 1 ст. 8 Конституції України (в Україні визнається та діє принцип верховенства права);
- ч. 1 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України (суд, розглядаючи справу, керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст та спрямованість діяльності держави);
- ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (діяльність Кабінету Міністрів України базується на принципі верховенства права);
- ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» (державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципі верховенства права);
- низці інших законодавчих та підзаконних актів.

Аналіз зазначених положень дозволяє зробити висновок, що принцип верховенства права є універсальною вимогою, адресованою насамперед державі, представники якої повинні враховувати його в процесі як правотворчої, так і правозастосовної діяльності.

Принцип верховенства права – складна конструкція, він має ряд обов’язкових елементів, якими є:

- законність;
- юридична визначеність;
- заборона свавілля;
- доступ до правосуддя, що відправляється незалежними та неупередженими судами;
- дотримання прав людини;

- заборона дискримінації;
- рівність перед законом.

Якщо в діяльності суб'єкта публічної адміністрації відсутній хоча б один із цих складників, матиме місце порушення принципу верховенства права.

Розглянемо більш детально зміст означених елементів принципу верховенства права.

Законність є вимогою точного і неухильного дотримання публічною адміністрацією в процесі її функціонування принципів права, положень міжнародних та національних юридичних актів, а також звичаїв та судового права. Таким чином, законність не зводиться лише до дотримання вимог законів, тобто актів, ухвалених парламентом. Її слід розглядати в контексті виконання всіх писаних та неписаних норм адміністративного права.

Вимога законності поширюється як на фізичних, так і на юридичних осіб. Для посадових осіб та службовців вона означає, що останні мають право діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені законом та підзаконними нормативно-правовими актами. Цей висновок частково не узгоджується із положенням ч. 1 ст. 19 Конституції України, у якому закріплено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Необхідність керуватися лише названими актами означала б, що посадові та службові особи можуть порушувати вимоги, сформульовані, наприклад, у підзаконних юридичних актах. Звичайно, такого бути не може, якщо ці акти не суперечать конституції та законам. Таким чином, вираз «законами України» в такому випадку слід розуміти в широкому сенсі, тобто як систему всіх чинних юридичних актів.

Юридична визначеність. Цей принцип вимагає, щоб будь-які юридичні акти, прийняті публічною адміністрацією, були передбачуваними. Передбачуваність означає, що юридичний акт має бути, якщо є така можливість, проголошений заздалегідь, тобто до його застосування, і з його тексту повинно бути зрозуміло, які настануть наслідки в разі недотримання його положень, аби особи мали достатній запас часу на узгодження своєї поведінки з новими приписами, а також щоб їм загалом були зрозумілі цілі, тимчасові межі та масштаби такого впливу. Юридичний акт має бути сформульований досить чітко (бути легко доступним, зрозумілим), щоб особа мала можливість відповідним чином скоригувати свою поведінку. Тобто кожен суб'єкт, який підпадає під дію юридичних актів, має чітко розуміти наслідки застосування. Це особливо важливо в тих випадках, коли йдеться про обмеження основних прав і свобод людини та громадянина, а також запровадження юридичної відповідальності за ті чи інші дії.

Юридична визначеність, крім того, означає, що держава має діяти зрозумілим чином та виконувати всі взяті на себе зобов'язання та обіцянки, а також покладені на неї функції.

Заборона свавілля. Свавілья суб'єктів публічної адміністрації є істотною загрозою правам, свободам та законним інтересам приватних осіб. Категорія «свавілья» тісно пов'язана з категоріями «дискреційні повноваження» та «повноваження на підставі розсуду». У цьому випадку мається на увазі те, що свавілья насамперед може виявлятися там, де суб'єкти публічної адміністрації мають можливість діяти на власний розсуд, тобто обирати один із кількох варіантів своєї поведінки (рішень).

Дискреційні повноваження хоч і необхідні для реалізації всього діапазону управлінських функцій, однак це не повинно відбуватися довільно, оскільки створить умови для прийняття значною мірою несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що несумісно з принципом верховенства права.

Отже, закон, що надає дискреційні повноваження певному суб'єкту публічної адміністрації, повинен чітко та зрозуміло вказати обсяг такої дискреції і спосіб її реалізації, аби особа, яка підпадає під її вплив, мала можливість належним чином захистити себе від довільних дій влади.

Суб'єкти публічної адміністрації, приймаючи адміністративні акти або вчиняючи певні дії в тих випадках, коли закон дає їм можливість обирати один із кількох варіантів таких дій (рішень), повинні діяти об'єктивно, неупереджено, пропорційно та ефективно за будь-яких обставин у межах власної компетенції, закріпленої в нормативному порядку.

Доступ до незалежного та неупередженого суду є невід'ємним елементом принципу верховенства права. Це пов'язано з тим, що саме суд покликаний захищати та охороняти права, свободи та законні інтереси приватних осіб від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації.

Поняття «незалежний суд» охоплює *два основних аспекти*:

- 1) незалежність від виконавчої влади;
- 2) незалежність від учасників процесу (сторін).

Визначаючи, чи може суд вважатися незалежним, необхідно враховувати такі фактори, як, наприклад, спосіб призначення членів суду, тривалість їхнього перебування на посаді, існування гарантій недопущення тиску на них ззовні. Важливо також отримати відповідь на запитання, чи дії суду є проявом його незалежності, що, своєю чергою, означає повну відсутність будь-якого впливу або тиску на суд.

Стосовно неупередженості суду існують *дві вимоги*:

- 1) суд має бути суб'єктивно вільний від упередженості чи зацікавленості внаслідок розгляду справи;

2) суд повинен бути неупередженим з об'єктивної точки зору, тобто мати достатньо гарантій для виключення будь-яких сумнівів щодо його об'єктивності.

Дотримання прав людини. Правами, що найбільш тісно пов'язані з верховенством права, є такі, як право:

- на доступ до правосуддя;
- законного та компетентного суддю;
- справедливий суд;
- викладення своєї позиції;
- неприпустимість подвійного покарання за те саме діяння;
- ефективні засоби юридичного захисту в будь-якій суперечці;
- презумпцію невинності, що означає: *будь-яка особа вважається невинною у скоєнні злочину доти, доки її вина не доведена.*

Заборона дискримінації та рівність перед законом. Заборона дискримінації передбачає, що закони стримують дискримінацію окремих фізичних осіб або групи осіб. Будь-який необґрунтований неоднаковий підхід законом забороняється, всі особи мають гарантоване право на рівний та ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою – раси, кольору шкіри, статі, мови, релігійних, політичних та інших переконань, національного чи соціального походження, власності чи іншого статусу (ознаки).

Рівність перед законом означає, що всі особи підпорядковані одним законам, і жодна особа чи група осіб не має особливих юридичних привілеїв. Ця вимога стосується як допуску приватних осіб до певних благ або ресурсів (наприклад, рівність суб'єктів господарювання, які беруть участь у тендері, що проводиться суб'єктом публічної адміністрації),

так і юридичної відповідальності (всі особи відповідають за вчинені ними правопорушення на однакових засадах).

Принцип рівності перед законом стосується також суб'єктів публічної адміністрації, які, як і приватні особи, мають підкорятися праву та закону, виконувати всі передбачені ними обов'язки та дотримуватися встановлених обмежень.

Принцип рівності перед законом, або принцип юридичної рівності, унеможлиблює реалізацію ідеї звільнення посадових чи службових осіб від обов'язку підпорядковуватися закону, як і від відповідальності перед судом. Названий принцип встановлює «загальне підпорядкування» закону.

Виняток із принципу рівності перед законом допускається щодо таких осіб:

- хто перебуває під юрисдикцією іншої держави, наприклад дипломатів;
- мають юридичний імунітет (народні депутати України та ін.);
- визнані неосудними.

Принцип ієрархічної вищості закону дозволяє вирішувати проблеми, пов'язані з конкуренцією юридичних норм. Відповідно застосовується той нормативний акт, який має вищу юридичну силу. Тобто закон завжди має вищу юридичну силу, порівняно з іншими видами нормативних та правозастосовних актів. Юридичні акти, що суперечать закону, вважаються незаконними та, відповідно, не застосовуються на території України.

Принцип дії на основі закону (заснованості на законі) тісно пов'язаний з таким елементом принципу верховенства права, як *законність*. Спільним між ними є те, що кожен із них вимагає, насамперед від суб'єктів публічної адміністрації, дотримання в процесі своєї діяльності

розпоряджень законів, підзаконних актів, а також інших джерел адміністративного права (рішень органів судової влади, звичаїв тощо). Водночас принцип заснованості на законі конкретизує зміст принципу законності.

Означений принцип закріплено у ч. 2 ст. 19 Конституції України, в якій зазначається, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, які передбачені Конституцією та законами України. Інакше кажучи, межі діяльності суб'єктів публічної адміністрації обмежені розпорядженнями законодавчих актів.

Наведене конституційне положення є способом розширеного викладення принципу *«дозволено лише те, що безпосередньо передбачено законом»*.

Принцип заснованості на законі орієнтує публічну владу:

- на необхідність розроблення та прийняття актів парламенту (законів), які визначатимуть юридичні засади функціонування суб'єктів публічної адміністрації. Названий принцип фактично вимагає відмовитися від підзаконного (на рівні актів президента та уряду) врегулювання юридичного статусу останніх. Ця вимога тісно пов'язана з раніше згаданою думкою про те, що терміном «закон» можна позначати лише акти, які видає Верховна Рада України у визначеному Конституцією порядку;
- розроблення як матеріальних (статичних), так і процедурних (динамічних) норм права, які чітко регламентували б порядок діяльності (прийняття рішень) суб'єктів публічної адміністрації.

Принципи належного врядування

Насамперед слід зазначити, що принципи належного врядування мають велике значення для функціонування публічної адміністрації. Тож вони також мають бути закріплені в нормах адміністративного права.

Особливість цих принципів, порівняно з тими, про які йшлося вище, полягає в тому, що вони перш за все стосуються правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Система принципів належного врядування являє собою динамічно змінювану сукупність стандартів, яким має відповідати діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Система названих принципів поки що не закріплена цілісно (повно) в єдиному нормативно-правовому акті. У зв'язку із цим їх можна зустріти в різних законах, особливе місце серед яких займає Кодекс адміністративного судочинства України. Хоча цей закон і не регулює діяльність публічної адміністрації, проте в ньому закріплені принципи (вимоги, стандарти), якими мають керуватися останні в процесі прийняття рішень (вчинення дій) (ч. 3 ст. 2 цього кодексу).

Складники системи принципів належного врядування:

Принцип використання повноваження з метою, на яку це повноваження надано. Належною є та мета, яка визначена в законі або випливає з його цілей. Використання повноважень з неналежною метою за змістом є зловживанням ними, а саме, використання їх нечесно, з протиправними недобрими намірами, зі спотворенням тлумачення мети, на яку надані повноваження, з наявністю особистого інтересу в прийнятті рішення або вчиненні дії. Так, несумісним з метою можна визнати рішення місцевої влади провести ремонт на міській площі, де передбачено проведення мирних зборів, для того щоб створити перепони щодо його проведення.

Принцип обґрунтованості прийняття рішення (вчинення дії), який передбачає, що суб'єкт публічної адміністрації перед прийняттям рішення (вчиненням дії) повинен вивчити та взяти до уваги всі обставини (як ті, на обов'язковість обліку яких безпосередньо вказує закон, так і ті, які мають значення в конкретній ситуації). Водночас цей принцип забороняє суб'єктам публічної адміністрації надавати значення обставинам, які не стосуються справи.

Принцип неупередженості орієнтує суб'єктів публічної адміністрації на неприпустимість:

- необґрунтованого та нормативно не передбаченого позитивного впливу на приватну особу;
- необґрунтованого та нормативно не передбаченого негативного впливу суб'єкта публічної адміністрації на приватну особу;
- упередженої поведінки, що передбачає взаємодію публічної адміністрації із заявником (перебування у споріднених або дружніх відносинах);
- проявів симпатії, антипатії, особистої чи будь-якої іншої зацікавленості, а також інтересу, який не впливає із законодавчо визначених завдань цього суб'єкта.

Принцип доброчесності, згідно з яким суб'єкт публічної адміністрації діє зі щирим наміром належним чином реалізувати повноваження, досягти поставлених цілей та справедливих результатів; діє без корисливих намірів.

Принцип розсудливості орієнтує суб'єкта публічної адміністрації на прийняття рішення (вчинення дії), з огляду на здоровий глузд, закони логіки та загальноприйняті (загальновідомі) моральні стандарти.

Принцип пропорційності передбачає дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких спрямоване рішення (дія).

Принцип участі у прийнятті рішення, закріплення якого означає, що на публічну адміністрацію покладається обов'язок забезпечити участь приватних осіб у прийнятті рішень (нормативних та індивідуальних). Така участь може бути як безпосередньою (шляхом залучення їх до розроблення проєктів актів, делегування відповідних повноважень), так і опосередкованою, тобто через представницькі органи. Цей принцип передбачає також можливість для приватної особи наводити необхідні

аргументи та надавати докази, а також бути поінформованим належним чином, право «бути вислуханим».

Принцип своєчасності означає, що адміністративний акт має бути прийнятий (виданий) своєчасно, тобто протягом розумного терміну, без невинуватого для конкретної ситуації уповільнення;

Принцип прозорості, згідно з яким публічній адміністрації необхідно забезпечити доступ приватних осіб до інформації про свою діяльність. Прозорість має два рівні:

- прозорість на інформаційному рівні (доступ до публічної інформації);
- прозорість на фізичному рівні (можливість приватної особи відвідати той чи інший орган публічної влади з метою ознайомлення з його роботою та її результатами).

Принцип ефективності включає:

- своєчасність дій публічної адміністрації;
- дотримання публічною адміністрацією визначених цілей, відповідно до чітко окреслених завдань;
- оцінювання майбутнього впливу рішень (дій) публічної адміністрації на приватну особу;
- облік публічною адміністрацією свого попереднього досвіду в процесі прийняття рішень (вчинення дії);

Принцип підзвітності передбачає, що суб'єкти публічної адміністрації є підзвітними приватним особам.

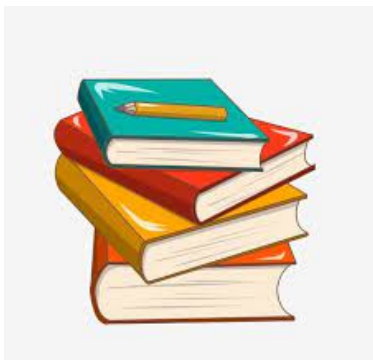
У зв'язку із цим приватним особам має забезпечуватися право піддавати детальній перевірці та контролю діяльність суб'єктів публічної адміністрації, по-перше, та обов'язок самих суб'єктів публічної адміністрації звітувати перед приватними особами, по-друге.



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Надайте визначення поняттю «публічне право».
2. Охарактеризуйте структуру сучасного публічного права.
3. Розкрийте зміст поняття «адміністративне право».
4. Чому адміністративне право вважається однією з базових галузей права?
5. Які ознаки притаманні адміністративному праву?
6. Охарактеризуйте адміністративне право як соціальний феномен.
7. Як ви розумієте твердження, що адміністративне право – це феномен, зумовлений цивілізаційно-культурними факторами сучасної соціальної дійсності?
8. Що є предметом дослідження адміністративного права як науки?
9. Назвіть характерні ознаки науки адміністративного права.
10. Сформулюйте мету і завдання науки адміністративного права.
11. У чому полягають завдання навчальної дисципліни адміністративного права?
12. Надайте визначення поняттям «управління», «соціальне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування».
13. Поясніть суть теорій, що розмежовують приватне та адміністративне право.
14. Який існує взаємозв'язок адміністративного права та інших галузей права?

15. Визначте предмет адміністративного права.
16. Охарактеризуйте систему адміністративного права та її елементи.
17. Що таке інститут права, які бувають інститути?
18. У чому полягає особливість методу адміністративного права?
19. Поясніть суть імперативного і диспозитивного методів.
20. Охарактеризуйте правові засоби впливу на адміністративно-правові відносини, у яких розкривається сутність методів адміністративного правового регулювання.
21. Надайте визначення поняттю «джерело адміністративного права».
22. Назвіть ознаки джерела адміністративного права.
23. У чому виявляється специфіка джерел адміністративного права?
24. Які види джерел адміністративного права ви знаєте?
25. Які фактори є важливими для класифікації джерел адміністративного права?
26. Що являє собою процес систематизації нормативно-правових актів?
27. Поясніть зміст понять «інкорпорація», «консолідація», «кодіфікація» як способів систематизації адміністративно-правових актів.
28. Назвіть основні тенденції та закономірності в розвитку джерел адміністративного права.
29. Надайте визначення принципу адміністративного права.
30. Охарактеризуйте загальні принципи та принципи належного врядування.



ДОДАТКОВА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право : підручник / НУ ЮАУ ім. Ярослава Мудрого ; за заг. ред. Ю. П. Битяка та ін. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків : Право, 2013. 656 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навчальний посібник. Видання друге, доопрацьоване /За заг. ред. Моїсеєва Є.М. / Олєфір В.І., Константінов С.Ф., Лошицький М.В. та ін. К.: Вид-во ТОВ «НВП «ІНТЕРСЕРВІС», 2010. 428с.
3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
4. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154 – 184.
5. Григоренко Я. О. Реалізація принципу субсидіарності у контексті розуміння базових параметрів соціальної держави. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія : Право. 2016. Вип. 22. С. 75 – 77.
6. Павлов О. І., Павлова І. О. Громадівський вимір публічного управління в умовах децентралізації влади та управління. *Економіка харчової промисловості*. 2020. Т. 12, Вип. 2. С. 91 – 98.
7. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008.
8. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012.

-
9. Тітов М. І. Визначення правових дефініцій як ключ до успішного продовження реформи з децентралізації влади в Україні. *Право України*. 2019. № 3. С. 287 – 295.
 10. Черниш О. І. Особливості реалізації механізму державного управління розвитком територій в умовах децентралізації. *Менеджер*. 2020. № 1. С. 78 – 89.

РОЗДІЛ 2

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН

§ 2.1. Поняття та види суб'єктів адміністративного права

Суб'єкти адміністративного права – це особи, наділені правами та обов'язками у сфері державного управління, які здатні реалізовувати їх в адміністративних правовідносинах. Реалізація прав та обов'язків здійснюється через адміністративні правовідносини, у які суб'єкти можуть вступати за власною ініціативою або з ініціативи іншої сторони (через накладений обов'язок, реалізацію владних повноважень). Таким чином, суб'єкти адміністративного права – це потенційні учасники адміністративних правовідносин, які стають такими при настанні юридичних фактів.

Для того щоб визнаватися суб'єктами адміністративного права та адміністративних правовідносин, особи повинні мати правові здатності – адміністративну правоздатність (здатність мати права та обов'язки) та адміністративну дієздатність (здатність своїми діями реалізовувати права та нести обов'язки).

Адміністративні правоздатність та дієздатність є одними з основних елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. Адміністративно-правовий статус як інші основні елементи включає також права та обов'язки у сфері державного управління, адміністративно-правові гарантії права і свободи громадян чи прав організацій.

Для окремих суб'єктів адміністративного права статус може доповнюватися іншими елементами: обмеженнями, порядком надходження на службу для державних службовців; цілями, завданнями, функціями, компетенцією, порядком підпорядкованості державним органам тощо.

Важливим є питання *класифікації* суб'єктів адміністративного права.

У різних галузях права (завдяки перш за все цивільному праву) прийнятий розподіл суб'єктів на фізичні та юридичні особи. Такий поділ присутній і в адміністративному праві, наприклад, у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Але він не зовсім вдалий, оскільки суб'єктами адміністративного права можуть визнаватись організації, що не мають права юридичної особи (філії та представництва, трудові колективи, страйкові комітети, релігійні групи). Таким чином, традиційний розподіл суб'єктів права, прийнятий у цивільному праві, не завжди прийнятний в адміністративному праві.

Поширеними підходами до розуміння суб'єктів адміністративного права є їх поділ на громадян та організації, на індивідуальних та колективних суб'єктів.

Усіх суб'єктів адміністративного права можна поділити на тих, хто володіє державно-владними функціями (виконавчі органи, судові органи), і тих, хто таких функцій не має (громадяни, державні та недержавні організації).

Слід пам'ятати, що суб'єктами адміністративного права можуть бути не лише органи виконавчої влади та інші органи державної адміністрації,

а й судові органи (у разі розгляду справ про адміністративні правопорушення або публічні суперечки з державною адміністрацією). А якщо говорити про внутрішнє адміністративне право – то законодавчі та будь-які інші державні органи.

§ 2.2. Приватна особа як суб'єкт адміністративного права

У сучасному суспільстві та державі людина є ключовим суб'єктом права. Саме за участю людини в тій чи іншій якості виникають й існують багато адміністративних правовідносин. Адже людина у статусі представника та виразника інтересів інших суб'єктів адміністративного права безпосередньо своїми діями реалізує їхні права та обов'язки у відносинах з іншими учасниками. Людина має ту початкову правосуб'єктність, завдяки якій усі інші колективні суб'єкти адміністративного права реалізують свої права та обов'язки, стають повноцінними учасниками адміністративних правовідносин.

Існують різні підходи до визначення людини як суб'єкта адміністративного права. Автори називають цей суб'єкт по-різному: індивідом, особистістю, фізичною особою, індивідуальним суб'єктом. Проте найбільш широко вживаним є термін «громадянин».

У Законі України «Про громадянство України» визначено правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів публічної адміністрації, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

Відповідно до зазначеного закону громадянами України є:

- 1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України;
- 2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні й не були громадянами інших держав;
- 3) особи, які прибули до України на постійне проживання після 13 листопада 1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками до України і на момент прибуття не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України;
- 4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Характеристика індивіда як суб'єкта адміністративного права здійснюється на підставі його *адміністративно-правового статусу*.

Адміністративно-правовий статус громадянина України є складовою частиною його загального статусу, що встановлений Конституцією України, Законом України «Про громадянство України» та іншими законодавчими актами України.

Громадяни України є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання та інших ознак. Рівноправність громадян України

забезпечується в усіх галузях економічного, політичного, соціального й культурного життя. Усі ці конституційні положення підтверджуються законами України, що регулюють відносини у різних галузях і сферах суспільної діяльності.

Адміністративно-правовий статус громадянина – це комплекс закріплених у нормах адміністративного права та властивих громадянину прав та обов'язків, а також правові здатності та передбачені адміністративно-правовими нормами гарантії та механізми реалізації цих прав і обов'язків.

Адміністративно-правовий статус громадянина як суб'єкта адміністративного права визначається обсягом та характером його адміністративної правосуб'єктності.

Адміністративна правосуб'єктність є одним із основних елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права (поряд з правами та обов'язками й гарантіями їх реалізації) та включає адміністративну правоздатність і адміністративну дієздатність громадянина.

Адміністративна правоздатність як здатність мати адміністративні права й обов'язки виникає в громадянина з його народження і припиняється зі смертю.

Зі свого боку, *адміністративна дієздатність* як здатність своїми власними вольовими діями набувати та реалізовувати свої адміністративні права й виконувати обов'язки настає у громадян переважно після досягнення певного, встановленого нормативними правовими актами, віку та припиняється зі смертю.

Види адміністративної дієздатності громадян:

- повна – настає з моменту повноліття (18 років);
- часткова – з 6 до 14 років (малолітніх); з 14 до 18 років (неповнолітніх);

– обмежена – полягає в обмеженні дієздатності в силу рішення суду (особи, які страждають на психічні захворювання, хронічні алкоголіки, наркомани, токсикомани).

У певних випадках громадянин може бути визнаний недієздатним або обмежено дієздатним. Визнана судом недієздатність чи обмежена дієздатність громадянина, як і інші особливості правового статусу громадянина, наприклад перебування в місцях позбавлення волі за вироком суду, що спричиняють неможливість реалізації такими громадянами певних прав у сфері державного управління, наприклад права на доступ до державної служби або на проведення зборів, мітингів та демонстрацій.

Адміністративна деліктоздатність громадянина визначається як його здатність нести адміністративну відповідальність за скоєні ним, а іноді іншими особами (наприклад, дітьми) адміністративні правопорушення та зазнавати пов'язаних із цим особистих та майнових обмежень.

Загальна адміністративна деліктоздатність особи настає з 16 років. Деліктоздатність є окремою, специфічною, але все ж частиною дієздатності. Вона має характерну нормативну конструкцію, яка передбачає можливість притягнення до відповідальності частково дієздатного суб'єкта права.

Окрема частина дієздатності, поєднуючись із деліктоздатністю, додає до здатності реалізовувати права та обов'язки (як правового змісту дієздатності) здатність нести юридичну відповідальність.

Одночасно з набуттям дієздатності суб'єкт права набуває й інший елемент правосуб'єктності – здатність вчинювати правопорушення.

Адміністративно-правовий статус громадянина є складовою та органічною частиною його загального правового статусу, унаслідок чого він

визначається, насамперед, загальними конституційними положеннями щодо правового статусу людини та громадянина.

Незважаючи на те що конституційні норми мають основний характер при визначенні адміністративно-правового статусу особистості, вони все ж таки не є всеохопними і вичерпними в характеристиці громадянина як суб'єкта адміністративного права. Держава в різних джерелах адміністративного права конкретизує правове становище громадянина як суб'єкта конкретних видів адміністративних правовідносин.

Слід зазначити, що держава під час регламентації у Конституції України правового статусу індивіда не ототожнює його права та обов'язки як людини і громадянина, а розглядає їх окремо одне від одного, надаючи їм різного правового значення і звучання. Як наголошується з цього приводу в юридичній літературі, людині як такій відводиться автономне поле діяльності, де рушійною силою є її індивідуальні інтереси. Реалізація їх відбувається в суспільстві та спирається на природні права людини. Статус громадянина ґрунтується на правовому контакті з державою.

Основна складова частина адміністративно-правового статусу будь-якого індивіда – насамперед його права та свободи, які є природними – абсолютними та невідчужуваними, належать кожній людині від народження та не залежать у своєму виникненні від волевиявлення держави.

Правовий статус громадянина включає:

- а) основні (невід'ємні) права (або права і свободи людини і громадянина);
- б) комплекс прав і обов'язків, що закріплюються Конституцією України, нормами різних галузей права, у тому числі адміністративно-правовими нормами;

в) гарантії реалізації цих прав і обов'язків, а також механізм їх охорони державою.

До основних прав, крім невід'ємних (на життя, здоров'я, честь, гідність та ін.), можна віднести: свободу слова, міграції, зборів, власності, користування засобами транспорту, будовами, політичні права (участь у законодавчій, виконавчій та юрисдикційній діяльності держави) та ін.

Комплекс прав і обов'язків у різних галузях управління складають права на підприємництво та створення підприємств, на землю, на освіту, на користування досягненнями культури та ін.

Гарантії реалізації цих прав і обов'язків, а також механізм забезпечення їх державою відображено в Конституції та законодавчих актах України.

Неабиякою мірою природний характер прав і свобод людини і визнання їх державою визначають подальшу позицію держави та її органів у відносинах з людиною.

У жодному разі людині не може бути відмовлено й не можуть створюватися перешкоди в реалізації нею своїх природних прав і свобод.

Реалізація людиною своїх природних прав і свобод не може залежати від виконання або невиконання державою будь-яких обов'язків у межах конкретних правовідносин із цією людиною. Держава зобов'язана всього лише забезпечувати, створювати та зберігати умови для реалізації людиною своїх природних прав і свобод й утримуватися від будь-яких дій, що перешкоджають їх реалізації, що досягається, серед інших факторів, за допомогою адміністративно-правових інструментів.

Відчуження людиною своїх природних прав і свобод, навіть якщо воно й було скоєно з її волі, відома та згоди, у тому числі в обмін на інші права та блага, неприпустиме, недійсне й не породжує жодних правових наслідків, окрім негативних, для правопорушників у межах правоохоронних відносин.

Справді, у сучасній державі, яка прагне бути демократичною і правовою й утверджує як свої найвищі цінності життя людини, її права та свободи, саме людина повинна займати центральне місце, а її права і свободи повинні бути відправним началом у всій правовій системі. Відповідно всі закони та інші нормативні правові акти держави повинні прийматися, тлумачитися і застосовуватися саме із цих позицій. Уся правозастосовна діяльність держави також має визначатися природними правами та свободами людини та в жодному разі не допускати їх заперечення, порушення або утиску під приводом досягнення інших державно-важливих цілей.

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

- під час захисту прав, свобод і законних інтересів громадян;
- у зв'язку з виконанням покладених на громадян обов'язків у галузі управління;
- унаслідок реалізації громадянами їхніх прав у галузі управління;
- під час порушення (невиконання) громадянами правових обов'язків.

За ступенем спроможності реалізації права громадян поділяються на *абсолютні й відносні*.

Абсолютними вважаються такі права, реалізація яких залежить лише від волевиявлення самого громадянина, наприклад:

- брати участь в управлінській діяльності щодо державних справ як безпосередньо, так і через своїх представників;
- на вступ до загальноосвітньої школи;
- на особисту недоторканність;
- на відшкодування державою шкоди, завданої незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадовими особами;

– звертатися особисто, а також направляти індивідуальні й колективні звернення до державних органів і органів місцевого самоврядування.

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

Реалізація відносних прав часто залежить від особистих якостей громадянина (стану здоров'я, наявності фахової освіти тощо), від часу (черговості) задоволення правомірного прохання (наприклад, установаження телефону, надання житлової площі).

Обов'язки громадян розрізняють за таким самим принципом.

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

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

Деліктні обов'язки – це обов'язки, які виникають із деліктних правовідносин, утворюють особливу групу, тобто це ті обов'язки, які покладені на громадянина у зв'язку з його протиправною поведінкою і полягають, власне, в обов'язку суб'єкта зазнати певних обмежень своїх прав та свобод як покарання за вчинений проступок.

§ 2.3. Публічна адміністрація як суб'єкт адміністративного права

Суб'єкти публічного адміністрування (публічна адміністрація) мають певну організаційну структуру, що являє собою органічну єдину та чинну систему органів публічного управління, передусім органів виконавчої влади та владних структур місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних структур, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу.

Суб'єкти публічної адміністрації реалізують публічне управління, вступаючи в адміністративно-правові відносини або між собою, або з приватними особами. Тобто адміністративно-правові відносини не можуть виникнути, змінитися чи припинитися без участі суб'єкта публічної адміністрації. У зв'язку із цим суб'єкти публічної адміністрації є найважливішим елементом системи суб'єктів адміністративного права, норми якого, з-поміж іншого, регулюють (визначають) їхній статус.

Таким чином, для отримання повного уявлення про адміністративне право необхідно знати систему суб'єктів публічної адміністрації, що є важливим також і для розуміння призначення та можливостей адміністративної юстиції (адміністративного судочинства), завданням

якої є захист прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, порушених саме суб'єктами публічної адміністрації.

Крім того, знання системи суб'єктів публічної адміністрації дає відповідь на запитання: рішення, дії (бездіяльність) яких саме представників публічної влади може бути оскаржено в адміністративному суді? При цьому слід зазначити, що в Кодексі адміністративного судочинства України вживається термін не «суб'єкт публічної адміністрації», а «суб'єкт владних повноважень», однак різниця в термінології не є принциповою, оскільки названі категорії – синоніми.

Основними суб'єктами публічної адміністрації є:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) суб'єкти місцевого самоврядування;
- 3) суб'єкти делегованих повноважень:
 - громадські об'єднання;
 - інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій.

Попри всю різноманітність суб'єктів публічного адміністрування усім їм притаманні спільні ознаки, зумовлені спільним функціональним видом діяльності – здійсненням публічного адміністрування.

До найбільш суттєвих ознак, що формують поняття суб'єкта публічної адміністрації, належать такі:

- ✓ кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічного адміністрування;
- ✓ суб'єкти мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативно-правовими актами;

- ✓ усі суб'єкти публічного адміністрування реалізують не приватний, а публічний інтерес, незважаючи на те що окремі з них можуть бути суб'єктами приватного права;
- ✓ для здійснення публічного адміністрування суб'єкти наділені повноваженнями з ухвалення публічних владних рішень;
- ✓ суб'єкти орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання законів.

Таким чином, **суб'єкт публічної адміністрації** – це суб'єкт владних повноважень, який відповідно до закону наділений повноваженнями здійснювати публічне адміністрування, тобто надавати адміністративні послуги чи здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність.

Будь-який суб'єкт публічного адміністрування створюється державою чи територіальною громадою для того, аби покласти на нього обов'язки з виконання певних дій в інтересах держави чи громади. Відповідно із самого початку визначається певне коло публічних обов'язків цього суб'єкта.

Проте виконання більшості із цих обов'язків передбачає контакт і взаємодію уповноваженого суб'єкта з іншими особами, передусім приватними. Тож суб'єкту публічної адміністрації надаються права вимагати від таких осіб виконання покладених на них обов'язків, дотримуватися належної поведінки. При цьому реалізація обов'язку без використання права для суб'єкта публічного адміністрування є неможливою. А у своєму поєднанні право та обов'язок утворюють адміністративне повноваження.

Повноваження суб'єктів публічної адміністрації безпосередньо згадуються в Конституції України. Так, у ч. 2 ст. 19 Основного закону вказано, що органи

державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Із змісту цієї норми можемо зробити такі висновки:

- 1) повноваження будь-якого суб'єкта публічного адміністрування повинні бути нормативно закріплені. Вони мають безпосередньо встановлюватись законом або опосередковано спиратись на нього;
- 2) кожне повноваження має бути викладене чітко та однозначно;
- 3) у нормативних актах повинен міститись вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування. Неприпустимою є ситуація, коли такий перелік закінчується словами «та інші» чи «тощо»;
- 4) владна діяльність суб'єкта публічного адміністрування поза межами встановлених для нього повноважень є протиправною і суперечить приписам вказаної статті Конституції України та принципу верховенства права.

Показово, що в компетенційних актах (особливо підзаконних) термін «повноваження» часто замінюється конструкціями на зразок «до компетенції органу належить» або «на виконання своїх завдань орган здійснює». А іноді йдеться і про права державних органів.

Реалізація суб'єктом публічної адміністрації окремих прав у відриві від обов'язків руйнує саму ідею публічного адміністрування як діяльності, спрямованої на реалізацію публічного інтересу. Зауважимо, що категорія «суб'єктивне право» тісно пов'язана з приватним інтересом, тоді як категорія «повноваження» – з інтересом публічним.

Слід враховувати, що різні суб'єкти публічного адміністрування наділені різними повноваженнями, набір яких зумовлений їхньою метою, завданнями, предметом відання та іншими чинниками.

З функціонального боку складники компетенції взаємодіють таким чином: предмет відання визначає коло питань, які підлягають вирішенню, завдання прогнозують бажаний результат, а повноваження дають знаряддя, потрібні для досягнення такого результату. Що більш широким буде предмет відання і різноманітнішим коло завдань, тим більше повноважень отримають суб'єкти для їх вирішення.

Отже, **адміністративні повноваження** – це тісно взаємопов'язані й взаємозумовлені адміністративні обов'язки та права суб'єкта публічного адміністрування, надані йому законним чином, що необхідні для досягнення поставлених перед ним завдань.

Адміністративні повноваження класифікують за такими *критеріями*:

- ✓ залежно від завдання, на виконання якого будуть спрямовані повноваження, вони розподіляються на *контрольні, координаційні, сервісні, юрисдикційні, регулятивні, інформаційні* тощо;
- ✓ залежно від місця органу публічного адміністрування, якому належать повноваження, їх можна розділити на *повноваження вищого органу виконавчої влади, повноваження центральних органів виконавчої влади, повноваження місцевих органів виконавчої влади, повноваження інших державних органів, повноваження органів місцевого самоврядування*;
- ✓ за критерієм належності виділяють *власні* (надані безпосередньо суб'єкту публічного адміністрування) та *делеговані* (отримані від іншого суб'єкта публічного адміністрування) повноваження.

Окремо слід згадати так звані *дискреційні повноваження*. Адміністративний розсуд (дискреція) передбачає надання суб'єктові публічного адміністрування можливості самостійно обирати варіант вирішення питання у визначених законом межах. Здійснюється він шляхом реалізації дискреційних повноважень, у яких складова частина права домінує над складовою частиною обов'язку.

Змістом адміністративних правовідносин є суб'єктивні права та обов'язки приватних осіб, з одного боку, та об'єднані у повноваження права та обов'язки суб'єктів публічного адміністрування – з іншого. Слід зауважити, що суб'єкт публічного адміністрування може вступати у правовідносини, не пов'язані з реалізацією повноважень. Це цивільні, господарські, трудові чи інші відносини, прямо не пов'язані з реалізацією публічної влади.

У зв'язку з величезною кількістю, а також різноплановістю завдань, вирішуваних в аспекті реалізації публічного управління, система суб'єктів публічної адміністрації є надзвичайно розгалуженою. Цей факт зумовлює необхідність групування цих суб'єктів залежно від особливостей їхнього правового статусу.

Виділяють такі групи (підсистеми) суб'єктів публічної адміністрації:

1. **Державні суб'єкти публічної адміністрації**, що мають статус органу державної влади. У межах цієї групи необхідно виокремити додаткові підгрупи:

а) суб'єкти публічної адміністрації, що входять до системи органів виконавчої влади, тобто органи виконавчої влади;

б) суб'єкти публічної адміністрації, що входять до системи органів судової влади:

– Державна кваліфікаційна комісія суддів України;

– Державна судова адміністрація України;

– суди, які виконують непроцесуальні функції (наприклад, під час розгляду запитів приватних осіб про надання публічної інформації);

в) суб'єкти публічної адміністрації, що входять до системи законодавчої влади:

- Апарат Верховної Ради України;
 - Уповноважений Верховної Ради України з питань прав людини;
 - Рахункова палата України;
- г) суб'єкти публічної адміністрації, які не входять до системи трьох гілок влади:
- Президент України;
 - Офіс Президента України;
 - Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим;
 - Управління державної охорони України;
 - Рада національної безпеки та оборони України;
 - прокуратура;
 - Служба безпеки України;
 - національні комісії з врегулювання природних монополій;
 - Вища рада правосуддя;
 - Національний банк України;
 - Служба зовнішньої розвідки України;
 - Центральна виборча комісія;
 - Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;
 - військові комісаріати;
 - центральні державні архіви.

2. **Державні суб'єкти публічної адміністрації, що не мають статусу органу державної влади.** До цієї групи суб'єктів публічної адміністрації належать ті, які за своїм статусом не є органом державної

влади, однак представляють державу у відносинах з приватними особами. Такі суб'єкти утворені державою, фінансуються з державного бюджету та виконують певні управлінські функції, покладені на державу:

- Фонд гарантування вкладів фізичних осіб;
- Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України;
- Фонд соціального захисту інвалідів;
- Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України у разі безробіття;
- Державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву»;
- Український центр оцінювання якості освіти.

3. Республіканські суб'єкти публічної адміністрації, тобто мають статус органу влади Автономної Республіки Крим. Система названих суб'єктів представлена:

- Верховною Радою Автономної Республіки Крим;
- Радою міністрів Автономної Республіки Крим;
- міністерствами Автономної Республіки Крим;
- республіканськими комітетами Автономної Республіки Крим;
- іншими органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
- органами виконавчої влади зі спеціальним статусом Автономної Республіки Крим.

4. Муніципальні суб'єкти публічної адміністрації, тобто органи місцевого самоврядування, які виконують управлінські функції відповідної громади. Система органів місцевого самоврядування представлена:

- сільськими, селищними, міськими радами;
- сільським, селищним, міським головою;
- виконавчими органами сільської, селищної, міської ради;
- районними та обласними радами.

5. **Суб'єкти публічної адміністрації з делегованими повноваженнями**, тобто переважно суб'єкти приватного права (фізичні та юридичні особи), яким органи державної влади, республіканські органи влади чи органи місцевого самоврядування на постійній або тимчасовій основі передали на безоплатній або платній основі для виконання окремі управлінські функції:

- громадські інспектори;
- члени громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону;
- арбітражні керуючі, приватні нотаріуси, митні брокери, третейські суди (судді) тощо.

Як видно з викладеного вище, реалізацією публічного управління займаються не тільки органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, як це традиційно вважається, а й інші органи публічної влади, а також, в окремих випадках, приватні особи. Враховуючи це, термін «суб'єкт публічної адміністрації» необхідно розглядати не з інституційного, а з функціонального погляду. Іншими словами, визначальним для віднесення того чи іншого органу (особи) до суб'єктів публічної адміністрації є не його місце в системі публічної влади, а функції, які він виконує. Такі функції повинні бути пов'язані з реалізацією публічного управління.

Суб'єкти публічного адміністрування (публічна адміністрація) мають певну організаційну структуру публічного адміністрування, яку розуміють як органічно єдину та чинну систему органів публічного управління,

передусім органів виконавчої влади та владних структур місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних структур, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу.

До основних суб'єктів публічної адміністрації належать:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) суб'єкти місцевого самоврядування;
- 3) суб'єкти делегованих повноважень: громадські об'єднання; інші суб'єкти, задіяні у здійсненні делегованих законодавством виконавчих функцій.

§ 2.4. Система органів виконавчої влади:

поняття, ознаки, рівні

Органи виконавчої влади – це утворювана відповідно до закону колегіальна ланка державного апарату, яка на підставі законів і підзаконних актів функціонально здійснює виконавчу і розпорядчу діяльність у межах та у спосіб, що визначаються характером її компетенції.

Орган виконавчої влади є основним суб'єктом адміністративного права. Для нього характерне те, що він є невід'ємною складовою частиною апарату державного управління, який, своєю чергою, є складовим елементом системи державного апарату в цілому.

Органи виконавчої влади суттєво відрізняються від інших органів держави (органу законодавчої влади, судових органів, органів прокуратури та органів місцевого самоврядування) тим, що вони здійснюють виконавчу і розпорядчу діяльність держави. Це визначає їх

специфічні риси. Для здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності органи виконавчої влади наділені державно-владними повноваженнями, що реалізуються ними у характерних для цих органів правових формах. У межах своєї компетенції вони видають правові акти державного управління і забезпечують їх виконання.

Таким чином, орган виконавчої влади держави – це функціональна організація, яка є частиною державного апарату й покликана в порядку виконавчо-розпорядчої діяльності здійснювати від імені держави і в межах наданих їй державно-владних повноважень безпосереднє і повсякденне керівництво адміністративно-політичною, економічною і соціально-культурною сферами.

Органи виконавчої влади держави характеризуються такими рисами:

✓ діяльність органів виконавчої влади є підзаконна, тобто здійснюється на підставі і на виконання Конституції і законів держави. Відповідно до свого призначення ці органи зобов'язані активно впроваджувати в життя вимоги законів, діяти суворо відповідно до законів;

✓ кожний орган виконавчої влади наділений певною компетенцією, яка встановлюється різними законодавчими та нормативно-правовими актами уповноважених органів держави. Компетенція – це точно визначений обсяг прав і обов'язків, якими наділений конкретний орган, для виконання покладених на нього завдань і функцій. Вона визначає межі правової відповідальності цього органу перед державою. У межах своєї компетенції орган виконавчої влади діє в інтересах і від імені держави. Компетенція також означає юридичні межі самостійності органу, встановлені державою. Реалізація компетенції – це не тільки право, а й обов'язок для органу виконавчої влади, необхідність її здійснення не залежить від волі й бажання як самого органу, так і його посадових осіб;

✓ органи виконавчої влади керують діяльністю державних підприємств, установ і організацій. З урахуванням цього визначаються їх права, обов'язки й відповідальність, місце, роль і взаємовідносини в системі державного апарату. Вони наділені державно-владними повноваженнями щодо інших суб'єктів держави;

✓ органам виконавчої влади належить важлива роль у здійсненні завдань і функцій держави. Своєю діяльністю вони охоплюють усі аспекти економічного, політичного та соціального життя суспільства. Виконання законів держави є основним їх призначенням. Поєднання виконавчих і розпорядчих функцій є суттєвою характерною рисою органів виконавчої влади держави.

Органи виконавчої влади утворюють складну та розгалужену систему, у межах якої можуть бути виділені три рівні: *вищий, центральний та місцевий*.

Система органів виконавчої влади закріплена в низці законодавчих та підзаконних актів, а саме: законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України місто-герой Київ», постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Розглянемо кожен із названих рівнів більш детально.

1. Вищий рівень:

– Кабінет Міністрів України – уряд України.

2. Центральний рівень:

– міністерства (наприклад, Міністерство закордонних справ України, Міністерство фінансів України та ін.);

– державні служби (зокрема, Державна авіаційна служба України, Державна міграційна служба України та ін.);

- державні агенції (наприклад, Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство водних ресурсів України та ін.);
- державні інспекції (зокрема, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція ядерного регулювання України та ін.);
- фонди (наприклад, Пенсійний фонд України, Фонд державного майна України);
- адміністрації (Адміністрація Державної прикордонної служби України та ін.);
- національні агенції (наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції та ін.);
- державні бюро (зокрема, Державне бюро розслідувань);
- комітети (наприклад, Антимонопольний комітет України тощо);
- інститути (зокрема, Український інститут національної пам'яті);
- Національна поліція України.

3. Місцевий рівень:

а) місцеві державні адміністрації:

- обласні державні адміністрації;
- районні державні адміністрації;
- державні адміністрації у містах Києві та Севастополі;
- районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації;

б) територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу місцевої державної адміністрації (наприклад, управління Пенсійного фонду у Харківській області, головне управління Державної фіскальної служби у Запорізькій області та ін.).

§ 2.5. Роль Президента України та Ради національної безпеки і оборони України в діяльності системи виконавчої влади

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Інститут президентства в Україні введено Законом України від 5 липня 1991 р. «Про заснування поста Президента України і внесення змін і доповнень до Конституції України». Згідно з Конституцією України, Президент України є главою держави і виступає від її імені (Конституція України, ст. 102).

Якщо раніше Президент України був одночасно і главою виконавчої влади, то нині, згідно з Конституцією України, він є тільки главою держави. Проте роль Президента України в організації і діяльності органів виконавчої влади є значною.

Президент України має низку *повноважень* у галузі виконавчої влади:

1. *Контрольні повноваження.* Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України на підставі їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; призначає всеукраїнський референдум щодо змін у Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим тощо.
2. *Громадянські повноваження.* Президент України ухвалює рішення стосовно прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні.
3. *Кадрові повноваження.* Президент України вносить подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України,

подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; присвоює вищі військові звання та ін.

4. *Забезпечувальні повноваження.* Президент України створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; ухвалює рішення про введення в Україні або на окремих її територіях надзвичайного стану, а також оголошує в разі потреби окремі території України зонами надзвичайної екологічної ситуації з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Його правовий статус визначається Конституцією України та Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України». При цьому Президент України є головою Ради національної безпеки і оборони України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.

Функції Ради національної безпеки і оборони України:

- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

– координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та в разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Рада національної безпеки і оборони України:

- 1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає відповідні пропозиції Президентові України;
- 2) здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони й подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;
- 3) залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;
- 4) ініціює розробку нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок щодо їх виконання;
- 5) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни в цілому на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;
- 6) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади щодо протидії збройній агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та в разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

§ 2.6. Вищий рівень системи органів виконавчої влади

Кабінет Міністрів України спрямовує свою діяльність на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на його засіданнях більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України, визначеного відповідно до ст. 6 Закону України «Про Кабінет міністрів України».

Кабінет Міністрів України забезпечує:

- права і свободи людини та громадянина;
- сприятливі умови для вільного й усебічного розвитку особистості;
- державний суверенітет та економічну самостійність;
- провадження зовнішньоекономічної діяльності та митної справи;
- розвиток і державну підтримку науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;
- рівні умови для розвитку всіх форм власності;
- проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, податкової, структурногалузевої політики, а також політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Згідно із Законом від 27.02.2014 № 794-VII Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші

центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України й Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України.

Структурно Кабінет Міністрів України складається з Прем'єр-міністра України, першого віце-прем'єр міністра, віце-прем'єр міністрів та міністрів (ч. 1. ст. 114 Конституції України), діяльність яких забезпечується функціонуванням секретаріату Кабінету Міністрів України та патронатних служб (персональних допоміжних центрів, які організовують реалізацію повноважень кожної посадової особи з адміністративного центру Кабінету Міністрів України).

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України (ч. 2 ст. 114 Конституції України). Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради (ч. 3 ст. 114 Конституції України).

Слід звернути увагу, що всі члени Кабінету Міністрів України призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України. Однак два міністри – оборони та закордонних справ – призначаються на посади за поданням Президента України, тоді як члени Уряду – за поданням Прем'єр-міністра України. Зазначені повноваження Президента щодо участі у формуванні складу Уряду зумовлюються тим, що Президент є главою держави і виступає від її імені, представляє Україну в міжнародних відносинах (ці повноваження зумовлюють участь у призначенні Міністра закордонних справ України), а також є Верховним Головнокомандувачем

Збройних сил України (ці повноваження обумовлюють участь у призначенні Міністра оборони України).

Зауважимо, що ні Президент України, ні Прем'єр-міністр України не очолюють вертикаль органів виконавчої гілки влади. Згідно з Конституцією України Прем'єр-міністр керує роботою Кабінету Міністрів, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України (ч. 5 ст. 114 Конституції України). Тобто Прем'єр-міністр України є очільником Уряду, однак не очільником вертикалі органів виконавчої гілки влади. На відміну від Верховної Ради України та Президента України, повноваження яких визначаються лише Конституцією України та не можуть визначатися іншими нормативними правовими актами, повноваження Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України (п. 10 ч. 1 ст. 116 Конституції України).

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання. При цьому постанови – це акти нормативного характеру, тоді як розпорядження – це акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань. Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (п. 9 ч. 1 ст. 116 Конституції України).

У разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про утворення, реорганізацію або ліквідацію міністерства посадовий склад Кабінету Міністрів України вважається зміненим з дня прийняття такого рішення. Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

§ 2.7. Центральний рівень системи органів виконавчої влади

2.7.1. Центральні органи виконавчої влади: загальний огляд

В Україні центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи на місцях відіграють визначальну роль щодо публічного забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, надання їм адміністративних послуг, забезпечення інтересу держави та суспільства загалом.

Відповідно до Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади утворюють *міністерства та інші центральні органи виконавчої влади*. У Конституції України чітко визначено лише один вид центральних органів виконавчої влади – міністерства, тоді як інші, з огляду на її положення, мають визначатися законами.

Аналіз законодавства України дозволяє зробити висновок, що в правовому статусі як міністерств, так й інших центральних органів виконавчої влади можна виділити і конституційно-правові, і адміністративно-правові аспекти. Хоча питання щодо їх співвідношення є досить спірним.

Так, Конституція України містить норми щодо суб'єкта утворення, реорганізації, ліквідації як міністерств, так й інших центральних органів виконавчої влади, суб'єктів призначення на посади та звільнення з посад міністрів, а також керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України. У Конституції України також визначено, що діяльність і міністерств, й інших центральних органів виконавчої влади спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до ст. 117 Конституції України нормативно-правові акти міністерств і інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, установленому

законом. Таким чином, Конституція України закладає підвалини правового статусу і міністерств, й інших центральних органів виконавчої влади.

Слід зазначити, що центральний рівень системи органів виконавчої влади зазнавав чи не найсильнішого політичного впливу протягом реалізації всіх етапів реформи публічної адміністрації в Україні. Одна з причин цього полягає в тому, що Конституція України не містить переліку організаційно-правових форм центральних органів виконавчої влади. Вона оперує загальним формулюванням «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Саме це формулювання і спричиняє певні проблеми в процесі організації та функціонування системи центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 92 Конституції України організація та функціонування органів виконавчої влади визначаються лише законом. Проте на практиці це конституційне положення часто ігнорувалося органами влади. Система центральних органів виконавчої влади завжди залежала від публічного суб'єкта, який був уповноважений утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати такі органи, і означений суб'єкт змінювався в умовах конституційної реформи.

Зауважимо, що порядок утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також порядок призначення на посади та звільнення з посад їх керівників залежить від форми правління в Україні. Так, відповідно до Конституції України в редакції 1996 р. Україна була президентсько-парламентською республікою. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворювалися, реорганізовувалися та ліквідовувалися Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України (п. 15 ч. 1 ст. 106); міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади призначалися за поданням Прем'єр-міністра та звільнялися Президентом.

З урахуванням внесених змін, положення Конституції України свідчать про те, що сьогодні Україна за формою правління є парламентсько-президентською республікою, що зумовлює й відповідний порядок формування центральних органів виконавчої влади. Як уже зазначалося вище, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Урядом України.

На сьогодні конституційно-правові норми щодо правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади деталізовано в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Ухвалення цього Закону стало важливим кроком до вдосконалення системи органів виконавчої влади в Україні. Зокрема, у ньому визначено види інших центральних органів виконавчої влади, правові засади організації та діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 3 цього Закону організація, повноваження й порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України.

На підзаконному нормативно-правовому рівні діяльність центральних органів виконавчої влади унормовується Кабінетом Міністрів України шляхом затвердження відповідних положень. Перелік центральних органів виконавчої влади міститься у Схемі спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2019 р. № 879).

2.7.2. Міністерства

Міністерство – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох, визначених Президентом України, галузях; контролює діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у його підпорядкуванні.

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

У теорії адміністративного права 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 службовцем.

До основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох галузях, належать:

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- удосконалення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів та Кабінету Міністрів України;
- забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- здійснення інших завдань, визначених законами України.

Міністерство під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами державної виконавчої

влади, органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, а також відповідними органами інших держав.

Міністерство в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання.

У випадках, передбачених законодавством, рішення міністерства є обов'язковими до виконання центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Нормативно-правові акти міністерства підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством. Міністерство в разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами спільні акти.

Міністерство очолює *міністр* (керівник), якого призначає Верховна Рада України, за пропозицією, яка вноситься на розгляд Парламенту Прем'єр-міністром України (окрім Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України, які призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України).

Згідно із Законом, міністр має подвійний правовий статус, оскільки є і членом Уряду, і керівником міністерства. Як член Кабінету Міністрів України він здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», передусім щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Як керівник міністерства міністр:

– у межах своєї компетенції організовує та контролює виконання міністерством Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

- очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;
- представляє міністерство в публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;
- затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;
- підписує накази міністерства;
- дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 зазначеного Закону міністерства діють за принципом єдиноначальності. Це означає, що міністерство належить до єдиноначальних (одноособових), а не колегіальних органів. Відповідно органом виконавчої влади фактично є сам міністр, а не міністерство. У зв'язку із цим дискусійним із теоретичної точки зору є положення Закону про те, що міністр є керівником міністерства.

Для забезпечення законності та ефективності діяльності єдиноначальних (одноособових) органів влади важливо поєднувати принцип єдиноначальності із певними елементами колегіальності. Для цього у вказаному Законі (ст. 14) передбачено можливість утворення колегії міністерства та інших консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів міністерства.

Рішення колегії можуть бути реалізовані через видання відповідного наказу міністерства.

Міністерство, задля реалізації покладених на нього завдань, може залучати до виконання окремих робіт або вивчення окремих питань науковців і фахівців, а також працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади. зокрема на договірній основі.

Крім того, міністерство має право:

- одержувати інформацію, документи й матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;
- скликати наради, створювати комісії та робочі групи;
- користуватися відповідними інформаційними базами даних.

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 нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації.

Територіальні органи міністерства діють на підставі положень, що затверджуються міністром.

Актами міністерства є накази, які видаються міністерством і підписуються міністром (ст. 15 Закону). Згідно із вказаним Законом, накази міністерства можуть мати різну правову природу, зокрема бути нормативно-правовими актами, регуляторними актами.

2.7.3. Інші центральні органи виконавчої влади

До цієї категорії органів виконавчої влади відносяться такі інституції:

- ✓ агентства (Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство інфраструктурних проєктів та ін.);
- ✓ служби (Державна міграційна служба, Державна податкова служба,

Державна екологічна служба та ін.);

- ✓ інспекції (Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція енергетичного нагляду, Державна інспекція ядерного регулювання та ін.)
- ✓ центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (комітети, фонди тощо).

Державне агентство – це центральний посередницький (між відповідним міністерством і об'єктами державного управління) орган виконавчої влади, покликаний забезпечити реалізацію державної політики щодо використання державного майна та надання адміністративних послуг у відповідній галузі публічного адміністрування.

Діяльність державного агентства спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів (основним функціоналом якого є управління активами, які перебувають на балансі держави). Він уповноважений вносити пропозиції щодо оптимізації формування державної політики Кабінету Міністрів України та забезпечувати її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснювати управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Державна служба – це центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики через надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам у певних сферах публічного адміністрування. Основною частиною її компетенції охоплюються сервісні повноваження (заходи щодо надання послуг фізичним та юридичним особам приватного права). Їх правовий статус визначається Конституцією України, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади».

Державна інспекція – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними

об'єктами публічного управління у відповідній сфері публічного адміністрування.

Проте слід зазначити, що чинне законодавство не містить чітких критеріїв розмежування агентств, служб, інспекцій. Це розмежування здійснюється за обсягом компетенції. Так, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої служби – надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, то він утворюється як служба; якщо – управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, то орган утворюється як агентство. Якщо ж основним завданням є здійснення контрольної-наглядової функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, то створюється інспекція.

Зауважимо, що термін «служба» вживається не лише на позначення центральних органів виконавчої влади. Так, Служба безпеки України не є центральним органом виконавчої влади – це державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. У такому разі служба – це не організаційно-правова форма державного органу, а складова частина назви.

Відповідно до Положення про Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство України з питань державної служби є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Тобто призначенням такого органу не є управління об'єктами державної власності, як це передбачено для агентств згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади».

Більше того, Національне агентство України з питань державної служби уповноважене не лише здійснювати державну політику, а й формувати

її, що, відповідно до вказаного Закону, віднесено до повноважень лише міністерств і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

До основних завдань інших центральних органів виконавчої влади належать:

- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- управління об'єктами державної власності;
- внесення на розгляд міністрів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики.

Центральний орган виконавчої влади видає накази організаційно-розпорядчого характеру, які підписує його керівник.

Порівняно з міністерствами та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом діяльність агентств, служб, інспекцій спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України не безпосередньо, а через уповноваженого міністра (наприклад, через міністра внутрішніх справ спрямовується та координується діяльність Національної поліції України).

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше ніж п'ять осіб) для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

Керівник центрального органу виконавчої влади звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу.

Зауважимо, що на відміну від посади міністра, яка є політичною, посади керівника служби, агентства, інспекції належать до посад державної служби.

Організаційне забезпечення діяльності керівника центрального органу виконавчої влади та реалізації органом своїх повноважень здійснює апарат центрального органу виконавчої влади.

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань центрального органу виконавчої влади у центральному органі виконавчої влади може утворюватися колегія як консультативно-дорадчий орган.

Якщо міністерства видають акти різної правової природи, то служби, агентства, інспекції видають накази лише організаційно-розпорядчого характеру.

Отже, інші центральні органи виконавчої влади здійснюють реалізацію державної політики у визначеній галузі. Відповідно до своїх положень вони 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.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом діють відповідно до ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать такі:

- Антимонопольний комітет України;
- Державний комітет телебачення й радіомовлення України;
- Фонд державного майна України;

- Національне агентство України з питань запобігання корупції;
- Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;
- Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації;
- Державне бюро розслідувань.

Український інститут національної пам'яті також належить до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Його діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра культури, який реалізує державну політику у сфері відновлення та збереження національної пам'яті українського народу.

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

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює голова.

Крім того, до основних ознак центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом слід віднести:

- особливу компетенцію;
- особливості взаємовідносин з вищим органом у системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України;
- порядок утворення, реорганізації та ліквідації;
- призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів;
- особливі управлінські відносини з іншими органами державної влади.

Особливі ознаки центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом свідчать про перехідний характер цих органів, про їх тимчасове перебування в системі органів виконавчої влади та потребу їх виведення за межі виконавчої гілки влади, що вже відбувається сьогодні, як-от із національними комісіями регулювання природних монополій).

§ 2.8. Місцевий рівень системи органів виконавчої влади

Виконавчу владу на місцевому рівні здійснюють місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації – це органи виконавчої влади, які здійснюють публічне адміністрування 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.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Згідно зі ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Відповідно до ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації забезпечують:

- виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Слід звернути увагу, що Президент України бере безпосередню участь у формуванні та контролі за діяльністю місцевих державних адміністрацій. Так, *голови місцевих державних адміністрацій* призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

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

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

Важливо звернути увагу на подвійну підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій, а саме: вони підзвітні і підконтрольні

радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами та органам виконавчої влади вищого рівня.

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

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України ухвалює рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України ухвалює рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

З метою реалізації своїх повноважень місцеві державні адміністрації мають право:

- перевіряти стан додержання Конституції 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 розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність.

Головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації в межах виділених бюджетних коштів:

- задля правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації;
- підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів;
- систематичної перевірки виконання актів законодавства й розпоряджень місцевої державної адміністрації;
- надання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям й органам місцевого самоврядування.

§ 2.9. Суб'єкти системи органів місцевого самоврядування

Система органів місцевого самоврядування визначена в Конституції України (розділ 11 «Місцеве самоврядування») та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де, зокрема, сказано, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади (мешканців села чи кількох сіл) добровільно об'єднатися в сільську громаду, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Своє право на участь у місцевому самоврядуванні громадяни України реалізують за належністю до відповідних територіальних громад.

Із положень названих нормативних актів випливає, що місцеве самоврядування відокремлене від державної влади, тобто органи державної влади не уповноважені на створення органів місцевого самоврядування, керівництво ними, призначення та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування. Усі ці питання (створення органів, уведення посад, призначення посадових осіб тощо) вирішують органи місцевого самоврядування самостійно.

Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що це право й реальна здатність

органів місцевого самоврядування управляти значною часткою державних справ, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Згідно зі ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом 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 та законів України.

Слід мати на увазі, що неприпустимо розглядати органи місцевого самоврядування як елемент системи органів виконавчої влади. Названі органи утворюють самостійні, паралельно функціонуючі системи, перебуваючи один з одним у горизонтальних відносинах.

Між самими органами місцевого самоврядування відсутні відносини підпорядкування. Кожен із них, незважаючи на рівень, є незалежним у відносинах з іншими органами місцевого самоврядування. Це означає, що всі органи місцевого самоврядування утворюють не вертикальну, а тільки горизонтальну систему.

Самостійність органів місцевого самоврядування не означає, що вони повністю автономні від держави. Названі органи функціонують в єдиному правовому полі України, у зв'язку з чим вони діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і керуються у своїй діяльності актами органів державної влади (Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України), а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятих у межах їхньої компетенції.

Водночас слід сказати, що й держава має певні обов'язки щодо органів місцевого самоврядування. Наприклад, вона бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово його підтримує.

Система органів місцевого самоврядування визначається адміністративно-територіальним устроєм України, *елементами* якого є Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища, села.

До **суб'єктів місцевого самоврядування** належать:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення;
- районні в місті ради (у разі їх утворення в містах з районним поділом);
- виконавчі органи та голови районних у містах рад (у містах з районним поділом).

Перший рівень місцевого самоврядування – це територіальна громада, що поєднує в собі як функції низової адміністративно-територіальної одиниці, так і функції носія місцевого самоврядування, інституту місцевої влади. Вона виконує важливі суспільні функції, маючи на меті задоволення колективних потреб і захист законних прав та інтересів громадян.

До *другого рівня* суб'єктів місцевого самоврядування належать органи місцевого самоврядування – 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.

Третій рівень – 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 проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи й служби.

До компетенції обласних та районних рад належить:

- затвердження програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням;
- затвердження районних й обласних бюджетів, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів і з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання;
- вирішення інших питань, віднесених законом до їхньої компетенції.

Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають виконавчі органи – виконавчі комітети.

До виключної компетенції сільських, селищних і міських рад, зокрема, віднесено такі питання, що вирішуються на пленарних засіданнях ради:

- затвердження регламенту ради;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- ухвалення рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Слід звернути увагу на подвійну підконтрольність зазначених органів. Так, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними й підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – відповідним органам виконавчої влади.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому разі функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Оскільки районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, вони делегують свої повноваження місцевим державним адміністраціям.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розрізняє власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад. Зокрема, у галузі соціально-економічного розвитку до власних (самоврядних) повноважень віднесено підготовку програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання, подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; розгляд проєктів планів

підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням.

Серед делегованих повноважень слід зазначити організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

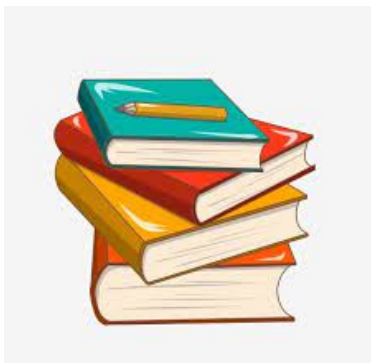
Таким чином, органи місцевого самоврядування – це утворені територіальними громадами (мешканцями села, об'єднаннями жителів кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) суб'єкти публічної адміністрації, які самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, що в багатьох аспектах наближує їх до місцевих органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють.



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Розкрийте поняття «суб'єкт публічного адміністрування».
2. Що являють собою адміністративні повноваження та як їх класифікують?
3. Охарактеризуйте систему суб'єктів публічної адміністрації.
4. Розкрийте поняття та ознаки органів виконавчої влади.
5. Охарактеризуйте систему та надайте класифікацію органів виконавчої влади.
6. Розкрийте роль Президента України в організації і діяльності органів виконавчої влади.
7. Назвіть функції Ради національної безпеки і оборони України.
8. Охарактеризуйте вищий рівень системи органів виконавчої влади.
9. Перерахуйте повноваження Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади.
10. Поясніть порядок формування центральних органів виконавчої влади.
11. Охарактеризуйте систему та повноваження центральних органів виконавчої влади.
12. Охарактеризуйте місцевий рівень системи органів виконавчої влади.
13. Розкрийте сутність та характерні ознаки суб'єктів місцевого самоврядування.
14. Поясніть, чому неприпустимо розглядати органи місцевого самоврядування як елемент системи органів виконавчої влади.
15. Які є види суб'єктів місцевого самоврядування?

16. Охарактеризуйте перший і другий рівні суб'єктів місцевого самоврядування.
17. У чому полягають особливості приватних осіб як суб'єктів адміністративного права?
18. Коли виникають адміністративно-правові відносини громадян з іншими суб'єктами адміністративного права?
19. Розкрийте зміст понять «адміністративно-правовий статус громадянина», «адміністративна правосуб'єктність», «адміністративна правоздатність», «адміністративна деліктоздатність».



ДОДАТКОВА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / Ю. П. Битяк та ін. 4-те вид., допов. та переробл. Харків : Право, 2019. 186 с.
2. Fomenko and ect. Administrative and legal principles of activity of ip-court: foreign experience and implementation in Ukraine. Journal of Legal, Ethical and Regulatory. 2021. URL: <https://www.abacademies.org/articles/administrative-and-legal-principles-of-activity-of-ipcourt-foreign-experience-and-implementation-in-ukraine-11461.html>.
3. Андріїв М. М. Узгодження компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в контексті публічного управління. Демократичне врядування. 2019. Вип. 23.
4. Бородін І. Л. Адміністративне право України : підручник. Київ : Алерта, 2019. 548 с.

5. Бараненко Д. В. Адміністративно-правові аспекти взаємодії центральних органів виконавчої влади і громадянського суспільства. *Право і суспільство*. 2020. № 6. Т. 2. С. 128 – 135.
6. Бакуменко В. та ін. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. Київ: Ліра-Київ, 2017. 256 с.
7. Білоус К. С. Політична відповідальність парламентарів за невиконання основного обов'язку як засіб забезпечення ефективності публічного управління. *Економіка та держава*. Серія : Державне управління. 2019. № 3. С. 7 – 9.
8. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. : Ю.П. Битяк та ін. Харків: Право, 2020. 960 с.
9. Георгієвський Ю. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2016. № 48. С.107.
10. Дубняк М. В. Інформаційна взаємодія у місцевому самоврядуванні: перспективи правового регулювання : монографія. Київ : АртЕк, 2019. 190 с.
11. Загальне адміністративне право : підручник / І. Гриценко, Р. Мельник, А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
12. Мацелик Т. Компетенція органів публічної адміністрації: поняття та структурні елементи <http://www.law.journalsofznu.zp.ua/visnik-2-2010/1667-matselik-t-o-kompetentsiya-organiv-publichnojiadministratsiji-ponyattya-ta-strukturni-elementi>.
13. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
14. Органи публічної влади в Україні: теорія та практика : колективна монографія / М. М. Бліхар та ін. ; за заг. ред. Н. В. Мішиної. Одеса : Гельветика, 2019. 299 с.

15. Панчишин Р. Перспективні напрями розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 3. С. 47 – 53.
16. Петренко П. Д. Організація діяльності органів виконавчої влади в умовах євроінтеграції: теоретико-правовий аспект : монографія. Харків : ПромАрт, 2018. 502 с.
17. Петров С. Г. Правові основи взаємодії державних органів та приватних суб'єктів із метою захисту електронних інформаційних ресурсів України. *Інформація і право*. 2019. № 4. С. 107 – 112.
18. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / Ковалів М. В., Єсімов С. С., Іваха В. О. та ін. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 553 с.
19. Шаповал В. М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспекти). Київ : Москаленко О. М., 2016. 82 с.
20. Шевченко О, Сенченко Л. Правові засади координації центральних органів виконавчої влади. *Зовнішня торгівля : економіка, фінанси, право*. 2020. № 5. С. 84 – 93.
21. Ястремська О. М., Мажик Л. О. Публічне адміністрування : навч. посіб. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

§ 3.1. Поняття і структура механізму адміністративно-правового регулювання

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

За своїм змістовим наповненням визначення МАПР має певну схожість із розглянутою раніше категорією «метод адміністративного права». Вона вживається на позначення певної сукупності способів правового регулювання. Що ж до механізму адміністративно-правового регулювання, то смисловим ядром його визначення є «сукупність правових засобів». Незважаючи на лінгвістичну схожість, з позиції правової науки, це різні поняття: способи правового регулювання – це приписи, заборони, дозволи; правові засоби – це норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків.

Якщо метод адміністративного права є по суті зовнішньою характеристикою того, як адміністративне право регулює суспільні відносини (імперативно, диспозитивно, шляхом координації, субординації, реординації, адміністративного договору), то МАПР являє собою внутрішню характеристику цього процесу, у якій розкривається, як норма адміністративного права приводиться в рух і починає регулювати суспільні відносини, яким чином суб'єкти адміністративного права можуть впливати на процес правового регулювання.

До структури МАПР входять такі елементи (засоби):

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

Елементи механізму адміністративно-правового регулювання у своїй сукупності реалізують абсолютно нові інтеграційні властивості, впливаючи на управлінські відносини у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління у більш значному масштабі, ніж кожен з цих елементів механізму окремо.

Сам процес адміністративно-правового регулювання являє собою певний алгоритм послідовного впливу правових методів та засобів для досягнення цілей регулювання поведінки учасників управлінських відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління.

Особливе значення для ефективного функціонування механізму адміністративно-правового регулювання має така його функціональна складова, як правосвідомість громадян.

Правосвідомість – це сукупність ідей, поглядів, думок, що виражають певні відносини людей, їх соціальних груп до норм права, правозастосовної діяльності, законності, правосуддя, їх думки про правомірність або неправомірність цих видів юридичних відносин.

Основою правосвідомості є конкретна правова ідеологія як носій правових поглядів, що спирається на певні наукові позиції. Взаємозв'язок правосвідомості та права має комплексний характер. Правосвідомість, з одного боку, передує праву, оскільки психологічно спирається на звички, почуття та емоції людей, що сформувалися до дії норм права. Водночас правова система, що сформувалася у суспільстві, є одним з найважливіших чинників, які впливають на правосвідомість людей.

Рівень правосвідомості суб'єктів управлінських відносин визначає стан дисципліни і законності у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління. Проте правосвідомість може умовно розглядатися як самостійний елемент механізму адміністративно-правового регулювання, оскільки він насамперед реалізується в адміністративно-правових відносинах конкретних суб'єктів виконавчої влади, державного управління та місцевого самоврядування.

Правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання – система відображення правової дійсності у поглядах, почуттях, уявленнях людей про право. Правова свідомість складається:

- з правової ідеології;
- правової психології;
- правової поведінки.

Правова культура суб'єктів адміністративно-правового регулювання – система правових цінностей, завдяки яким правильно розуміються та виконуються приписи норм адміністративного права. Належні рівні правової культури та правової свідомості значною мірою впливають на МАПР, оскільки створюють своєрідну основу правового регулювання.

Законність – правовий режим суспільного життя, який характеризується неухильним дотриманням норм права всіма суб'єктами правових відносин. Як функціональна складова частина МАПР, законність затребувана суспільним середовищем, державою, окремими громадянами. Законність сприяє якісному здійсненню державного управління. Для громадян законність являє собою засіб, за допомогою якого вони захищаються від порушення своїх прав, свобод і законних інтересів.

§ 3.2. Норми адміністративного права

Юридична норма – це правило поведінки, встановлене державою та обов'язкове для суб'єктів права, яким воно адресовано. За допомогою юридичних норм регулюються (встановлюються, змінюються, припиняються); правові відносини, тобто вони є регулятивним засобом щодо предмета тієї чи іншої галузі права.

Норми концентрують у собі управлінську волю держави і за їх порушення передбачено застосування заходів впливу.

Головне призначення юридичних норм у тому, щоб забезпечити детальне, точне та чітко визначене нормативне регулювання суспільних відносин.

3.2.1. Поняття адміністративно-правової норми

Адміністративно-правова норма – це правило поведінки, встановлене державою (Верховною Радою України, органом виконавчої влади) з метою регулювання суспільних відносин у сфері державного управління, яке забезпечується санкцією, організованим захистом із боку держави.

Норми адміністративного права визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки людей, діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій та трудових колективів сфери виконавчої влади.

Норми адміністративного права встановлюють правовий режим відносин суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування, порядок здійснення організаційно-управлінської діяльності, визначають права та обов'язки громадян у сфері виконавчої влади та гарантії їх реалізації.

Специфіка ж змісту адміністративно-правової норми у тому, що, на відміну від норм інших галузей права, вона регулює відносини у сфері виконавчої діяльності, тобто у певній галузі суспільних відносин: економічних, соціальних, адміністративних, політичних тощо.

Крім того, норма адміністративного права відрізняється від норм інших галузей права тим, що правила у ній представлені в імперативній (категоричній, владній) формі. Саме імперативність не допускає можливості зміни встановлених раніше вимог діяти відповідним чином.

Адміністративно-правова норма конкретизує управлінську волю держави, перетворює її на обов'язкове правило поведінки для людей.

Особливості адміністративно-правових норм:

- у них закріплюються відносини з управління, державного контролю, нагляду, внутрішньоорганізаційної діяльності;
- метод впливу норм на суспільні відносини має імперативний, державно-владний характер;
- виконання розпоряджень норм гарантується державою за допомогою засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру;
- системність норм адміністративного права.

Цілі адміністративно-правових норм:

- організація та регулювання управлінських відносин;
- інформаційна;
- охоронна (забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні);
- заохочувальна (стимулювання учасників відносин до участі у державному управлінні);
- соціально-моральна (формування правосвідомості, ставлення до суспільного порядку, безпеки тощо).

Адміністративне право є системою правових норм, які:

- 1) регулюють відносини у сфері організації та функціонування публічного управління (державного управління, місцевого самоврядування), у сфері дії органів виконавчої влади (організація та система управління, форми та методи здійснення управлінських дій, система та структура органів виконавчої влади, виконання адміністративних регламентів);
- 2) визначають порядок вчинення управлінських дій (різних за видами та призначенням управлінських процедур), а також встановлюють правила підготовки та прийняття адміністративних правових актів у межах адміністративних процедур (сюди ж належить і укладання адміністративних договорів);
- 3) створюють гарантії судового правового захисту фізичних чи юридичних осіб від незаконних рішень (нормативних правових актів) та дій (бездіяльності) органів державної влади, посадових осіб, державних чи муніципальних службовців у вигляді адміністративного судочинства, яке здійснюється судами загальної юрисдикції, арбітражними та військовими судами;
- 4) встановлюють адміністративно-правові режими, які забезпечують громадський порядок та громадську безпеку;

5) визначають види адміністративного примусу за «негативні» результати управління (протиправне управління), невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, а також встановлюють відповідальність за скоєння правопорушень у різних сферах управління (відповідальність органів управління, посадових осіб, державних та муніципальних службовців; адміністративна відповідальність фізичних та юридичних осіб);

6) забезпечують права, свободи та законні інтереси громадян та юридичних осіб.

Адміністративне право як система адміністративно-правових норм ґрунтується на адміністративному законодавстві, що регламентує відносини в галузі публічного управління різних органів держави та місцевого самоврядування, а також у сфері здійснення адміністративних дій (прийняття рішень) стосовно громадян, громадських об'єднань, організацій.

За скоєні правопорушення у сфері управління та за порушення встановленого порядку управління законодавством встановлюється адміністративна відповідальність або інші заходи адміністративного примусу.

3.2.2. Структура адміністративно-правової норми

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

Адміністративно-правові норми – це загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені та охоронювані державою у сфері реалізації публічної влади органами виконавчої влади та іншими органами державної адміністрації. Адміністративно-правові норми також

регулюють діяльність судових органів у процесі розгляду адміністративно-правових спорів чи притягнення до адміністративної відповідальності, а також внутрішні питання організації державних органів, що належать не лише до виконавчої гілки влади.

Значення адміністративно-правових норм важко переоцінити. Саме з їхньою допомогою відбувається регулювання суспільних відносин, що є предметом адміністративного права. Адміністративно-правові норми задають параметри поведінки різних суб'єктів у сфері управління. Вони визначають правовий статус органів державної адміністрації, форми та методи діяльності управлінських органів, численні адміністративні процедури, наділяють правами та обов'язками суб'єктів адміністративно-правових відносин. Здебільшого у вигляді адміністративно-правових норм проводиться упорядкування життя.

Особливостями адміністративно-правових норм є їхня імперативність, публічність, організуючий характер, а також сфера, у якій вони виникають і реалізуються (державне управління).

Адміністративно-правові норми характеризуються масовістю та універсальністю, оскільки поширюються на велику кількість суб'єктів, які так чи інакше вступають в управлінські відносини.

Адміністративно-правові норми, як і норми права інших галузей, мають свою структуру. Традиційними елементами цієї структури є *гіпотеза, диспозиція та санкція*.

Гіпотеза характеризує умови, за яких діє норма (досягнення віку, вчинення порушення). У диспозиції міститься саме правило поведінки. Санкція визначає міру відповідальності порушення норми.

Гіпотеза, диспозиція, санкція можуть бути у різних правових актах. Не всі норми адміністративного права містять усі три елемента. Часто в адміністративно-правових нормах немає санкції, або гіпотеза зливається з диспозицією.

Гіпотеза вказує на фактичні умови, за наявності яких слід керуватися цією нормою, виконувати її та застосовувати. Більшість вчених дотримуються думки, що обставини, передбачені гіпотезою, є юридичними фактами, що породжують адміністративні правовідносини.

Гіпотеза адміністративно-правової норми може бути абсолютно визначеною, тобто вона точно вказує факти, за наявності яких необхідно керуватися даною нормою. Наприклад, гіпотеза норми закону про загальний військовий обов'язок встановлює точний вік – 18 років, з досягненням якого громадянин України чоловічої статі має стати на військовий облік та з'явитися на виклик у військкомат як допризовник.

Гіпотеза норми може бути відносно певною, тобто містити лише загальну характеристику фактів, що дозволяють застосовувати цю норму.

Диспозиція, крім того, що є головною частиною норми та визначає саме правило поведінки, найбільш чітко виражає сутність норми.

Це частина норми, у якій сформульовано саме правило поведінки (обов'язок отримати паспорт, подати до податкової адміністрації декларацію про доходи тощо). Власне саме правило поведінки зазвичай сформульоване у вигляді приписів, заборон, дозволів. У нормах адміністративної відповідальності диспозиція часто формулюється у вигляді вказівок або описів дії, що передбачає стягнення. З карності дії слід зробити висновок, що вона забороняється. Наприклад: пошкодження внутрішнього обладнання пасажирських вагонів тягне за собою накладення штрафу; невиконання особами, які перебувають на повітряному судні, розпоряджень командира судна тягне за собою попередження або накладення штрафу.

Санкція адміністративно-правової норми – це її частина, в якій зазначаються заходи державного або суспільного впливу, що застосовуються до осіб, які порушили диспозицію. Заходи впливу можуть бути організаційного, виховного, матеріального, адміністративно-

карального, адміністративно-попереджувального (заборона експлуатації транспорту, приміщень), дисциплінарного (усунення з посади), кримінального характеру (вирок суду).

Слід зазначити, що не всі норми містять санкцію. Так, норми, що регулюють управлінську діяльність, виходять з того, що відносини між вищими і нижчими адміністративно-управлінськими працівниками будуються на основі дисциплінарної влади. Санкції в цьому разі містяться в нормах загального характеру, що належать до інституту державної служби (дисциплінарні статuti та. ін.).

У науці адміністративного права зазначається, що елементом норми може бути заохочення – частина норми, у якій визнаються досягнення особи у виконанні своїх обов'язків. Однак це питання ще недостатньо опрацьоване і досліджене. Слід зазначити, що класична структура норми зустрічається досить рідко, здебільшого структура норми є двочленною (гіпотеза та диспозиція), а санкція передбачається в інших нормах.

3.2.3. Класифікація адміністративно-правових норм

Адміністративно-правові норми можуть бути класифіковані за такими критеріями:

1. За цільовим призначенням:

- регулятивні (норми, присвячені опису статусу різних суб'єктів адміністративного права, форм та процедур їх діяльності; описують різні правомірні варіанти поведінки; що закріплюють використання інструментів позитивного управління, таких як реєстрація, ліцензування тощо);
- охоронні (норми, спрямовані на охорону громадського порядку та громадської безпеки та містять заборони, обмеження, положення про відповідальність).

2. За характером впливу:

- зобов'язуючі (норми, що містять обов'язок суб'єкта виконати певну дію або відмовитися від дії: обов'язок стати на військовий облік для досягнення певного віку);
- забороняючі/обмежувальні (норми забороняють суб'єкту виконувати певні дії, наприклад, заборона відвідувати певні встановлені законодавством режимні території);
- дозвільні (норми, що дозволяють виконувати певні дії: можливість звернення до державних органів);
- уповноважувальні (норми, які наділяють державні органи правом вчинення різних дій, наприклад проведення перевірок);
- стимулюючі (норми, спрямовані на стимулювання учасників управлінських відносин: право на пільги для державного службовця, який сумлінно виконує службові обов'язки)
- рекомендаційні (норми, які не мають зобов'язуючого характеру, але які орієнтують на відповідну поведінку: рекомендація надавати звіти до органу у встановлених формах).

3. За юридичним змістом:

- матеріальні (норми, що закріплюють права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, гарантії та відповідальність; матеріальні норми – це свого роду статика адміністративного права: норми, що описують права та обов'язки, обмеження державних службовців);
- процесуальні (норми, з допомогою яких реалізуються матеріальні норми, свого роду динаміка адміністративного права: норми, що описують порядок вступу на державну службу).

4. За джерелом:

- які містяться у законах (величезна кількість норм міститься у різних законах, починаючи з Конституції України і закінчуючи звичайними законами);

- що містяться в підзаконних актах
- що містяться в інших актах (наприклад, міжнародно-правових актах).

5. За терміном дії:

- необмежені терміном дії (більшість адміністративно-правових норм не обмежені терміном дії);
- обмежені терміном дії (норми, які діють протягом певного періоду, встановленого актом).

За загальним правилом адміністративно-правові норми не мають зворотної сили, тобто не можуть поширюватися на ті відносини, які виникли до набуття ними чинності, якщо тільки в акті, що містить норми, не вказана можливість такого поширення, або якщо норма усуває або пом'якшує раніше передбачену відповідальність за правопорушення.

6. За територією дії:

- норми, що діють по всій території України (правила дорожнього руху);
- норми, що діють на території місцевої адміністративно-територіальної одиниці.

7. За адресатом правових розпоряджень:

- норми, що регулюють правовий статус державних органів;
- норми, що регулюють правовий статус громадян, у тому числі іноземців та осіб без громадянства;
- норми, що регулюють правовий статус державних (підприємств, установ) та недержавних організацій (господарюючих суб'єктів, громадських та релігійних об'єднань, установ, фондів та ін.).

8. За обсягом регулювання:

- загальні (норми, що описують компетенцію уряду);

- міжгалузеві (норми, що визначають порядок проведення перевірок органами фінансового контролю);
- галузеві (норми, які визначають вимоги до ліцензування навчальних закладів);
- внутрішньогалузеві (норми, що закріплюють стандарти безпеки на автомобільному транспорті).

3.2.4. **Форми реалізації адміністративно-правових норм**

Класифікація дозволяє виявити певне коло відносин суб'єктів, на яке й поширюється дія адміністративно-правових норм, і оптимізувати їх вплив з метою вдосконалення управлінських відносин.

Важливим засобом в удосконаленні механізму адміністративно-правового регулювання управлінських відносин є *форми реалізації адміністративно-правових норм*. Реалізація адміністративно-правових норм, так само як і норм інших галузей, являє собою процес практичного здійснення чи вираження волі суб'єктів управлінських відносин, врегульованої адміністративно-правовими нормами, вираженими в межах закону чи підзаконного нормативного правового акта.

У теорії права зазвичай виділяють *чотири форми реалізації адміністративно-правових норм*:

1) *дотримання* – найширше використовувана форма реалізації, тобто добровільне виконання суб'єктами права управлінських відносин вимог, що встановлюються адміністративно-правовою нормою. У цій ситуації діє метод переконання, який вважається основним методом державного управління, оскільки методи державного примусу відзначаються більшою затратністю і меншою ефективністю;

2) *виконання*, на відміну дотримання, полягає в активних правомірних і позитивних діях як суб'єктів, так і об'єктів управлінських відносин

щодо виконання розпоряджень, які наявні у нормах. У певних ситуаціях пасивна поведінка суб'єкта управління може розглядатися як недогляд, несумлінність, недбалість. Наприклад, неналежне виконання посадовою особою своїх функцій та завдань може спричинити притягнення її до дисциплінарної або адміністративної відповідальності;

3) *використання* є активним та добровільним вчиненням суб'єктами та об'єктами управлінських відносин правомірних дій, які пов'язані з реалізацією суб'єктивних прав та обов'язків у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління, їх посадових осіб. Наприклад, використання наукових методів в аналізі інформації, що надходить до органів виконавчої влади, державного управління. На відміну від перших двох форм реалізації, суб'єкт управлінських відносин сам вирішує, як і в якій формі користуватися цим правом. Використання цих прав спрямовано на підвищення ефективності управлінської діяльності;

4) *застосування* завжди має активний, творчий, державно-владний, організуючий характер, здійснюється компетентними органами виконавчої влади, їх уповноваженими посадовими особами у встановленому законом порядку.

Перші дві форми, зазвичай, реалізують підвладні суб'єкти права, наступні дві – переважно наділений владою суб'єкт права.

Подібна класифікація норм адміністративного права дозволяє швидше виявляти суб'єктів та їх відносини, з метою вдосконалення управлінських відносин.

Норми адміністративного права діють через їх застосування та виконання. Такі дії називаються *правозастосовчою та правовиконавчою діяльністю*.

Правозастосування виражається у вирішенні на основі норм адміністративного права конкретних справ уповноваженими на те державою суб'єктами.

Правозастосовчий процес передбачає виконання певних вимог:

- ✓ застосування норми адміністративного права повинно відповідати змісту і цілям для досягнення яких вона встановлена;
- ✓ адміністративно-правова норма застосовується тільки органом або його представником, які мають на це повноваження;
- ✓ норма адміністративного права повинна застосовуватись з виконанням необхідних процесуальних вимог;
- ✓ акт застосування адміністративно-правової норми повинен мати своє документальне відображення;
- ✓ правозастосовчий орган повинен забезпечити виконання акта правозастосування.

Враховуючи важливість та творчий характер застосування норм адміністративного права, при реалізації зазначених форм до них також висуваються такі вимоги:

1) *дотримання законності та справедливості* у процесі адміністративної нормотворчості та правозастосовної практики у сфері управлінської діяльності, є обов'язком органів виконавчої влади та їх посадових осіб за предметами ведення та в обсязі компетенції, тим більше якщо це стосується захисту прав і свобод людини та громадянина. Захист прав і свободи людини і громадянина – обов'язок держави. Особливо слід звернути увагу на обов'язок органів виконавчої влади щодо створення рівних можливостей для всіх громадян в здійсненні конституційних прав та законних інтересів, що є основою реалізації принципу справедливості у державі, яка прагне стати соціальною. Саме якість здійснюваних публічних відносин у сфері державного управління дозволить забезпечити реальну дію принципу справедливості;

2) *оптимальність застосування норми відповідно до мети*, сформульованої в законі та у зв'язку з конкретними умовами реалізації норми акта управління. Суб'єкти та об'єкти управління здійснюють

державні функції та завдання з мінімально можливими витратами фінансового, економічного, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного та іншого ресурсу. Оптимальність в управлінні вимагає застосування принципу «мета визначає зусилля та засоби, що витрачаються для її досягнення».

Суб'єкт управління, здійснюючи контроль та перевірку виконання прийнятих рішень об'єктом управління, в обсязі своїх повноважень застосовує щодо нього правову дію не лише за невиконання функцій та завдань, але й за неналежне їх здійснення;

3) *обґрунтованість застосування норм на основі достовірних фактів.* Суб'єкт управлінських відносин, згідно з обсягом своїх повноважень, контролює обґрунтованість застосування адміністративно-правових норм. Усебічність перевірки достовірності фактів та обставин справи, їх обґрунтованість – ця вимога тісно пов'язана з вимогою законності при розгляді справ про адміністративні правопорушення;

4) *наукова організація правозастосовчої діяльності, яка виражена:*

- оптимізацією процесу застосування адміністративно-правових норм;
- раціональним розподілом праці між суб'єктами правовідносин;
- обґрунтованим розподілом повноважень та компетенцій між суб'єктами адміністративно-правових відносин;
- використанням кількісних методів, сучасних комп'ютерних засобів та нових інформаційних технологій в управлінні;
- використанням передового досвіду та наукових досягнень;

5) *доцільність застосування норм адміністративного права* пояснюється творчим характером діяльності органів виконавчої влади, державного управління на підставі закону та на виконання закону. Тобто акт управління повинен працювати на мету, закладену в законі, у цьому

його основне призначення як основного елемента механізму правового регулювання управлінських відносин, однак доцільність не повинна підмінити справедливість, тим більше для України принцип справедливості завжди був одним з найактуальніших;

Стабілізація управлінських відносин є однією з основних цілей адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади та інших органів публічної влади. У цих умовах кожен суб'єкт адміністративно-правових відносин має найбільшу ймовірність та можливість реалізувати свої права, свободи, законні інтереси, знання, досвід у будь-якій, не забороненій законом, сфері діяльності. Однак треба завжди пам'ятати, що не все дозволене є моральним, тому в цих випадках треба широко використовувати методи стимулювання моральної діяльності, а це є найбільш актуальною проблемою нашого часу.

§ 3.3. Адміністративно-правові відносини

3.3.1. Адміністративно-правові відносини: поняття, особливості, структура

На основі адміністративно-правових норм складаються адміністративно-правові відносини.

Адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у галузі державного управління, учасники яких є носіями прав та обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права.

Здебільшого вони, маючи ознаки, властиві всім правовідносинам, водночас відрізняються від них принциповими особливостями, що відображають специфіку виконавчо-розпорядчої діяльності, а саме:

– вони є юридичною формою управлінських відносин і мають організаційний характер, що зумовлено організуючою сутністю державного управління;

– вони виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

Суб'єктами адміністративно-правових відносин є органи державного управління. Проте обов'язковою умовою виникнення адміністративно-правових відносин є те, що однією стороною їх є суб'єкти, які наділені юридично владними повноваженнями.

Здебільшого вони виникають у зв'язку з діяльністю органів виконавчої влади.

Відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої сторони. Згода іншої сторони не обов'язково. Крім того, вони можуть виникнути і за відсутності бажання іншого учасника. Так, наказ міністра обов'язковий для виконання підпорядкованими підрозділами та посадовими особами відповідної галузі. Міністр реалізує свої владні повноваження, які йому надані адміністративно-правовими нормами, а не на підставі угоди сторін.

Об'єктом здебільшого є дії, діяльність, поведінка людей, здійснення яких є реалізацією адміністративно-правових відносин. У деяких випадках адміністративно-правових відносин (зазвичай, організаційно-майнового характеру) об'єкт є складноутвореним.

Відносини між учасниками відносин розглядаються здебільшого у позасудовому порядку.

Учасники адміністративно-правових відносин, які порушили вимоги адміністративно-правових норм, несуть відповідальність перед державою в особі його органів (переважно органів виконавчої влади).

Адміністративні правовідносини мають свої *особливості*:

1. Галузь, у якій вони виникають, існують та припиняються – це галузь державного управління. Отже, більшість адміністративних правовідносин

мають управлінську природу і пов'язані з організацією та упорядкуванням життя.

2. *Публічний характер.* Адміністративно-правові відносини утворюються у публічній сфері, там, де присутні та реалізуються державні чи суспільні інтереси.

3. *Наявність обов'язкового суб'єкта.* Таким обов'язковим суб'єктом найчастіше є орган виконавчої влади чи інший орган державної адміністрації, іноді судовий орган.

4. Адміністративні правовідносини – це переважно відносини влади-підпорядкування з характерною нерівністю сторін. При цьому не слід забувати про існування адміністративних правовідносин, що ґрунтуються на рівності сторін.

5. Спори, що впливають із адміністративних правовідносин, вирішуються найчастіше у позасудовому порядку, хоча законодавством передбачено і судовий порядок вирішення таких спорів.

Адміністративні правовідносини мають свою **структуру**, що включає такі елементи:

- об'єкт правовідносин;
- суб'єкти правовідносин;
- зміст правовідносин.

Під об'єктом в адміністративних правовідносинах найчастіше розуміється дія та поведінка керівників та керованих суб'єктів.

Суб'єктами правовідносин є конкретні учасники правовідносин, наділені певними правами та обов'язками. Ними може бути громадяни, організації, державні органи. Нагадаємо, що обов'язковим суб'єктом адміністративних правовідносин є державний орган. Таким чином, неможливо виникнення адміністративних правовідносин між двома громадянами чи двома

недержавними організаціями. Щоб бути суб'єктами правовідносин, громадяни, організації, державні органи повинні мати адміністративну правоздатність і дієздатність.

Зміст (юридичний) правовідносин включає в себе права та обов'язки суб'єктів, а також обмеження, заборони. У правовідносинах присутня кореспонденція прав і обов'язків, що означає: хто має права, той несе й певні обов'язки і, навпаки, той, хто має обов'язки, наділений деякими правами.

3.3.2. Класифікація адміністративно-правових відносин

Різноманітний характер юридичних взаємозв'язків учасників адміністративно-правових відносин, необхідність виявлення їхньої спрямованості та інші особливості вимагають *класифікації* цих відносин за такими критеріями:

1. За цілями:

- охоронні (відносини, що виникають у зв'язку з охороною громадського порядку, правопорушеннями, неправомірною поведінкою);
- регулятивні (відносини, що утворюються у зв'язку зі здійсненням позитивного державного управління).

2. За суб'єктним складом:

- правовідносини між державними органами;
- правовідносини між державними органами та громадянами;
- правовідносини між державними органами та державними організаціями;
- правовідносини між державними органами та недержавними організаціями.

3. За галуззю функціонування:

- внутрішні (внутрішньоорганізаційні відносини, що формуються всередині державного органу у зв'язку з організацією його роботи: відносини у зв'язку з розподілом обов'язків між відділами, співробітниками всередині державного органу);
- зовнішні (відносини, що виникають у зв'язку з взаємодією державного органу з громадянами та організаціями: відносини поліцейського та громадянина у зв'язку з вчиненням останнім адміністративного правопорушення).

4. За характером зв'язків між учасниками:

- вертикальні (правовідносини, в яких одна сторона має великий обсяг владних повноважень, а інша – менший обсяг або не має таких повноважень взагалі.
- горизонтальні (правовідносини, у яких сторони рівні: відносини у зв'язку з поданням скарги громадянином до державного органу чи між двома міністерствами щодо підготовки спільного акта). В них відсутні юридично-владні веління однієї сторони, обов'язкові для другої. Адміністративно-правовими такі відносини робить державна воля, що вимагає від суб'єктів вступити у правові зв'язки між собою на паритетних засадах. Ця воля завжди виражена у формі адміністративно-правового акта. Таким чином, підставою для виникнення даних відносин є та сама адміністративно-правова норма. Унаслідок цього суб'єкти (адресати норми) не можуть відмовитися від вступу в правовідносини, а також не можуть вийти за рамки настанов, якими регламентовано їхні взаємні права та обов'язки.

Одним із видів горизонтальних адміністративних правовідносин є реординаційні, що виникають за ініціативою фізичних та юридичних

осіб у разі їх звернення до публічної адміністрації з метою реалізації свого адміністративно-правового статусу. Яскравим прикладом таких відносин є такі, що виникають з приводу надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг.

5. За адміністративно-правовим статусом суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах:

- між вищими та нижчими суб'єктами державного управління (вертикальні);
- між не підпорядкованими суб'єктами управління (горизонтальні);
- між органами державного управління та підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями;
- між органами державного управління та не підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями;
- між органами державного управління та структурами місцевого самоврядування;
- між органами державного управління та об'єднаннями громадян;
- між органами державного управління та громадянами.

6. За змістом:

- у сфері загального управління;
- у сфері галузевого управління;
- у сфері міжгалузевого управління;
- за галузевою діяльністю;
- у галузі економіки;
- у галузі адміністративно-політичній;
- у галузі соціально-культурній.

7. *За механізмом захисту:*

- захищаються в судовому порядку;
- захищаються в адміністративному порядку.

8. *За способом регулювання:*

- функціональні;
- територіальні.

9. *За майновою належністю:*

- майнові;
- немайнові.

10. *За галузевою належністю:*

- процесуальні (пов'язані із застосуванням норм матеріального права);
- матеріальні (що характеризують статус суб'єкта).

Матеріальні правовідносини характеризуються як відносини пасивного типу, що виражають статичну функцію права. Такі відносини оформлюються на основі уповноважуючих і заборонних адміністративно-правових норм, тобто норм матеріальних.

Відносини такого типу, виникнувши одного разу, можуть тривалий час залишатися «нерухомими», статичними. Так відносини між громадянином, що одержав право на пільги, і органом публічного управління, який надає ці пільги, будуть перебувати у статичному стані (залишатися матеріальними) доти, поки громадянин не вважатиме за потрібне реалізувати дане право.

Процесуальні відносини – це відносини активного типу. Вони виражають динамічну функцію права. Для їх виникнення потрібна процесуальна норма. Такі відносини постійно перебувають у розвитку, тобто є динамічними. Переважно вони утворюються у процесі вирішення

управлінських справ (наприклад, справ про адміністративні правопорушення).

Управлінські відносини, що регулюються адміністративним правом, досить різноманітні. Залежно від того, хто є учасниками цих відносин (здебільшого обов'язковим учасником управлінських відносин є той чи інший суб'єкт виконавчої влади), виділяють такі види управлінських відносин:

- 1) між суб'єктами виконавчої влади, один з яких підпорядкований іншому, і при цьому вони перебувають на різних організаційно-правових рівнях;
- 2) суб'єктами виконавчої влади, які не підпорядковані один одному і перебувають на тому самому організаційно-правовому рівні;
- 3) органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- 4) суб'єктами виконавчої влади та організаційно підпорядкованими їм державними підприємствами, корпораціями, установами (державні унітарні підприємства, фонди, установи, публічно-правові компанії);
- 5) органами виконавчої влади, які здійснюють функції надвідомчого характеру (державна реєстрація, податковий облік, ліцензування, технічне регулювання, антимонопольне регулювання, державний контроль (нагляд), стандартизація, статистика, метрологія, сертифікація, державна звітність), та унітарними підприємствами, державними установами, державними корпораціями, державними компаніями, стратегічними підприємствами, акціонерними товариствами;
- 6) суб'єктами виконавчої влади та громадськими об'єднаннями, організаціями;
- 7) суб'єктами виконавчої влади, комерційними та некомерційними організаціями;

- 8) органами місцевого самоврядування (посадовими особами місцевого самоврядування), муніципальними підприємствами (муніципальними унітарними підприємствами) та муніципальними установами;
- 9) органами місцевого самоврядування (посадовими особами місцевого самоврядування), комерційними та некомерційними організаціями;
- 10) органами виконавчої влади та громадянами;
- 11) органами місцевого самоврядування (посадовими особами місцевого самоврядування) та громадянами;
- 12) органами місцевого самоврядування, які здійснюють муніципальний контроль, муніципальними підприємствами та установами.

Таким чином, адміністративно-правові відносини виникають на ґрунті управління, організації управління, управлінської діяльності органів управління, процесу управління, адміністративного процесу, захисту прав і свобод громадян від неправомірних дій та рішень органів управління (їх посадових осіб, державних службовців).

Підставою виникнення, зміни, припинення адміністративних правовідносин є юридичні факти, які, зі свого боку, поділяються на дії (вольові вчинки, усвідомлене бездіяльність) чи події (обставини, які залежать від волі людей: стихійні лиха, аварії, катастрофи).

Дії можуть бути *правомірними* (подання громадянином скарги до державного органу) або *неправомірними* (порушення особою, яка управляє транспортним засобом, правил дорожнього руху).

Отже, **адміністративно-правові відносини** – це різновид юридичних відносин, які виникають на основі адміністративно-правових норм, формально закріплених у правових актах; вони проявляють себе переважно у вигляді відносин право-регулятивних та правоохоронних, мають організаційний та виконавчо-розпорядчий характер, захищені державним примусом.

3.3.3. Організаційно-управлінські відносини у сфері здійснення виконавчої влади

Одна з найважливіших функцій державного управління та основних завдань виконавчої влади – функція організації системи та структури державного управління, органів виконавчої влади, системи державної служби, встановлення форм та методів управління. Отже, найважливішим видом суспільних відносин, включених до предмету адміністративного права, є організаційно-управлінські відносини. Ці відносини виникають, змінюються і припиняються в процесі забезпечення потреб усього суспільства та інтересів держави (громадських чи суспільно значущих інтересів).

Норми адміністративного права забезпечують формування виконавчої влади, здатної гарантувати державне управління у відповідних галузях державного життя, цілеспрямовано та ефективно регулювати діяльність численних державних органів щодо реалізації як внутрішніх, і зовнішніх функцій держави.

Організаційні управлінські відносини регламентуються нормами тієї частини адміністративного права, що називається організаційно-управлінським правом.

У систему адміністративно-правового регулювання організаційних управлінських відносин входить також управлінський процес, тобто порядок вчинення управлінських дій, здійснення управлінських процедур, прийняття та виконання правових актів управління (нормативних та індивідуальних), адміністративний договір.

У загальному масиві адміністративно-правових відносин домінують відносини, пов'язані з організацією та функціонуванням державного та муніципального управління, публічної служби (державної та муніципальної), тобто з тією сферою, в якій активно використовуються розпорядження, вказівки, контроль, нагляд, управління, владне волевиявлення, підпорядкованість, однобічність волевиявлення,

застосування методів примусу, адміністративно-правовий примус тощо. Усі ці відносини мають управлінський характер і охоплюються адміністративно-правовим регулюванням.

До системи організаційних управлінських відносин, що встановлюються адміністративним правом, входять державно-управлінські відносини з регулювання господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного устрою в країні. Інакше це називається адміністративно-правовим регулюванням у галузі економіки, соціально-культурної галузі, галузі забезпечення охорони та безпеки особистості, держави та суспільства.

Суб'єкти адміністративного права, регулюючи управлінські процеси, можуть застосовувати специфічні для органів виконавчої методи, прийоми і правові засоби.

Залежно від конкретних цілей, управлінські відносини поділяються:

- на *внутрішні* (внутрішньоорганізаційні, внутрішньосистемні), пов'язані з формуванням та функціонуванням самих управлінських структур, їх підрозділів та апарату;
- *зовнішні*, пов'язані з впливом на об'єкти, що безпосередньо не входять до механізму виконавчої влади.

Ураховуючи основні смислові «центри» так званого вузького визначення державного управління, а також необхідність виконання функцій державного управління як органами виконавчої влади, так й іншими державними органами (наприклад, функції кадрового забезпечення державного органу, організації службової діяльності колективу, керівництва колективом, забезпечення внутрішнього контролю виконання доручень), у системі адміністративно-правового регулювання формуються внутрішньоорганізаційні управлінські відносини. Вони виникають, змінюються та припиняються у процесі забезпечення діяльності відповідного державного органу.

Майже кожен державний орган зобов'язаний з метою самоорганізації та забезпечення готовності до ефективного виконання конституційно закріплених за цим державним органом функцій (наприклад, законодавча діяльність, правосуддя тощо) виконувати функції організації внутрішнього порядку. У законодавчих актах, що встановлюють правове становище зазначених державних органів, всебічно регламентуються питання організації та діяльності апарату цих органів, а також правовий статус державних службовців, які займають посади державної служби в державних органах.

Внутрішньоорганізаційні управлінські функції здійснюються як керівниками державних органів, так і співробітниками апаратів цих органів. В апаратах органів судової чи законодавчої влади управлінські функції реалізуються державними цивільними службовцями. Внутрішньоорганізаційні управлінські відносини виникають у зв'язку:

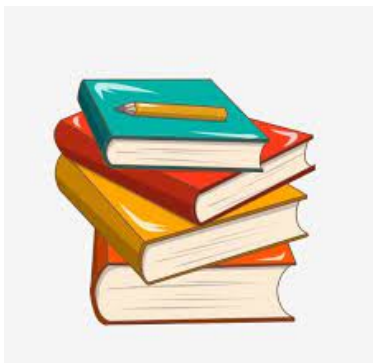
- а) зі здійсненням державними органами та їх керівниками функції організації діяльності цих органів (розподіл посадових обов'язків усередині державного органу та його апарату; визначення компетенції між керівником, його заступниками, фахівцями; затвердження штатного розкладу та внесення до нього змін);
- б) необхідністю визначення структури державних органів, що відповідає функціональному призначенню;
- в) побудовою та функціонуванням державної служби, проведенням кадрової роботи;
- г) здійсненням контролю, координації, керівництва, обліку, планування діяльності апарату відповідного державного органу (сприяння здійсненню адміністративно-службових процедур усередині державного органу; контроль за встановленим порядком документообігу та архівною роботою; матеріально-технічне забезпечення діяльності державного органу; створення умов для інформування громадськості про діяльність державного органу та ухвалені ним рішення).

Наприклад, апарат органів законодавчої влади здійснює діяльність із проведення обговорень, юридичних експертиз законопроектів; керівники законодавчих органів влади розподіляють обов'язки між працівниками апарату, дають їм доручення, контролюють їх виконання, застосовують заходи дисциплінарної відповідальності; голови судів, які забезпечують організацію діяльності цих державних органів, не втручаючись безпосередньо у здійснюване суддями правосуддя у конкретних справах, організують та проводять наради, керують апаратом судів, дають обов'язкові для виконання розпорядження та доручення, контролюють їх виконання, розглядають заяви громадян чи представників юридичних. Ці та інші функції управління забезпечують у законодавчих органах державної влади, судах належний рівень організації внутрішньої управлінської системи, що сприяє виконанню основних державних функцій відповідних державних органів (законотворчість, правосуддя, контроль-наглядова діяльність).



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Надайте визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» та охарактеризуйте його структуру.
2. Надайте визначення понять «юридична норма», «адміністративно-правова норма».
3. Назвіть особливості адміністративно-правових норм.
4. Охарактеризуйте структуру адміністративно-правової норми.
5. За якими критеріями можуть бути класифіковані адміністративно-правові норми?
6. Які форми реалізації адміністративно-правових норм ви знаєте?
7. Надайте визначення поняття «адміністративно-правові відносини».
8. Назвіть умови виникнення адміністративно-правових відносин.
9. Які особливості притаманні адміністративно-правовим відносинам?
10. Надайте класифікацію адміністративно-правових відносин.
11. Що є підставою виникнення, зміни, припинення адміністративних правовідносин?
12. Охарактеризуйте організаційно-управлінські відносини у сфері здійснення виконавчої влади.



ДОДАТКОВА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищої освіти / Ю. П. Битяк та ін. 4-те вид., допов. та переробл. Харків : Право, 2019. 186 с.
3. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. 584 с.
4. Бородін І. Л. Адміністративне право України : підручник. Київ : Алерта, 2019. 548 с.
5. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк та ін. Харків : Право, 2020. 960 с.
6. Голобутовський Р. З. Характеристика загальних і спеціальних функцій публічної служби в органах судової влади. *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 12-16.
7. Загальне адміністративне право : підручник / І. Гриценко, Р. Мельник, А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
8. Зима І. Я. Теоретичні підходи до визначення та формування механізмів державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 15. С. 85 – 89.
9. Книш В. В. Закони та підзаконні нормативно-правові акти України у юридичному забезпеченні захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина на окупованих територіях України. *Науково-інформаційний*

вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. 2015. № 12. С. 62 – 69.

10. Кохан Б. А. Історія становлення та розвитку вітчизняного законодавства, що регулює надання адміністративних послуг. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2019. № 2. С. 44 – 50.

11. Припутень Д.С. Щодо визначення категорії «публічна безпека» в адміністративному праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. №6. С. 148-150.

12. Фоменко А.Є. Щодо сутності поняття адміністративних послуг в Україні *Боротьба зі злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. № 1. 2016. С. 233-238.

13. Яцків І. Я. Забезпечення ефективності нормативно-правових актів органів публічного управління: вітчизняний і європейський досвід. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. Вип. 2. С. 24 – 40.

РОЗДІЛ 4

ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

§ 4.1. Загальне уявлення про форми публічного адміністрування, їх види

Форми публічного адміністрування являють собою: по-перше, чітко виражені вольові положення держави; по-друге, дії, що йдуть від конкретних суб'єктів і відображають публічні інтереси; по-третє, дії, які реально відчують фізичні та юридичні особи. Означені форми є системним утворенням, компоненти якого тісно взаємодіють один з одним. Вони відзначаються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей владного впливу. Одні й ті самі форми ефективно застосовуються у різних сферах суспільного життя (економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній).

Застосування публічною адміністрацією тієї чи іншої форми передусім визначається її компетенцією, характеристиками об'єкта впливу, поставленою метою, прагненням отримати той чи інший конкретний результат.

Форми публічного адміністрування, як правило, передбачені і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Вони найчастіше містяться у законах та підзаконних актах, що визначають компетенцію того чи іншого суб'єкта владних повноважень (положення про той чи інший орган, посадові інструкції, правила тощо). Ступінь регламентації використання форм діяльності публічної адміністрації не перешкоджає вільному вибору тієї з них, яка в даній ситуації є доцільною, ефективною, найбільшою мірою відповідає поставленим завданням і меті.

Форми публічного адміністрування прямо чи опосередковано обумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність публічної адміністрації. Вони закріплюються в Конституції України (ст. 85, 106 та 117), законах (наприклад, «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування») та підзаконних актах (положеннях про центральні органи виконавчої влади тощо).

Суб'єкти публічної адміністрації обирають ті форми, які видаються за даних конкретних умов найбільш виправданими та ефективними. Це означає що в процесі публічного адміністрування відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, віднесених до їх компетенції. Якщо йдеться про органи виконавчої влади, то під час практичного виконання завдань, покладених на них, вони реалізують розпорядчі повноваження, змістом яких є виконання вимог закону шляхом прийняття більш деталізованих правових актів, а також актів правозастосування, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки, тобто ведуть до виконання, зміни або припинення адміністративних правовідносин.

Таким чином, під **формою публічного адміністрування** слід розуміти зовнішню виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що

здійснюється в межах їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та тягне за собою певні наслідки.

Ознаки форм публічного адміністрування:

- вони мають публічно-правову природу;
- суб'єкти публічної адміністрації застосовують їх у процесі свого функціонування;
- порядок застосування регулюється нормами адміністративного права;
- застосування обумовлено компетенцією, сферою та метою діяльності суб'єкта публічної адміністрації;
- унаслідок застосування настають юридичні наслідки та/або фактичні результати.

За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм виділяють:

- правові форми публічного адміністрування;
- неправові форми публічного адміністрування.

До правових належать ті, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Зокрема, видання правових актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини.

Правовими вважаються такі форми публічного адміністрування:

1. Встановлення норм права (видання нормативних актів публічного адміністрування).
2. Застосування норм права (видання ненормативних актів публічного адміністрування, актів застосування норм права).
3. Укладання адміністративних договорів.
4. Здійснення реєстраційних та інших юридичне значущих дій.

До *неправових* належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії за результатами якої видається правового акт), або використовуються після них (нарада з приводу реалізації правового акта).

Крім того класифікація форм публічного адміністрування відбувається за такими критеріями:

✓ *за ступенем юридичного вираження:*

- основні (видання правових актів);
- похідні базуються на них, тобто різні дії, що тягнуть визначені юридичні наслідки що мають визначену юридичну спрямованість (реєстраційні, дозвільні, наглядові, попереджувальні, забезпечувальні дії тощо);

✓ *за досягнутими результатами:*

- позитивне регулювання (затвердження програм соціально-економічного розвитку, видання положень про органи влади тощо);
- реакція на негативні явища в публічному адміністрування (застосування заходів адміністративної відповідальності);

✓ *за спрямованістю:*

- такі, що впливають на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування (зовнішні);
- такі, що впливають на внутрішньоуправлінську діяльність структурних підрозділів публічної адміністрації (внутрішні);

✓ *за колом осіб, на яких вони поширюються:*

- загальнообов'язкові;
- адресовані конкретним суб'єктам;

-
- ✓ *за юридичним змістом:*
 - зобов'язуючі;
 - забороняючі;
 - дозвільні.
 - ✓ *за характером і методами вирішення питань компетенції:*
 - процедурні (наприклад, підготовка й ухвалення управлінського рішення)
 - процесуальні (наприклад, у межах адміністративно-деліктного провадження);
 - ✓ *за суб'єктним складом:*
 - односторонні;
 - дво- або багатосторонні (адміністративні договори);
 - ✓ *за суб'єктом ініціативи:*
 - ті, що здійснюються публічною адміністрацією за власною ініціативою в силу вимог закріпленої за ними компетенції;
 - ті, що застосовуються публічною адміністрацією за ініціативи інших суб'єктів (наприклад, за зверненнями (заявами, скаргами) фізичних та юридичних осіб);
 - ✓ *за умовами застосування:*
 - за звичайних умов громадського життя;
 - в умовах надзвичайного стану.

§ 4.2. Нормативно-правові акти

Під нормативно-правовим актом публічної адміністрації слід розуміти вид юридичного акта її уповноваженого суб'єкта, що містить у собі хоча б одну норму адміністративного права (правило поведінки).

Використання терміна «нормативно-правовий акт», а не, скажімо, категорії «нормативний акт» пов'язано з тим, що перше з названих понять можна вважати офіційним, бо саме воно вживається, наприклад, у Конституції України, Законі України «Про Кабінет Міністрів України», Законі України «Про місцеві державні адміністрації» тощо.

Нормативно-правові акти публічної адміністрації виконують дві основні функції, пов'язані з тим, що вони є, по-перше, є *джерелом* адміністративного права, а по-друге, *інструментом* діяльності публічної адміністрації.

Нормативно-правові акти публічної адміністрації видаються з метою:

- ✓ застосування Конституції та законів України, коли необхідно конкретизувати (уточнити) їх окремі положення;
- ✓ регулювання суспільних відносин у разі відсутності відповідного закону (законів);
- ✓ регулювання внутрішньоорганізаційної діяльності публічної адміністрації.

Відповідний суб'єкт публічної адміністрації самостійно визначає, чи є необхідність у підготовці та прийнятті нормативно-правового акта. Однак у деяких випадках видання такого акта суб'єктом публічної адміністрації може бути обов'язковим, наприклад, у разі, коли закон України наказує Кабінету Міністрів України розробити та ухвалити відповідний акт, як правило, мова йде про постанову.

Нормативно-правові акти суб'єктів публічної адміністрації мають певні ознаки, що дозволяють глибоко і всебічно зрозуміти їхню сутність.

Ідеться про такі *основні ознаки*:

- *підзаконний характер*. Нормативно-правові акти повинні відповідати (не суперечити) законам, щодо яких вони мають підпорядкований характер. Нормативно-правові акти публічної адміністрації, таким чином, не можуть змінювати, скасовувати чи доповнювати закони. Крім того, публічній адміністрації заборонено видавати нормативно-правові акти з питань, що належать до виключної компетенції парламенту (ст. 92 Конституції України);
- *публічність*. Нормативно-правові акти видаються від імені відповідного суб'єкта публічної адміністрації у межах його компетенції щодо задоволення публічних (загальних), а не приватних інтересів;
- *юридичне значення*. Нормативно-правові акти встановлюють, змінюють чи скасовують норми права, створені задля регулювання адміністративно-правових відносин. У зв'язку із цим такі акти розраховані, як правило, на багаторазове застосування до необмеженого кола осіб протягом тривалого терміну;
- *однобічність прийняття*. Нормативно-правовий акт є результатом одностороннього юридичного волевиявлення суб'єкта його видання. В окремих випадках до процесу розроблення проєкту акта можуть бути залучені приватні особи, однак остаточне рішення щодо змісту акта, часу його видання приймає суб'єкт публічної адміністрації;
- *обов'язковий характер*. Допоки нормативно-правовий акт не скасовано, не визнано недійсним або його дія не припинена (зупинено) іншим чином, його положення повинні виконуватись (дотримуватися) особами, на регулювання поведінки яких він спрямований;

- *забезпечення силою публічного (державного) примусу.* Якщо правозобов'язані особи добровільно не виконують (не дотримуються) положення нормативно-правового акта, таке виконання може бути забезпечене у вигляді застосування до них заходів публічного (державного) примусу – юридичної відповідальності;
- *процедура ухвалення.* Процес підготовки та видання нормативно-правового акта відбувається з дотриманням необхідних стадій, що утворюють відповідну процедуру;
- *письмова форма.* Оскільки в нормативно-правовому акті закріплюються права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, він обов'язково представлений у письмовій формі (офіційний документ), завдяки чому забезпечується його однозначне, правильне сприйняття (розуміння) та застосування.

Нормативно-правові акти публічної адміністрації можуть класифікуватися з різних підстав, проте більшість з існуючих класифікаційних груп не має практичного значення, у зв'язку із цим ми не будемо акцентувати увагу на них. Питання класифікації нормативно-правових актів слід розглядати, передусім, крізь призму судового контролю над їх законністю.

Визначення підсудності справи адміністративної юрисдикції, предметом якого є перевірка законності нормативно-правового акта суб'єкта публічної адміністрації, залежить від виду останнього.

Кодекс адміністративного судочинства України розрізняє нормативно-правові акти публічної адміністрації залежно від суб'єкта їхнього видання, а також за територіальним масштабом дії та за напрямом нормативного регулювання. Саме ці три класифікаційні групи стануть предметом нашого розгляду.

Залежно від суб'єкта видання нормативно-правові акти публічної адміністрації поділяються на акти:

- Президента України – укази;
- Кабінету Міністрів України – ухвали;
- центральних органів виконавчої – накази;
- інших органів структурі державної влади центрального рівня, які входять у систему виконавчої влади, – накази;
- органів влади Автономної Республіки Крим – ухвали, накази.

Залежно від територіальної сфери впливу нормативно-правові акти публічної адміністрації поділяються на акти, що діють:

- на всій території України;
- у межах однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, на території міста чи області);
- на окремій території (зокрема, на території дипломатичного представництва України за кордоном).

Нормативно-правові акти суб'єктів публічної адміністрації поділяються також за *напрямом їх нормативного регулювання*:

- нормативно-правові акти, що регулюють відносини публічної адміністрації з приватними особами (так звані зовнішні нормативно-правові акти);
- нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини в межах того чи іншого суб'єкта публічної адміністрації (так звані внутрішні нормативно-правові акти).

Важливо пам'ятати, що в межах адміністративного судочинства приватні особи мають право оскаржити виключно зовнішні нормативно-правові акти, оскільки лише вони через свій зовнішній вплив можуть порушити права, свободи чи законні інтереси приватної особи. Сформульоване положення випливає із ч. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України, де зазначено, що кожна особа має право у порядку,

встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено його права, свободи чи інтереси. Внутрішні нормативно-правові акти, тобто ті, що видаються для врегулювання внутрішньоорганізаційних відносин, що виникають у рамках того чи іншого органу публічної адміністрації, можуть порушити права, свободи чи інтереси приватної особи.

Нормативно-правові акти публічної адміністрації повинні відповідати низці **формальних вимог**, пов'язаних:

- із *компетенцією*. Кожен суб'єкт публічної адміністрації наділений чітко визначеною компетенцією, тобто існує коло питань, які він уповноважений вирішувати. Право на видання нормативних актів має бути закріплене за суб'єктом публічної адміністрації законом. Отже, нормотворчі повноваження суб'єкта публічної адміністрації що неспроможні виходити межі його компетенції, встановленої законом;
- *процедурою видання*. З огляду на відсутність в Україні закону про юридичні акти, а також Адміністративно-процедурного кодексу, процедура видання підзаконних нормативно-правових актів все ще залишається чітко не визначеною. Ураховуючи це, можна говорити лише про найважливіші вимоги, які мають бути дотримані у процесі підготовки та видання підзаконних нормативно-правових актів. У зв'язку із цим варто відзначити, перш за все, обов'язок публічної адміністрації залучати до підготовки нормативно-правового акта зацікавлених приватних осіб (профспілки, громадські об'єднання, підприємці тощо). Необхідність такого кроку впливає із положень ч. 1 ст. 38 Конституції України, яка надає громадянам право приймати участь у управлінні державними справами;
- *формою*. Нормативно-правові акти суб'єкта публічної адміністрації мають бути виданими у письмовій формі та підписаними його керівником.

Крім того, вони підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України або його територіальними підрозділами.

Нормативно-правовий акт подається на державну реєстрацію в п'ятиденний строк після його ухвалення. У разі наявності положень, норм і доручень, що поширюються на інші органи, нормативно-правовий акт має бути погоджений з відповідними зацікавленими органами у формі, що встановлена законодавством. Нормативно-правовий акт, що подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мову та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше ухваленими актами, викладатися згідно з правописом української мови. Державна реєстрація нормативно-правового акта здійснюється впродовж 10, а якщо акт має великий обсяг, – 15 робочих днів від дня, наступного після надходження його до органу державної реєстрації;

– *опублікуванням нормативно-правового акта.* Нормативно-правові акти публічної адміністрації, як і закони, підлягають обов'язковому опублікуванню в офіційних виданнях або в окремих випадках на офіційних сайтах органів влади. Тільки після офіційного опублікування нормативно-правові акти набувають юридичної чинності.

Порядок офіційного оприлюднення нормативних актів і набрання ними чинності регламентується Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.07.1997 р. Згідно з положеннями зазначеного Указу закони України, інші акти Верховної ради України, акти президента України та Кабінету Міністрів України не пізніш як у п'ятнадцятиденний строк після їх ухвалення й підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Офіційними друкованими виданнями, в яких здійснюється офіційне оприлюднення нормативних актів, є газети «Голос України», «Урядовий кур'єр», збірники «Відомості Верховної ради України» та «Офіційний вісник України», а також журнал «Офіційний вісник президента України».

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.

Нормативно-правовий акт публічної адміністрації *може бути визнаний незаконним* у разі, якщо під час його прийняття було порушено формальні та матеріальні вимоги, які до нього висуваються.

Щоб відповісти на запитання, чи є конкретний нормативно-правовий акт законним, необхідно з'ясувати:

- чи мають місце законодавчо встановлені підстави для його видання;
- чи дотримані формальні вимоги під час його підготовки та прийняття;
- чи не вийшов суб'єкт публічної адміністрації за межі своєї компетенції під час видання такого акта;
- чи відповідають його положення Конституції та законам України, а також іншим нормативно-правовим актам, які мають вищу юридичну силу.

Водночас до оцінювання незаконності нормативно-правового акта публічної адміністрації слід підходити виважено та всебічно, співвідносячи необхідність визнання того чи іншого акта незаконним з можливими наслідками такого рішення, насамперед для приватних осіб.

При цьому слід звернути увагу на той факт, що недотримання формальних вимог під час підготовки та видання нормативно-правового акта автоматично не тягне за собою його незаконність.

Що ж до питання про право суб'єктів публічної адміністрації вносити зміни до прийнятих ними раніше нормативно-правових актів та/або скасовувати їх, слід звернути увагу на два важливих аспекти:

- по-перше, суб'єкти публічної адміністрації відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, зобов'язані діяти виключно на підставі, у межах

повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Ця вимога однаково поширюється і на сферу прийняття, зміни та скасування нормативно-правових актів названими суб'єктами.

– по-друге, в Україні відсутні єдині законодавчі вимоги (процедури) щодо порядку прийняття підзаконних нормативно-правових актів, внесення до них змін, а також їх скасування. У зв'язку із цим, оцінюючи межі дозволеної поведінки суб'єктів публічної адміністрації в даній сфері слід керуватися положеннями окремих законів, що визначають правовий статус конкретного суб'єкта публічної адміністрації.

§ 4.3. Адміністративні акти і адміністративні договори

4.3.1. Адміністративні акти: поняття, ознаки, види

Адміністративний акт є основним інструментом діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Це пов'язано з тим, що адміністративні правовідносини виникають, змінюються та припиняються переважно саме на підставі адміністративного акта. Іншими словами, адміністративний акт є одним із видів юридичного факту.

Крім того, адміністративний акт вважається категорією загального порядку, що об'єднує різні та різнопланові рішення суб'єктів публічної адміністрації, спрямовані на регулювання окремого випадку у сфері публічного управління.

Наприклад, адміністративним актом є: рішення про видачу ліцензії суб'єкту господарської діяльності; рішення про відмову у реєстрації суб'єкта господарської діяльності; дозвіл на початок проведення будівельних робіт; рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності; податкове повідомлення-рішення; рішення контролюючого органу про

накладення грошового зобов'язання; наказ про звільнення державного службовця; рішення про примусове відчуженні чи вилученні майна тощо.

Адміністративний акт має регулятивний характер, який, на відміну регулятивного характеру нормативно-правового акта, завжди обмежується конкретним випадком.

Регулятивна властивість адміністративного акта визначається тим, що він приймається в односторонньому порядку суб'єктом публічної адміністрації з метою упорядкування відповідних (конкретних) правовідносин.

При цьому особливу увагу слід звернути на той факт, що саме регулятивна властивість дозволяє відрізнити адміністративний акт від інших видів рішень (документів) суб'єктів публічної адміністрації, які, відповідно, адміністративними актами не є. Так, до адміністративних актів не можуть бути віднесені:

- ✓ *акти-дії суб'єктів публічної адміністрації* (зупинка транспортного засобу, прибирання доріг загального користування, інформаційне повідомлення посадової особи тощо). Вони не спричиняють юридичних наслідків, оскільки спрямовані на досягнення лише фактичного результату, крім випадків, коли акт-дія стосується безпосередньо прав та законних інтересів особи або суттєво їх обмежує (тривала зупинка транспортного засобу, інформаційне повідомлення посадової особи, яка створила конкурентні переваги для окремих суб'єктів господарювання);
- ✓ *внутрішні рішення* (службове розпорядження) суб'єкта публічної адміністрації, тобто таке, що видане з метою регулювання організаційних питань, які не стосуються приватних осіб (реорганізація структури місцевої державної адміністрації, перерозподіл повноважень між державними службовцями тощо);
- ✓ *рішення чи іншу дію суб'єкта публічної адміністрації у сфері приватного права* (договір про придбання товарів чи послуг, договір оренди комунального майна);

- ✓ *проміжне рішення суб'єкта публічної адміністрації* (наприклад, рішення щодо необхідності надання приватною особою додаткових документів, необхідних для отримання дозволу на розробку проєкту відведення земельної ділянки, акт перевірки, протокол про адміністративне правопорушення), крім випадків, коли таке рішення саме собою зачіпає права та законні інтереси особи або суттєво їх обмежує;
- ✓ *політичні рішення* парламенту, депутатів, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністрів (політичні заяви, декларації, звернення до народу тощо);
- ✓ *офіційні документи, що засвідчують певні факти* (наприклад, диплом, довідка, трудова книжка), оскільки вони самі собою не призводять до юридичних наслідків;
- ✓ рішення суду, кримінально-процесуальні рішення, а також рішення, ухвалені судом у справі про адміністративне правопорушення;
- ✓ юридично значуще волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації, яке не має регулюючого характеру. Наприклад, встановлення терміну надання документів, відстрочка сплати штрафу.

Адміністративний акт є офіційним рішенням, прийнятим від імені суб'єкта публічної адміністрації та заснований на нормах адміністративного права. У зв'язку з цим інші рішення суб'єктів публічної адміністрації, в основі яких лежать норми не адміністративного, а, скажімо, цивільного права (наприклад, договір про купівлю меблів для забезпечення функціонування органу влади) не можуть визнаватись адміністративними актами.

Як зазначалося, адміністративний акт спрямовано на регулювання окремого, конкретного випадку, тобто він *конкретно-індивідуальний*.

Цим він відрізняється від нормативно-правового акта, призначення якого – врегулювати необмежену кількість випадків і який, у зв'язку із цим, стосується необмеженої кількості людей.

Конкретно-індивідуальний характер адміністративного акта не означає, що такий акт стосується виключно однієї людини. Він також може визначати права та обов'язки групи осіб, однак необхідно, щоб ця група з високою часткою ймовірності могла бути індивідуалізована (визначена) на момент видання такого акта. Наприклад, рішення посадової особи поліції примусово припинити збори, які втратили мирний характер. Коло потенційних адресатів такого акта визначається учасниками зборів, що проводиться у конкретному місці.

Водночас слід пам'ятати і про те, що адміністративний акт може бути *конкретно-абстрактним*. Наприклад, співробітник поліції забороняє рух транспортних засобів на окремій ділянці автомобільної дороги, яка перебуває в аварійному стані через утворений провал. У наведеному прикладі регулювання є абстрактним, оскільки в момент формулювання заборони неможливо визначити коло потенційних осіб, яких він стосуватиметься.

Водночас він є і конкретним, оскільки обмеження стосується чітко визначеної ділянки дороги, що й дозволяє розглядати заборону як адміністративний акт. Таким чином, відмітною рисою адміністративного акта є не конкретність суб'єкта, на якого спрямовано його дію, а конкретність предмета регулювання.

Крім того, є важливим і той факт, що адміністративний акт має завжди зовнішню спрямованість, тобто стосується осіб, організаційно не пов'язаних із суб'єктом публічної адміністрації, що його видав. Адресатом цього виду акта завжди є приватна особа. Ті самі рішення суб'єкта публічної адміністрації, які стосуються його службовців чи організації функціонування суб'єкта публічної адміністрації, адміністративними актами не є, а вважаються службовими розпорядженнями, що призначені не конкретній особі, а видаються з метою забезпечити функціонування суб'єкта публічної адміністрації чи виконання посадових обов'язків його працівниками.

За допомогою службових розпоряджень може здійснюватися обмін інформацією між суб'єктами публічної адміністрації, а також керівництвом ними з боку тих органів чи посадових осіб, які займають більш високе ієрархічне становище.

Адміністративний акт може бути виданий виключно суб'єктом публічної адміністрації в односторонньому порядку, що робить його обов'язковим для виконання певним особою чи індивідуально визначеною групою осіб.

Таким чином, адміністративний акт характеризується наявністю таких ознак:

- видається (приймається) суб'єктом публічної адміністрації;
- спрямований на застосування (реалізацію) норми (норм) адміністративного права;
- має зовнішню дію;
- регулює конкретний випадок;
- його адресатом є індивідуально визначена особа або коло осіб, які чітко ідентифікуються;
- викликає юридичні наслідки у вигляді встановлення прав та/або обов'язків для свого адресата.

Під категорію «адміністративний акт» підпадають різні за назвою та особливостями юридичного впливу на приватних осіб рішення суб'єктів публічної адміністрації. У зв'язку із цим актуалізується питання розподілу їх на види. Варто погодитися з думкою німецьких правознавців про те, що класифікація адміністративних актів має орієнтуватися насамперед на потреби адміністративного судочинства.

Тож доцільно виділяти такі види адміністративних актів:

1. Залежно від змісту розпорядження, зафіксованого в адміністративному акті:

- наказні;
- правовстановлюючі;
- підтверджуючі.

Наказні адміністративні акти містять наказ або заборону, вони визначають певний вид поведінки чи зобов'язують утримуватися від певних дій (рішень). Наприклад, розпорядження про зупинення функціонування підприємства; розпорядження про припинення зборів; рішення щодо заборони в'їзду в Україну іноземця.

Правовстановлюючі адміністративні акти встановлюють, змінюють чи припиняють конкретні правовідносини. Наприклад, надання громадянства; призначення особи на державну службу; надання особі права керувати транспортним засобом.

Підтверджуючі адміністративні акти підтверджують наявність в особи певного права або певної важливої, з погляду права, якості. Такі акти підтверджують те, що вже фактично існує, надаючи цьому явищу юридичну обов'язковість. Цей вид адміністративного акта не спрямовано на зміну правового становища, на відміну правовстановлюючого. Наприклад, підтвердження громадянства дитини; підтвердження статусу особи, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи; підтвердження права громадянина отримання субсидії на оплату комунальних услуг.

2. Залежно від особливостей їх юридичного впливу на приватних осіб:

- обтяжуючі адміністративні акти;
- сприятливі адміністративні акти.

Практичне значення такого поділу актів полягає в тому, що для них існують різні: правове регулювання, процедури прийняття, процедури скасування (і це головне), спрямовані на максимальний захист прав, свобод та інтересів приватних осіб, яких такі акти стосуються.

Обтяжуючі адміністративні акти обмежують права, свободи та законні інтереси приватних осіб тим, що покладають на них додаткові обтяження чи обмеження, відмовляють у наданні прав. Наприклад, усі заборони, накази суб'єкта публічної адміністрації, звільнення державного службовця з посади; рішення про відмову у видачі ліцензії.

Адміністративний акт може одночасно бути і обтяжуючим, і сприятливим для особи, тобто накладати обмеження та надавати певні блага.

Наприклад, особа подала заяву на отримання субсидії у розмірі 600 грн на оплату комунальних послуг, проте їй було надано субсидію у розмірі 300 грн (розмір субсидії в 300 грн є обтяжливим).

Окремо слід звернути увагу на адміністративні акти, дія яких поширюється на третіх осіб. Такі акти зачіпають права, свободи чи законні інтереси як безпосереднього адресата, а й третіх (сторонніх) осіб. Тому йдеться насамперед про сприятливий адміністративний акт, який несе в собі обтяження для третьої особи. Наприклад, надання особі дозволу на будівництво торговельного центру, будівництво якого може обмежувати права осіб, які проживають у сусідньому житловому будинку.

Сприятливі адміністративні акти підтверджують наявність права, надають особі таке право чи будуть мати для неї інші позитивні результати. Наприклад, дозвіл на придбання вогнепальної зброї; наказ про зарахування до державної служби; рішення щодо надання фінансової допомоги суб'єкту господарської діяльності.

Загалом **юридичне значення** адміністративних актів виявляється в тому, що адміністративні акти:

- є юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну чи припинення конкретних правовідносин і відповідно – на створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб;
- є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації;
- можуть бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів;
- можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів;
- можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної адміністративної діяльності;
- можуть бути підставою для вчинення тих чи інших правочинів, зокрема цивільно-правових договорів;
- мають вагоме юридичне значення під час вирішення публічних правових суперечок, адже крім судового вирішення таких суперечок у законодавстві України передбачено так званий адміністративний порядок їх вирішення, унаслідок якого й ухвалюється адміністративний акт.

Ухвалення адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним із визначальних елементів публічного адміністрування.

Отже, видання індивідуальних актів – це рішення суб'єктів публічної адміністрації щодо вирішення конкретних адміністративних справ, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних обов'язків і прав).

4.3.2. Формальні вимоги до адміністративного акта

При виданні адміністративного акта слід враховувати низку формальних вимог щодо:

1) *компетенції суб'єкта публічної адміністрації*. Компетенція може мати такі види:

- територіальна компетенція: вимагає видання адміністративного акта тим суб'єктом публічної адміністрації, сфера повноважень якого поширюється на місце (село, селище, місто тощо) виникнення, зміни чи припинення відповідних правовідносин;
- предметна компетенція: визначає, які питання може вирішувати той чи інший суб'єкт публічної адміністрації. Вона визначається в нормативних актах, що закріплюють правовий статус суб'єкта публічної адміністрації;
- інстанційна компетенція: визначає, який саме суб'єкт публічної адміністрації, у межах відповідної ієрархічної системи, має право приймати рішення (адміністративний акт) з конкретного питання. Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 288 Кодексу України про адміністративні правопорушення скарга на ухвалу про притягнення особи до адміністративної відповідальності, винесене посадовцем, розглядається вищим органом (посадовцем).
- функціональна компетенція: визначає, яка саме посадова особа конкретного суб'єкта публічної адміністрації може вирішувати те чи інше питання. Вона переважно визначається функціональними обов'язками, що затверджуються керівником відповідного органу публічної адміністрації.

Порушення суб'єктом публічної адміністрації вимог компетенції може стати причиною визнання адміністративного акта є незаконним. Це стосується, перш за все, випадків, коли порушуються вимоги, закріплені в законах.

Таким чином, порушення функціональної компетенції не призводить до автоматичного визнання адміністративного акта незаконним;

2) *процедури видання адміністративного акта*. Процедури видання тих чи інших видів адміністративних актів закріплюються на рівні спеціальних законів та інших нормативно-правових актів. У цьому випадку йдеться, наприклад, про Закон України «Про звернення громадян», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо.

Адміністративні процедури до певної міри виконують забезпечувальну функцію, оскільки вони представляють собою чіткі межі, в яких мають діяти суб'єкти публічної адміністрації, приймаючи (видаючи) нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори та акти-плани.

Водночас у юридичній науці, так само як і на рівні законопроектів існує концепція, згідно з якою адміністративні процедури повинні регулювати виключно порядок видання адміністративного акта. Яке остаточне рішення щодо обсягу та змісту адміністративно-процедурної діяльності ухвалить законодавець, наразі невідомо. У зв'язку з цим можна провести лише найзагальніший аналіз цілей та завдань адміністративних процедур.

Мета адміністративної процедури визначається, з одного боку, Конституцією України, з другого – завданнями, вирішуваними сучасним адміністративним правом. Відповідно мета адміністративної процедури полягає у забезпеченні прав та свобод людини, що реалізуються у сфері публічного управління, шляхом усунення (ліквідації) будь-яких невизначеностей між приватними особами та суб'єктами публічної адміністрації.

Адміністративна процедура спрямована на структурування процесу комунікації між названими суб'єктами для досягнення загальної мети, а саме для знаходження певного рішення.

Адміністративна процедура є посередником між конституційними завданнями та адміністративною реальністю, необхідною сполучною ланкою для застосування матеріального адміністративного права, конститутивним модусом реалізації адміністративного права, структурою дій публічної адміністрації та приватних осіб.

Результат, якого потрібно досягти в межах цієї структури дій, може бути представлений таким чином:

- процедура повинна призвести до матеріального правомірного рішення; легітимувати це рішення;
- бути посередником під час створення атмосфери його прийнятності;
- забезпечити суб'єкт публічної адміністрації інформацією;
- надати майданчик для висловлювання протилежних думок та сприяти досягненню між ними балансу та дотримання індивідуальних прав; бути економічною та доцільною.

Процедура ухвалення (видання) адміністративних актів виглядає таким чином:

- порушення адміністративної справи;
- підготовка адміністративної справи до розгляду;
- розгляд адміністративної справи та ухвалення індивідуального акта;
- оскарження індивідуального акта.

Перші три стадії є обов'язковими, четверта – факультативною.

Стадія порушення адміністративної справи має певні особливості залежно від того, процедура ця є заявною чи втручальною. Так, порушення адміністративної справи може здійснюватися за ініціативи приватної особи, яка звертається до відповідного органу із заявою, або за ініціативи адміністративного органу, який це робить у зв'язку з виконанням своїх повноважень.

Коли порушення адміністративної справи здійснюється за заявою приватної особи, адміністративний орган має перевірити правильність визначення компетентного органу, правосуб'єктність особи в цих правовідносинах, повноту поданих (наявних) документів тощо. Зі свого боку, для порушення справи за ініціативною адміністративного органу мають бути певні юридичні та фактичні підстави.

Юридичною підставою є наявність правової норми, яка надає такі повноваження відповідному адміністративному органу. Водночас фактичною підставою є конкретні обставини, за наявності яких орган може порушити справу. Ця стадія, як правило, завершується складанням протоколу або акта, на підставі якого в майбутньому може бути ухвалено адміністративний акт.

Друга стадія процедури ухвалення індивідуальних актів – підготовка справи до розгляду, завдання якої полягає у створенні відповідних передумов для належного розгляду справи.

Щодо актів колегіальних органів на цій стадії передбачено також підготовку проєкту акта.

Ключовою стадією аналізованої процедури є *розгляд адміністративної справи та ухвалення адміністративного акта*, у ході якого адміністративним органом досліджуються всі обставини справи, що мають значення для правильного її вирішення.

Розгляд справи може відбуватися в *повному (формальному) та спрощеному (неформальному) порядку*. За загальним правилом, органи публічної адміністрації мають максимально спрощувати порядок розгляду адміністративних справ, щоб полегшити приватним особам реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів.

Зі свого боку, у випадках, передбачених правовими нормами, застосовується вже формальна процедура, основною рисою якої є проведення усних слухань.

Розгляд адміністративних справ за формальною процедурою подібний до судового процесу, адже під час такого розгляду особи, які беруть участь у розгляді справи, надають пояснення, залучаються також експерти, спеціалісти, досліджуються докази та ін.

За результатами розгляду справи ухвалюється адміністративний акт. У колегіальних органах адміністративні акти переважно ухвалюються через обговорення та подальше голосування й підписання. Підписання акта може здійснюватися або всіма членами колегіального органу, або лише головою засідання (слухання) та секретарем.

Якщо ж акт ухвалюється одноособово, він підписується уповноваженою на це особою. Останньою дією, що вчиняється на цій стадії, є оформлення акта через присвоєння реєстраційного (порядкового) номеру.

Стадія оскарження адміністративного акта є факультативною і пов'язана з бажанням певного суб'єкта припинити дію адміністративного акта, скасувати чи внести в нього зміни. Оскарження може бути здійснено в адміністративному чи судовому порядку.

Таким чином, *процедура ухвалення (видання) адміністративних актів* – це регламентовані адміністративним правом адміністративні дії, що вчиняються суб'єктом владних повноважень щодо їх розгляду.

Слід зазначити, що завдяки адміністративній процедурі:

- посилюється правовий статус приватної особи, залученої у правовідносини із суб'єктом публічної адміністрації, за допомогою надання йому певних процедурних прав та можливостей (право на ознайомлення з документами; право на участь у процедурі; право бути вислуханим тощо;
- забезпечується контроль не лише за остаточним рішенням суб'єкта публічної адміністрації, а й за його проміжними діями, що сприяє підвищенню як законності управлінської діяльності, так і її якості.

Значна кількість адміністративних актів приймається суб'єктами публічної адміністрації у вигляді реалізації дискреційних повноважень або на підставі їх **адміністративного розсуду**, тобто коли суб'єкт публічної адміністрації може вибрати з кількох юридично допустимих рішень (дій) те, яке він вважає найкращим (справедливішим, доцільним) у даному конкретному випадку.

Офіційне визначення категорії «дискреційні повноваження» можна знайти у Методології проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380, де вони (повноваження) розуміються як сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, які дозволяють на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст прийнятого управлінського рішення або вибрати один із кількох варіантів управлінських рішень, передбачених проєктом нормативно-правового акта.

Таким чином, адміністративний розсуд передбачає у певному сенсі свободу дій публічної адміністрації, що, однак, дещо не узгоджується зі становищем ч. 2 ст. 19 Конституції України, де зазначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Водночас очевидно, що у нормативно-правових актах не можна передбачити всіх ситуацій та всіх можливих способів дії публічної адміністрації у таких ситуаціях, що й обумовлює необхідність існування адміністративного розсуду. Висновок: суб'єкти публічної адміністрації мають право діяти на підставі адміністративного розсуду лише у випадках, коли вони уповноважені на це законом чи іншим нормативно-правовим актом.

Для застосування адміністративного розсуду існують так звані зовнішні та внутрішні межі.

Перші - це юридичні обмеження, що впливають із відповідної уповноважуючої норми, її мети та положень Конституції України. Крім того, на сферу адміністративного розсуду впливають і міжнародні акти, практика Європейського суду з прав людини.

Внутрішні кордони окреслено внутрішньовідомчими вимогами (наприклад, вимогою економічності, ефективності тощо). Зовнішні межі та підстави для застосування адміністративного розсуду можуть бути перевірено адміністративним судом, тоді як внутрішні - ні, оскільки це призвело б до порушення принципу поділу влади.

Адміністративний розсуд дозволяє:

- забезпечити гнучкість публічного управління шляхом надання суб'єктам публічної адміністрації широкого діапазону юридично допустимих рішень та дій;
- створити умови для ініціативного та оперативного прийняття рішень (вчинення дій) у сфері публічного управління суб'єктами публічної адміністрації;
- максимально повно врахувати права, свободи та законні інтереси приватної особи під час підготовки та видання адміністративного акта, тобто індивідуалізувати її.

При виконанні дискреційних повноважень суб'єкт публічної адміністрації:

- має тільки ту мету, заради якої він наділений такими повноваженнями. Суб'єкт публічної адміністрації, наділений за законом дискреційними повноваженнями, повинен переслідувати/вирішувати при його застосуванні лише одну основну мету/завдання або одне із завдань, заради якого він наділений такими повноваженнями;

– дотримується принципу об'єктивності та неупередженості, з огляду на ті фактори, які стосуються конкретної справи.

Об'єктивність і неупередженість виконання дискреційного повноваження означає обов'язок суб'єкта публічної адміністрації взяти до уваги всі фактори, що стосуються справи, і розглядати лише їх, належним чином аналізуючи.

При цьому не допускається неправомірне врахування будь-яких факторів, не пов'язаних із прийняттям відповідного рішення, їх ігнорування чи неправомірний розгляд. Під терміном «чинники» маються на увазі як факти справи, так і юридична підстава, яку спирається відповідний адміністративний акт;

– дотримується принципу рівності перед законом, не дозволяючи несправедливої дискримінації. Мета цього принципу – не допустити несправедливої дискримінації, забезпечивши однакове ставлення до осіб, які перебувають у однаковій ситуації де-факто чи де-юре, коли йдеться про застосування певного дискреційного повноваження. Якщо неоднакове відношення є обґрунтованим, тобто існують аргументи, які об'єктивно можуть виправдати такі дії з погляду переслідуваної мети, це не є порушенням принципу рівності перед законом. Несправедлива дискримінація має місце тільки тоді, коли різниця в поведінці немає розумного виправдання з точки зору мети і передбачуваних наслідків відповідного заходу;

– забезпечує належну рівновагу між несприятливими наслідками, які можуть настати для прав, свобод або інтересів осіб, і метою, що при цьому переслідується. Суб'єкт публічної адміністрації, наділений дискреційним повноваженням, не може покладати на особу тягар, який є надмірним, враховуючи мету, що переслідується. Водночас цей принцип зобов'язує суб'єктів публічної адміністрації утримуватися від вжиття заходів у випадках, коли будь-який захід взагалі може призвести

до наслідків, несприятливих для прав відповідної особи та невідповідним щодо мети, яка переслідується при цьому;

– приймає своє рішення в межах терміну, прийнятного в контексті вирішуваного питання. Визначення того, який термін у конкретному випадку повинен вважатися прийнятним, залежить від кількох обставин, зокрема, від складності вирішуваного питання, терміновості прийняття рішення та кількості осіб, яких стосується ця справа;

– забезпечує узгодженість застосування загальних адміністративних приписів, одночасно враховуючи конкретні обставини кожної справи. Під терміном «загальні адміністративні розпорядження» маються на увазі приписи, адресовані публічною владою посадовим особам відповідної адміністративної структури з метою формування лінії їх поведінки та забезпечення узгодженості в адміністративній діяльності. У цих приписах вказуються практичні критерії, що підлягають застосуванню під час вирішення питань, що стосуються права/інтереси громадян, у порівнянних обставинах. Такі приписи містяться в регулятивних листах, службових записках та інших адміністративних документах внутрішнього характеру.

4.3.3. Адміністративні договори: загальна характеристика

Офіційне визначення категорії «адміністративний договір» сформульовано у ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України. Так, під ним розуміється 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 зі сторін угоди.

У літературі поряд із офіційним визначенням представлено різні підходи до його тлумачення. Водночас його обов'язковою стороною завжди є суб'єкт публічної адміністрації (іншим учасником чи учасниками можуть

бути як приватні особи, так і інші суб'єкти публічної адміністрації), що реалізує за допомогою адміністративного договору надані йому повноваження.

Адміністративний договір застосовується суб'єктом публічної адміністрації у випадках, коли для врегулювання конкретної життєвої ситуації недоцільним є застосування адміністративного акта. У деяких випадках законодавець прямо вимагає від суб'єкта публічної адміністрації діяти шляхом укладання адміністративного договору. У таких випадках видавати адміністративний акт замість адміністративного договору забороняється.

Наприклад, відповідно до ст. 521 Митного кодексу України, за умови відсутності в діях особи, яка вчинила порушення митних правил, ознак злочину, провадження у справі про таке правопорушення може бути припинено шляхом компромісу, тобто укладання угоди між зазначеною особою та митним органом, посадова особа якого здійснює провадження у справі.

Сторони, за умовами мирової угоди, зобов'язуються: особа, яка вчинила порушення митних правил, – у встановлений термін, який не може перевищувати 30 днів, внести до державного бюджету кошти у сумі, що дорівнює сумі штрафу, а митний орган – припинити провадження у справі про порушення митних правил щодо цієї особи та здійснити митне оформлення задекларованих ним товарів, відповідно до заявленого митного режиму.

У цій ситуації митний орган може укласти з особою, яка вчинила порушення митних правил, лише мирову угоду, а отже, видання адміністративного акта замість укладання мирової угоди буде незаконним.

Надзвичайно важливим є питання про розмежування адміністративного та приватноправового (цивільного, господарського) договорів, укладених за участю суб'єкта публічної адміністрації. Його рішення важливе,

оскільки від цього залежить, які норми права застосовуватимуться під час підготовки та укладання договору; відповідальність якого виду настане за невиконання чи неналежне виконання умов договору; які форми примусового виконання договору зможуть використати сторони; який порядок судового оскарження є можливим у разі виникнення спору.

Аналіз судової практики показує, що суди, зокрема вищі спеціалізовані суди, не мають єдиної позиції щодо розуміння суті категорії «адміністративний договір» та тих ознак, які дозволяють розмежувати його з іншими видами договорів, що укладаються за участю суб'єктів публічної адміністрації.

При розмежуванні адміністративного та приватноправового договорів необхідно керуватися сучасним розумінням суті та меж юридичного регулювання адміністративного права, а також враховувати таке. Суб'єктний склад учасників договірних відносин не є тією ознакою, що дозволяє однозначно визначити правову природу договору. На сьогодні суб'єкти публічної адміністрації можуть укладати як між собою, так і з приватними особами будь-які види договорів. Як критерій розмежування не може використовуватися і така ознака, як «наявність відносин влади та підпорядкування між учасниками договору», оскільки безліч адміністративно-правових відносин, а отже, і укладених адміністративних договорів, не обов'язково носитимуть владний характер. Не є визначальним для встановлення юридичної природи і те, що за допомогою договору виконується публічне завдання (задовольняється громадський інтерес), оскільки останнє може бути реалізовано і шляхом укладання суб'єктом публічної адміністрації приватноправового договору.

Таким чином, про адміністративний договір необхідно вести мову в тих випадках, коли:

- він спрямований на реалізацію норм адміністративного права і, відповідно, виникнення (зміну, припинення) адміністративно-правових відносин;
- покладені договором зобов'язання або дані розпорядження, що виконуються в його рамках, мають адміністративно-правовий характер;
- зобов'язує видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію;
- встановлює права та/або обов'язки приватних осіб, що закріплені у нормах адміністративного права.

Враховуючи той факт, що в Україні немає спеціального нормативно-правового акта, який регулює адміністративно-договірні відносини публічної адміністрації, можна сформулювати лише найзагальніші *юридичні передумови укладання адміністративного договору*. Такими слід вважати те, що адміністративний договір:

- є інструментом діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого здійснюється регулювання відносин у конкретному випадку (ситуації) у сфері публічного управління, а якщо так, то їм не можуть встановлюватися норми права, тобто загальнообов'язкові правила поведінки для учасників адміністративно-правових відносин;
- може укладатися виключно в межах компетенції суб'єкта публічної адміністрації, який є стороною (учасником) такого договору;
- може укладатися лише в тому випадку, якщо законодавчий чи інший нормативно-правовий акт не вимагає від суб'єкта публічної адміністрації діяти з використанням іншого інструменту (наприклад, шляхом видання адміністративного акта);
- може бути укладений виключно в добровільному порядку, тобто шляхом узгодження волі сторін;
- укладається в письмовій формі;

– зачіпає права, свободи або законні інтереси третіх осіб, що укладаються лише після погодження його змісту з ними.

У процесі функціонування суб'єкти публічної адміністрації укладають різні адміністративні договори, які можна об'єднати у кілька груп:

1. *Субординаційні договори* укладаються між суб'єктами права, що перебувають у відносинах влади-підпорядкування, наприклад, між органом місцевого самоврядування та приватною особою. Наприклад, адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та будівельною компанією про її пайову участь у розвитку інфраструктури населеного пункту (ст. 40 Закону) України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

2. *Координаційні договори*, тобто ті, що укладаються між суб'єктами права, які перебувають на однаковому ієрархічному рівні у сфері публічного управління, або тими, що мають однаковий правовий статус. Наприклад, адміністративний договір між місцевою державною адміністрацією та органом місцевого самоврядування про реалізацію спільної програми (ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

3. *Мирові угоди* укладаються між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою з метою врегулювання суперечки, що виникла, на основі взаємних поступок і що стосуються прав і обов'язків сторін. Наприклад, адміністративний договір про компроміс у справі про порушення митних правил між митним органом та порушником митних правил (ст. 521 Митного кодексу України).

4. *Договори щодо обміну зобов'язаннями*. Відповідно до них суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, з метою реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації за рішенням публічних завдань. Як приклад можна навести Меморандум взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України та суб'єктами господарювання, які здійснюють

виробництво лікарських засобів, оптову та роздрібну торгівлю такими засобами.

5. *Договори про кооперацію* укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у виконанні публічних функцій (завдань). Прикладом можуть бути договори державно-приватного партнерства про: концесію, управління майном, спільну діяльність (Закон України «Про державно-приватне партнерство»).

Підстави для укладання адміністративних договорів:

1. ***Наявність управлінської ситуації***, що має бути (вказівка нормативного акта) або може бути (адміністративний розсуд) урегульована за допомогою договору.

Горизонтальний адміністративний договір може бути укладений органом публічної адміністрації у двох випадках:

- відповідно до вказівки в законі про можливість укладання адміністративного договору;
- відповідно до виникнення управлінської ситуації, що не може бути врегульована за допомогою іншої форми діяльності публічної адміністрації.

У першому разі укладення договору є правовим обов'язком органу, у другому – виноситься на розсуд його учасників.

Укладення ж вертикальних адміністративних договорів завжди вимагає законодавчо встановленої підстави (нормативний припис про обов'язок укласти договір за умови настання певних юридичних фактів);

2. ***Наявність нормативно закріплених юридичних фактів***, з настанням яких пов'язується виникнення зобов'язання. Наявність волевиявлення сторін, їх бажання вступити в договірні відносини з мотивів здійснення правомірних дій. Адміністративний договір може з'явитися лише в добровільному порядку, тобто через погодження волі його сторін.

3. Наявність взаємної згоди з усіх істотних умов договору.

Слід зауважити, що *вимоги до адміністративного договору* поділяються:

- на вимоги законності (зокрема процедурні вимоги);
- вимоги доцільності.

Недотримання цих вимог має зумовлювати визнання адміністративних договорів нікчемними (у разі порушення вимог законності та істотного порушення процедурних вимог) або заперечними.

Вимоги законності включають в себе:

- відповідність адміністративного договору Конституції України, законам України та нормативно-правовим актам вищих органів публічної адміністрації;
- можливість укладання адміністративного договору має бути передбачена в нормах про компетенцію органу публічної адміністрації відповідного рівня;
- підстави укладання адміністративного договору органами публічної адміністрації мають бути також передбачені в законодавчих чи інших правових актах; умови адміністративного договору не мають бути спрямовані на протизаконні дії.

Процедурні вимоги до адміністративних договорів зумовлені потребою чіткого визначення порядку укладання адміністративних договорів. До них належить обов'язково письмова форма, а також залежно від виду адміністративного договору – реєстрація адміністративного договору, затвердження рішення про укладання адміністративного договору уповноваженою особою або органом, дотримання строків укладання адміністративних договорів.

Вимоги доцільності передбачають обов'язок органу публічної адміністрації при укладенні адміністративного договору переслідувати

передусім публічні інтереси, а не відомчі, якщо адміністративний договір стосується інтересів третіх осіб, такі особи мають погоджувати його зміст.

§ 4.4. Акти-плани і акти-дії

Перед суб'єктами публічної адміністрації постає велика кількість різноманітних завдань, вирішення яких у тому числі передбачає здійснення початкового планування, тобто визначення першочергових завдань та дій з метою досягнення конкретного результату. Наслідком планування стає відповідний **акт-план**, який є окремим інструментом діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

План у юридичній літературі (від лат. *planum* – «рівне місце, площина») трактується як попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо.

Відповідно акт планування можна визначити як рішення владного суб'єкта, що визначає порядок, послідовність чи містить зв'язок подальших дій і проведення заходів. Слід відмежовувати план (як акт планування) від затвердження плану (як інструменту публічного адміністрування).

Акт планування (наприклад, план зонування території) є текстово графічним матеріалом, що набирає юридичної сили, а отже, може застосовуватися на відповідній території лише після його затвердження органом місцевого самоврядування. Тобто інструментом є затвердження плану, що створює правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав і породжує обов'язки для приватних осіб. Такий підхід також має значення для судової практики, оскільки судовий захист має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів.

Особливістю актів-планів є те, що в основу їх прийняття лягають не точні, а переважно прогнозовані показники, дані, оцінки, які під впливом різних життєвих ситуацій та подій можуть зазнати змін чи не підтвердитись. Це свідчить про певну нестабільність актів-планів, що передбачає внесення до них різноманітних змін та доповнень у міру виникнення необхідності.

Категорія «акти-плани» є загальною за змістом і поєднує в собі їх різноманітні види, наприклад: бюджети, генеральний план населеного пункту, детальний план території, план заходів щодо підготовки паливно-енергетичного комплексу до осінньо-зимового періоду, план роботи виконавчого комітету міської ради, план заходів щодо сприяння залученню інвестицій тощо.

Аналіз прийнятих суб'єктами публічної адміністрації актів-планів дозволяє зробити деякі висновки щодо їх змістовних характеристик, а саме:

- приймаються суб'єктом публічної адміністрації будь-якого ієрархічного рівня;
- правовою основою є положення законів та інших нормативно-правових актів, які закріплюють статус відповідного суб'єкта публічної адміністрації;
- спрямовані завжди у майбутнє з метою регулювання відносин, що виникають у сфері публічного управління. Це досягається шляхом наповнення плану обов'язковими до виконання (дотримання) положеннями, що робить план у певних випадках майже ідентичним нормативному акту;
- складаються із сукупності запланованих на майбутнє заходів, що перебувають між собою у нерозривному зв'язку;
- містять обов'язкові часові рамки, у межах яких мають бути проведені (виконані) ті чи інші заплановані заходи;
- можуть являти собою спосіб вирішення суперечностей (якийсь компроміс), що виникли у сфері публічного управління як між окремими

приватними особами, так і між публічною адміністрацією та приватними особами;

- отримують письмову форму закріплення, у тому числі у вигляді схем, креслень, математичних розрахунків;
- у певному значенні не є самостійними юридичними актами, оскільки затверджуються (запроваджуються) окремим рішенням (наказом, розпорядженням, постановою тощо) суб'єкта публічної адміністрації;
- судовий контроль законності акта-плану може бути реалізований як у частині перевірки законності лише рішення суб'єкта публічної адміністрації, яким такий акт-план був затверджений, так і у змістовній частині самого плану (перевірка окремих положень плану).

Враховуючи той факт, що суб'єктами публічної адміністрації видається велика кількість різноманітних за своїм змістом актів-планів, необхідно провести їх класифікацію, підставою для якої може бути:

- 1) ступінь їхньої юридичної обов'язковості. На цій підставі можуть бути виділені акти-плани, що не містять у собі обов'язкових для виконання розпоряджень, та акти-плани, що містять у собі обов'язкові для виконання розпорядження;
- 2) напрям юридичного впливу. Акти-плани можуть бути поділені на ті, що адресовані приватним особам, і ті, адресатом яких виступають суб'єкти публічної адміністрації та/або їх персонал;
- 3) зміст регулюючого впливу. На цій підставі можуть бути виділені акти-плани, що містять вимоги (права, обов'язки), що стосуються окремої особи (групи осіб), та акти-плани, що містять у собі норми права.

План як інструмент адміністративного права – це похідна (від адміністративного акта) форма адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі узагальнення сучасного стану суспільних відносин, що спрямовані на розвиток, через затвердження відповідними

адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адміністрування на майбутнє.

Плани як інструменти адміністративного права можна класифікувати за такими критеріями:

1. За рівнями планування:

- стратегічне планування;
- довгострокове планування;
- середньострокове планування;
- поточне планування.

Стосовно останнього випадку можна навести такий приклад: відповідно до положень Закону України «Про публічні закупівлі» закупівля здійснюється згідно з річним планом. Річний план, додаток до річного плану та зміни до них оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель упродовж п'яти днів з дня їх затвердження. Цей акт-план є обов'язковим при здійсненні державних закупівель, оскільки органи Державної казначейської служби перевіряють наявність річного плану закупівель ще до здійснення оплати за відповідним договором.

2. За рівнем юридичної обов'язковості:

- обов'язкові до ухвалення;
- факультативні.

Затвердження окремих видів планів є обов'язковим у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, на що вказується у статусних законах або в підзаконних нормативно-правових актах, які визначають компетенцію відповідних суб'єктів. Такі плани відповідний суб'єкт зобов'язаний ухвалювати. Це стосується і планів проведення документальних планових перевірок платників податків органами Державної фіскальної служби України. Факультативними планами можна вважати більшість із тих, які затверджуються суб'єктом

публічної адміністрації та мають внутрішньоорганізаційний зміст, як-от план заходів щодо реалізації муніципального проєкту тощо.

3. За спрямуванням управлінського впливу:

- внутрішньо орієнтовані плани, якими суб'єкт адміністрування впорядковує свою внутрішню діяльність,
- зовнішньо орієнтовані плани.

4. За суб'єктами публічної адміністрації, які здійснюють затвердження планів, виділяють плани, затверджені адміністративними актами:

- Президента України;
- Кабінету Міністрів України;
- міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- місцевих державних адміністрацій;
- органів місцевого самоврядування;
- інших суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють делеговані виконавчі повноваження.

Предметом адміністративного права насамперед є зовнішні плани суб'єктів публічної адміністрації, які спрямовані за межі певного публічного органу та стосуються інтересів приватних осіб.

5. За формою вираження (назвою):

- концепції;
- програми;
- плани;
- плани-графіки тощо.

Наприклад, Державна податкова служба України здійснює документальні планові перевірки.

Акти-дії – це різноманітні фізичні дії, що здійснюються суб'єктами публічної адміністрації не з метою настання юридичних наслідків, а для досягнення фактичних результатів у сфері публічного управління.

Наприклад, інформування населення, вакцинація, прибирання доріг, регулювання дорожнього руху, патрулювання вулиць співробітниками поліції, виплата грошей, застосування заходів фізичного впливу до правопорушника працівником поліції тощо.

Акт-дія як форма публічного адміністрування являє собою різновид активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має свідомий вольовий характер та здійснюється з метою отримання фактичного результату для приватних осіб під час надання адміністративних послуг і проведення перевірок; не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

Правовою основою застосування суб'єктами публічної адміністрації актів-дій є законодавчі та інші нормативно-правові акти, що регулюють їх правовий статус. Наприклад, Закон України «Про Національну поліцію» уповноважує співробітників поліції на застосування фізичного впливу, супровід транспортних засобів, перевірку документів тощо.

Однак в основу застосування тієї чи іншої акта-дії може бути покладений і раніше прийнятий суб'єктом публічної адміністрації адміністративний акт, який дозволяє або зобов'язує до застосування акта-дії. Таким чином, застосування суб'єктами публічної адміністрації актів-дій без відповідного юридичного уповноваження не допускається.

Оскільки метою актів-дій не є врегулювання конкретної життєвої ситуації, встановлення прав та/або обов'язків приватних осіб, їм ніколи не надається форма юридичного документа.

Основні види актів-дій: інформування населення, здійснення моніторингу, проведення перевірки, адміністрування реєстрів, виплата коштів, надання довідок.

Інформування населення – один із ключових чинників реалізації такого принципу адміністративного права, як забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності. За допомогою засобів масової інформації й мережі

Інтернет суб'єкти публічної адміністрації мають висвітлювати свою адміністративну діяльність, доводити до населення необхідну їм інформацію нормативного і правореалізаційного характеру, а посадові особи суб'єктів публічної адміністрації зобов'язані звітувати перед громадянами.

Здійснення моніторингу – це комплекс взаємопов'язаних заходів технічного, організаційного та правового характеру, що реалізується уповноваженими на це суб'єктами публічної адміністрації для отримання, аналізу, зберігання та використання інформації про визначені об'єкти моніторингу. Об'єктами моніторингу може стати: якість освіти; якість повітря; продукти харчування; ефективність програм соціальної підтримки населення; реєстраційні дії в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно; результативність реалізації державної регіональної політики; риболовецькі судна тощо.

Найбільший обсяг усіх моніторингових заходів становить фінансовий моніторинг. В Україні функціонує Державна служба фінансового моніторингу, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Проведення перевірки. Різноманітні перевірки, що здійснюються суб'єктами публічної адміністрації, є одним із найбільш широко використовуваних інструментів публічного адміністрування.

У ході перевірки суб'єкти публічної адміністрації обстежують певний об'єкт з метою контролю в такому порядку:

- з'ясовують правильність виконання законодавства особами, які перевіряються;

– виявляють, чи правильно здійснювалося ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей;

– здійснюють аналіз результатів перевірки і складають про це звіт.

Адміністрування реєстрів. У зв'язку із розвитком електронного врядування перед суб'єктами публічної адміністрації постає завдання здійснювати адміністрування десятків різноманітних реєстрів. Наприклад, згідно з Наказом Міністерство юстиції України від 13.10.2010 № 2501 «Єдиний реєстр нотаріусів – це комп'ютерна база даних, у якій містяться відомості про державні нотаріальні контори, державні нотаріальні архіви та нотаріусів України».

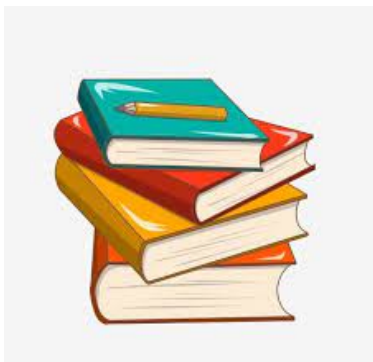
Виплата коштів. Україна є соціальною країною, в якій держава опікується соціально незахищеними громадянами, коли вони не в змозі отримати допомогу за рахунок приватної ініціативи. До такої категорії осіб належать пенсіонери, інваліди, безробітні, внутрішні переселенці, сім'ї, які не можуть оплатити комунальні послуги, особи, які постраждали від зловживань суб'єктів публічної адміністрації тощо. Такі особи на основі законів, що деталізуються в нормативно-правових актах, на основі адміністративного акта компетентного суб'єкта публічної адміністрації отримують виплати за рахунок державного чи місцевого бюджетів.

Особливого значення такі акти-дії набувають у критичні для держави й економіки в країні періоди. Як приклад можна навести *Постанову Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2022 року № 162 «Про особливості виплати та доставки пенсій, грошових допомог на період введення воєнного стану»*, якою встановлено такі особливості виплати та доставки пенсій, грошових допомог на період введення воєнного стану, а також *Постанову Кабінету Міністрів України від 07 березня 2022 року № 214 «Деякі питання надання державної соціальної допомоги на період введення воєнного стану»*, якою встановлено особливості надання державної соціальної допомоги на період введення воєнного стану та одного місяця після його припинення чи скасування.



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Що розуміють як форму публічного адміністрування?
2. Які форми публічного адміністрування виділяють за значенням наслідків, що виникають у результаті їх використання?
3. Які форми публічного адміністрування вважаються правовими, а які неправовими?
4. Наведіть офіційне визначення категорії «адміністративний договір».
5. Наведіть класифікацію форм публічного адміністрування.
6. Назвіть основні ознаки нормативно-правових актів суб'єктів публічної адміністрації.
7. Як класифікуються нормативно-правові акти публічної адміністрації?
8. Яким формальним вимогам повинні відповідати нормативно-правові акти публічної адміністрації?
9. Охарактеризуйте адміністративний акт як інструмент діяльності суб'єктів публічної адміністрації.
10. Які види адміністративних актів ви знаєте?
11. У чому виявляється юридичне значення адміністративних актів?
12. Як виглядає процедура ухвалення (видання) адміністративних актів?



ДОДАТКОВА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України / Галуцько В. та ін. Т. 1. Загальне адміністративне право : навч. посіб. Херсон : Грінь Д. С., 2015. 272 с.
2. Великий енциклопедичний словник юриста (в 3 т.) / Галуцько В.В., Журавльов Д.В., Юнін О.С. та ін. К.: ОВК, 2018, 1392 с.
3. Завальна Ж. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 29 с.
4. Кудрявцев І. О. Класифікація підзаконних нормативно-правових актів. *Правова держава*. 2017. № 25. С. 7 – 13.
5. Курс адміністративного права України : підручник / Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
6. Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 214 с.
7. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
8. Патерило І. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 31. Т. 3. С. 10 – 14.
9. Припутень Д.С. Щодо визначення категорії «публічна безпека» в адміністративному праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. №6. С. 148-150.
10. Скворцов С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2005. 229 с.

-
11. Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
 12. Holovach, A., Pryputen, D. Innovative approaches in the economic sphere. *Baltic Journal of Economic Studies* / 2019. № 5(4). P. 92-96.

РОЗДІЛ 5

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ Й ДИСЦИПЛІНИ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

§ 5.1. Поняття, принципи і система засобів забезпечення законності й дисципліни у публічному адмініструванні

У загальнотеоретичному розумінні «законність» розглядається як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві і державі. Її суть полягає в обов'язковості виконання приписів правового характеру.

У сфері функціонування виконавчої влади, у діяльності органів публічної адміністрації ця вимога проявляється особливо суворо. Вона міститься у багатьох нормативних актах, починаючи з Конституції України, і формулюється, як правило, згідно із законом і заснована на ньому. Юридичні норми є обов'язковими для всіх і доти, поки вони не змінені або не відмінені, всі державні і недержавні структури, їх представники, формування громадськості, громадяни України та іноземці зобов'язані суворо їх дотримуватися.

Законність – основний принцип діяльності публічної адміністрації, оскільки саме він визначає підзаконність виконавчо-розпорядчої та охоронної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно, й у юридичній науці законність нерідко сприймається як точне і неухильне дотримання і виконання законів і підзаконних актів переліченими суб'єктами. Проте таке розуміння є дещо одностороннім.

Законність – це, *по-перше*, наявність достатньої кількості юридичних норм високої якості з погляду сучасних уявлень про правову державу, *по-друге*, їхнє суворе дотримання усіма суб'єктами права. *Третім* елементом режиму законності у державі є його кадрове та матеріальне (або організаційно-технічне) забезпечення: наявність спеціалістів юриспруденції, правової інфраструктури, поліції, судів, установ щодо виконання покарання, іншого спеціального апарату для примусової реалізації законів.

Закони В державі у будь-якому разі мають виконуватися. За потреби воля держави, виражена у законі, реалізується силою.

Для адміністративного права проблема законності завжди була дуже важливою, причому її значення періодично актуалізується.

Питання законності вчинених адміністративно-публічними органами дій і правових актів, що видаються ними, постійно виникають у ході здійснення адміністративно-розпорядчої та адміністративно-охоронної діяльності.

Дотримання законності В діяльності публічної адміністрації значною мірою визначається сформованістю системи способів її забезпечення.

Під способами забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації слід розуміти прийняті компетентними органами державної влади, органами місцевого самоврядування, публічними посадовими особами, а також громадянами та їх об'єднаннями організаційно-правові заходи,

спрямовані на виявлення та своєчасне усунення порушень чинного законодавства у процесі функціонування адміністративно-публічних органів та їх посадових осіб.

До факторів, що зумовлюють важливість дотримання законності в управлінні, слід віднести:

– управління є найбільш широкою сферою життєдіяльності, в якій зосереджені та вирішуються життєво важливі запити людей. У ній здійснюється багатогранна діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів управління, спрямована на забезпечення інтересів особи, суспільства та держави, на охорону права і свободи людини та громадянина у різних сферах та галузях управління;

– дотримання законності – важлива умова ефективного функціонування системи суб'єктів управління. Останні, реалізуючи свої завдання та функції, обов'язки та права, здійснюють правову діяльність: приймають правові та індивідуальні акти управління, тобто регулюють широке коло суспільних відносин, що зачіпають права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб;

– органи управління мають широкі повноваження щодо застосування заходів державного (адміністративного) примусу. Самостійно вирішують конфліктні ситуації, здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, безпосередньо впливають на правопорушників, застосовують до них передбачені законодавством заходи державного впливу, тим самим вони зміцнюють законність.

Із вищевикладеного випливає, що законність поширюється на види та напрями виконавчої, управлінської діяльності. Управління на принципі законності забезпечує стан режиму законності у сфері управління, однакову правореалізацію учасниками управлінських відносин, стабільність та впорядкованість цих відносин.

Принципи законності. До принципів законності належать: верховенство закону, єдність законності, неприпустимість протиставлення законності та доцільності, реальність законності, гласність законності.

Верховенство закону виявляється у ключовій ролі закону в суспільстві, у тому, що усі форми і методи управлінської діяльності здійснюються відповідно до закону. Виконавча, управлінська діяльність має базуватися насамперед на законах як основних джерелах права.

Принцип єдності законності означає єдину спрямованість правотворчості та правореалізації по всій території дії нормативного правового акта. Розуміння та втілення у життя вимог законів та інших нормативних актів мають бути однаковими по всій території, на яку ці акти поширюють свою дію. Вочевидь, це не виключає того, що й реалізація може здійснюватися з урахуванням відповідних територіальних та інших відмінностей. Гнучкість у реалізації правових норм дозволяє ефективніше досягати цілей, що в них містяться.

Неприпустимість протиставлення законності та доцільності. Цей принцип означає можливість вибору в рамках закону (норми права) найбільш оптимальних й таких, що відповідають цілям та завданням управління, варіантів вирішення того чи іншого питання. Доцільність передбачає прийняття управлінських рішень з урахуванням конкретних умов, часу, місця, своєрідності ситуації тощо.

Однак це зовсім не означає, що закон можна коригувати. Тільки законодавець може вносити зміни до закону, якщо він не відповідає вимогам практики.

Суб'єкти управління вправі розробляти та вносити до органів законодавчої влади та інших правотворчих органів ініціативні пропозиції щодо вдосконалення законодавства, щодо приведення його у відповідність до реалій.

Реальність законності як її принцип означає досягнення фактичного виконання вимог правових норм в всіх формах та методах управлінської діяльності та невідворотність відповідальності за їх порушення.

Гласність законності в управлінській діяльності проявляється у відкритості, у можливості громадян ознайомитися з правовими нормативними актами, що регулюють суспільні відносини у сфері управління, у відкритих формах та методах здійснення управлінської діяльності, у співпраці та взаємодії органів виконавчої влади з громадськими об'єднаннями, а також у інформуванні через засоби ЗМІ про результати та проблеми, які вирішуються у сфері управління.

Вимоги законності. На відміну від принципів, що виражають самий зміст, суть законності та які діють у всіх сферах та галузях управління, вимоги законності пов'язані з окремими видами (напрямами) управлінської діяльності певних суб'єктів.

Так, при розгляді справ про адміністративні правопорушення вимоги законності полягають в такому: ніхто не може бути підданий мірі впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше, як на підставах та в порядку, встановленому законодавством; застосування уповноваженими на те органами та посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності до закону.

У вимогах знаходять своє вираження та конкретизацію принципи законності.

Ефективність управління залежить не лише від дотримання вимог законності, а й від дисципліни суб'єктів управлінських відносин.

Дисципліна в управлінні передбачає виконання законів та інших нормативних актів вищих суб'єктів управління службовцями органів виконавчої влади та працівниками, безпосередньо зайнятими у різних сферах та галузях управління. Дисципліна, як і законність, виконує

значну роль у формуванні високої організованості та узгодженості дій суб'єктів управління.

Дисципліна та законність взаємопов'язані. Дотримання законів та інших нормативних актів – вимога як законності, так і дисципліни. Законність є основою дисципліни, бо однією з вимог дисципліни є дотримання законів та інших нормативно-правових актів. Без дотримання дисципліни неможлива законність. Засоби зміцнення та забезпечення законності є засобами зміцнення дисципліни.

Незважаючи на взаємозв'язок законності та дисципліни, вони не тотожні. Дисципліна охоплює порядок поведінки людей у сфері правового регулювання суспільних відносин. Її зміст ширше змісту законності, оскільки включає виконання обов'язків і прав, заснованих як на вимогах правових, а й інших соціальних норм. Законність вимагає дотримання і виконання приписів норм права. Тобто законність є формально визначеною, тоді як дисципліна нерідко проявляється у суб'єктивних уявленнях тих чи інших людей (груп людей) щодо того, якою вона повинна бути. Публічна адміністрація має змогу впливати на стан законності (прийняття нових нормативно-правових актів, протидія правопорушенням тощо), тоді як на дисципліну вона впливає меншою мірою.

І якщо законність тісно пов'язана з державою, то дисципліна – значною мірою з громадянським суспільством. Зауважимо, що існують спеціальні види дисципліни (військова, трудова, службова тощо), тоді як поняття законності досить однорідне.

Виконуючи вимоги законності та дисципліни кожен суб'єкт управління, юридичні та фізичні особи зобов'язані стежити за дотриманням законності та дисципліни в управлінні.

§ 5.2. Способи забезпечення законності й дисципліни у публічному адмініструванні

Діяльність із забезпечення законності у державному управлінні здійснюється за двома основними напрямками:

- забезпечення суворого дотримання законності кожною ланкою апарату управління та кожним його працівником з метою організації чіткої його роботи, підтримки державної дисципліни;
- забезпечення охорони та захисту прав та законних інтересів громадян у повсякденній діяльності апарату управління.

З метою забезпечення реального здійснення законності у діяльності всіх органів держави, службовців державних органів, громадських організацій, громадян, держава юридично закріплює її гарантії та покладає на певні державні органи обов'язок дозволеними методами повсякденно стежити за тим, аби ніхто законність не порушував. До гарантій забезпечення законності належать: економічні, політичні, правові (юридичні), організаційно-правові.

Економічні гарантії впливають із різноманіття форм власності; *політичні* визначаються фундаментальними положеннями про те, що влада в українській державі належить народу; *правові (юридичні)* гарантії законності полягають у створенні як ефективного механізму відновлення порушених правових норм, так і такого порядку застосування норм, який максимально попереджав можливість порушень.

Водночас наявність цих об'єктивних чинників сама собою повністю не вирішує завдання забезпечення законності. Потрібні ще й спеціальні заходи, що забезпечуються діяльністю певних органів та посадових осіб, які мають на меті охорону законності. Ці заходи належать до гарантій організаційно-правових, оскільки забезпеченням законності зайняті,

зазвичай, спеціальні державні органи, наділені правовими засобами впливу (скасування незаконних актів, опротестування тощо).

Відповідно дотримання законності й дисципліни в публічному адмініструванні забезпечується за рахунок дієвості правового механізму, що складається з *організаційно-структурних формувань та організаційно-правових методів*.

Організаційно-структурні формування – це система суб'єктів владних повноважень, які, власне, і здійснюють ці повноваження на підставі законодавства або делегованих повноважень, а також інших фізичних та юридичних осіб, які наділені правами та обов'язками щодо підтримання режиму законності.

Організаційно-правові методи – це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, форми роботи, операції, які ними використовуються для забезпечення законності.

Такі організаційно-правові методи в теорії правової науки прийнято називати способами забезпечення законності, серед яких вирізняють: контроль, нагляд, звернення громадян.

Контроль – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків з можливістю притягнення порушників до відповідальності.

Нагляд – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується виявленням і попередженням правопорушень щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів.

Звернення громадян – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується правом громадяни

України звернутися до органів публічної адміністрації об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами і пропозиціями, що стосуються їхньої діяльності.

Іноді діяльність органів управління тягне за собою застосування до громадян деяких правових обмежень або заходів адміністративного примусу.

Таким чином, діяльності із забезпечення законності у державному управлінні надається державно-правовий характер, а органи, які її здійснюють, наділяються юридично владними повноваженнями.

Подібного роду діяльність і розуміється як спосіб забезпечення законності. Вона закріплюється у відповідних правових актах та здійснюється спеціальними методами.

§ 5.3. Контроль як інструмент забезпечення законності й дисципліни

Серед засобів забезпечення законності та дисципліни у публічному адмініструванні важливе місце належить контролю. Висока вимогливість, систематичний та дієвий контроль та перевірка виконання є ефективним засобом зміцнення дисципліни та законності, виховання у працівників органів виконавчої влади почуття відповідальності.

Контроль здійснюється усіма державними органами повсякденно під час виконання поставлених ними і підлеглими їм об'єктами (особами) завдань. Він називається державним, бо здійснюється від імені держави з використанням державно-владних повноважень. Контроль є складовою

частиною управління, однією з його функцій, шляхом реалізації управлінської компетенції.

Органи виконавчої влади, здійснюючи управління сферами та галузями життєдіяльності, широко користуються наданими їм контрольними повноваженнями. Вони керують діяльністю підлеглих їм ланок управління, контролюють виконання ними поставлених завдань, перевіряють виконання рішень вищих органів.

Державний контроль поділяється на два види: *загальний і спеціальний*.

Загальний контроль охоплює діяльність підконтрольних об'єктів. Спеціальний контроль здійснюється з якогось конкретного питання, напряму діяльності підконтрольного об'єкта (скажімо, перевірка виконання конкретного управлінського рішення).

У юридичній теорії та практиці прийнято декілька класифікацій контрольної діяльності за видами. Вибір же критеріїв, за якими здійснюється класифікація, багато в чому зумовлений потребами практики.

Контроль може бути *зовнішнім*, коли він здійснюється органом, що не входить до системи відомства, що перевіряється, і *внутрішнім*, коли перевірка здійснюється власними силами міністерства, відомства, установи.

Залежно від суб'єкта контролю, обсягу та характеру повноважень державних органів виділяються такі види держконтролю, що здійснюються органами: *представницької влади і виконавчої влади* (загальної, міжгалузевої та галузевої (внутрішньовідомчої) компетенції).

Види контролю:

✓ Парламентський контроль

Особливе місце серед видів зовнішнього контролю займає контроль з боку органу законодавчої влади – парламентський контроль, що здійснюється Верховною Радою України.

Аналіз діяльності парламентів різних країн, у тому числі й України, дозволяє виділити наступні *форми парламентського контролю*:

- а) регулярні обговорення в парламенті звітів уряду про його діяльність за певний період (ст. 85 Конституції України);
- б) постановка і розгляд питання про довіру уряду. Після відповідного голосування може призвести до відставки уряду (ст. 87 Конституції України);
- в) інтерпеляція – сформульована депутатом або групою депутатів і подана в письмовій формі вимога до окремого міністра чи глави уряду з приводу конкретних дій або питань загальної політики (ст. 86 Конституції України);
- г) діяльність омбудсмена (ст. 101 Конституції України визначає, що парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини);
- д) створення та діяльність постійних комісій (комітетів) парламенту та тимчасових слідчих комісій (ст. 89 Конституції України). Відповідно до регламенту Верховної Ради України, вона може створювати у разі необхідності тимчасові контрольні, ревізійні, слідчі комісії з будь-якого питання в межах своєї компетенції. Завдання і коло повноважень таких комісій визначаються Верховною Радою при їх створенні.

Повноваження тимчасової контрольної, ревізійної чи слідчої комісії Верховної Ради припиняються автоматично з прийняттям Верховною Радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень Верховної Ради, яка створила цю комісію.

Для створення тимчасових слідчих комісій необхідно, аби за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не можуть бути вирішальними для слідства і суду.

Контрольна функція комітетів Верховної ради України полягає:

- у контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, з метою забезпечення доцільності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом;
- аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб із питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці й поданні відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України;
- направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їхнім посадовим особам тощо;
- організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань;
- взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою;
- координації діяльності інших спеціальних контролюючих органів, здебільшого у фінансовій сфері контролю (рахункових палат; спеціальних фінансових ревізорів тощо). У ст. 98 Конституції України визначено, що Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради України контроль за використанням коштів Державного бюджету України.

До видів та методів контрольної діяльності *рахункової палати* належать: перевірка, ревізія, аналіз, експертиза та обстеження.

Завдання Рахункової палати у напрямі реалізації контролюючих функцій полягає в організації і здійсненні контролю:

- за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету

України, витрачанням бюджетних коштів, зокрема коштів загальнодержавних цільових фондів, обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;

– фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

– утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності й доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів;

– законністю і своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках.

✓ **Президентський контроль**

Норми Конституції України не містять прямої вказівки щодо здійснення Президентом України контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Водночас статус Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина, гарантує йому такі права. Контрольні повноваження Президента України стосуються як формування організаційних засад органів публічного адміністрування, так і змісту їх функціонування. Здійснюються або ж безпосередньо главою держави, або структурами Офісу Президента України. Відповідно до цього положення виділяють *прямий і непрямий* президентський контроль.

Прямий президентський контроль застосовується з огляду на повноваження глави держави, що містяться у ст. 106 Конституції України. Згідно із цією статтею Президент України:

– призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку;

- призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження на цих посадах;
- за згодою Верховної Ради України призначає на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади;
- призначає половину складу Ради Національного банку України;
- призначає на посади половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- за згодою Верховної Ради України призначає на посади та звільняє з посад Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;
- як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- очолює Раду національної безпеки і оборони;
- приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні тощо.

Непрямий президентський контроль зводиться до використання повноважень відповідних структур Офісу Президента України – допоміжного органу щодо забезпечення здійснення Президентом України його повноважень. Офіс Президента України за своїм статусом є постійно діючим органом, що утворюється главою держави відповідно до Конституції України для забезпечення здійснення ним своїх повноважень.

Офіс не є органом державної влади, оскільки не має власних владних повноважень. Це адміністративний апарат Президента, який вступає у правовідносини з іншими органами тільки за дорученням глави держави.

Основними завданнями офісу Президента є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності глави держави.

Контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України передбачає постійний моніторинг, отримання від виконавців відповідної інформації, аналіз цієї інформації та результатів моніторингу, Інформування Президента України, глави Офісу Президента України про хід реалізації акта чи доручення.

✓ **Контроль з боку органів виконавчої влади**

Цей контроль є різновидом внутрішнього адміністративного контролю, що здійснюється самими органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Внутрішній адміністративний контроль істотно відрізняється від зовнішнього, що проводиться незалежними від адміністрації структурами, і відповідно до цього має свої недоліки та переваги.

Серед недоліків внутрішнього контролю слід відзначити його «відомчість», тобто діяльність, яка здійснюється в межах однієї системи адміністративних органів, не завжди може бути об'єктивною. До переваг здебільшого відносять професіоналізм, оперативність, ширший обсяг контролю.

Внутрішній адміністративний контроль може бути двох видів:

- контроль, що здійснюється з ініціативи органів публічної адміністрації (відомчий та надвідомчий контроль);
- контроль, що здійснюється з ініціативи приватних осіб (контроль, що здійснюється внаслідок адміністративного оскарження).

Провідне місце в системі внутрішнього адміністративного контролю посідає *урядовий контроль* – контроль з боку Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених у ст. 85, 87 Конституції України.

Відповідно до ст. 116 Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Кабінет Міністрів України реалізує свої контрольні повноваження у ході впровадження:

- програм економічного, соціального, культурного розвитку України в цілому та окремих її регіонах;
- необхідних заходів щодо забезпечення безпеки й обороноздатності України;
- фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, а також політики у галузях праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

Крім того, Кабінет Міністрів України контролює забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розробляє проєкт Закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; опікується зовнішньоекономічною діяльністю і митною справою України; здійснює керівництва роботою центральних та інших органів виконавчої влади тощо.

✓ **Контроль з боку центральних органів виконавчої влади**

Найбільш поширений варіант здійснення контролю у сфері публічного адміністрування. На відміну від урядового контролю, що має загальний інформаційно-аналітичний характер, він відіграє важливу роль у зміцненні законності та службової дисципліни.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, систему яких утворюють міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, є:

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України;
- здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Одним із ключових завдань центральних органів виконавчої влади є здійснення державного нагляду (контролю).

✓ **Контроль з боку місцевих органів виконавчої влади**

Здійснюється місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. І хоча він має і значно

менший обсяг, порівняно із контролем з боку центральних органів виконавчої влади, проте є найбільш наближеним до контрольованих об'єктів.

Суб'єкти контролю здійснюють різноманітні контрольні повноваження у сфері публічного адміністрування на відповідних територіях, що спрямовані на додержання норм і правил щодо:

- збереження і раціонального використання державного майна;
- фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належне і своєчасне відшкодування шкоди, заподіяної державі;
- охорони земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- охорони пам'яток історії та культури, збереження житлового фонду;
- дотримання виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;
- збирання, утилізації і захоронення промислових, побутових та інших відходів, додержання правил благоустрою;
- 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,
- охорони праці та своєчасного й не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;
- громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту і дорожнього руху;

– законодавства про державну таємницю та інформацію, про Національний архівний фонд та архівні установи.

✓ **Судовий контроль**

Цей вид контролю посідає чільне місце серед способів забезпечення ефективного функціонування органів публічної адміністрації. Реалізується він через діяльність судів. Судова влада займається не лише судочинством.

Значною мірою система судів України виконує контрольні функції у сфері публічного адміністрування, що досягається за рахунок:

1) діяльності Конституційного Суду України у вирішенні справ і наданні висновків у справах щодо:

– конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

– відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

– додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених Конституцією України;

– офіційного тлумачення Конституції та законів України;

2) діяльності судів загальної юрисдикції у процесі розгляду кримінальних і цивільних справ:

– установлення відповідності закону дій органів публічного адміністрування;

– порушення питання щодо усунення недоліків у роботі органів виконавчої влади, які сприяли вчиненню правопорушення;

– визнання правових актів публічного адміністрування незаконними тощо;

3) діяльності адміністративних судів із вирішення справ щодо: спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності:

– спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

– спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

– спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

– спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

– спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

4) діяльності господарських судів щодо:

– перевірки відповідності актів і дій органів виконавчої влади (посадових осіб) вимогам чинного законодавства;

– направлення окремих ухвал керівникам органів виконавчої влади та посадовим особам про вжиття необхідних заходів, які впливають на вчинення правопорушень тощо.

✓ **Контроль з боку органів місцевого самоврядування**

Визначальна роль у здійсненні контролю в публічному адмініструванні належить сільським, селищним, міським радам, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні

громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах за допомогою своїх виконавчих органів функції і повноваження місцевого самоврядування.

Контрольні повноваження означених органів обумовлені широким колом делегованих їм державою повноважень і питань, вирішення яких покладено на останніх.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи:

- ведуть статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;
- здійснюють контроль за виконанням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях, незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад; контролюють організацію і діяльність підприємств транспорту, зв'язку, побуту;
- забезпечують належне медичне обслуговування та організацію освітньої роботи, додержання природоохоронного законодавства; відають іншими питаннями громадського та соціально-культурного будівництва.

До того ж ради мають виключну компетенцію на встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, на прийняття в межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.

Ради можуть створювати тимчасові контрольні комісії з різних питань.

Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються ними під час:

- внесення подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують вимоги та рішення рад, їх виконавчих органів;
- розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання;
- звернення до суду про визнання незаконними актів підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади.

Крім того, місцеві державні адміністрації підзвітні відповідним районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів. Вони також підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих адміністраціям відповідними радами, а також у виконанні рішень із цих питань.

✓ **Громадський контроль та контроль засобів масової інформації**

Громадський контроль здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами. Головною особливістю громадського контролю є те, що він не наділений можливістю застосування засобів примусового характеру. Однак цей вид контролю може істотно впливати на діяльність суб'єктів владних повноважень, унаслідок чого останні змушені підвищувати ефективність своєї діяльності.

Однією з форм контролю з боку громадськості є гарантований законодавством доступ до публічної інформації.

Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації в Україні визначаються Законом України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх

обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Контроль з боку засобів масової інформації має непересічне значення. Не випадково останніх називають «четвертою владою», адже вплив засобів масової інформації на суспільство та окремих громадян є надзвичайно великим. І саме недержавні засоби масової інформації здатні бути інструментом контролю за владою.

Фактично засоби масової інформації виконують роль передавача інформації каналами «держава – суспільство» та навпаки. У першому випадку це досягається через публікацію нормативно-правових актів, інтерв'ю з чиновниками, у другому – оприлюдненням результатів соціологічних опитувань, публікації листів громадян із приводу діяльності органів виконавчої влади тощо. Опосередковано засоби масової інформації можуть впливати на ініціювання (в разі оприлюднення інформації про порушення законодавства з боку посадових осіб) відповідних дій з боку інших державних органів.

§ 5.4. Адміністративний нагляд: поняття, ознаки, види

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

При цьому використовується комплекс адміністративних засобів впливу для попередження, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

Як приклад можна навести адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою таких осіб, що здійснюються органами Національної поліції.

Адміністративний нагляд характеризується низкою **ознак**:

- відсутність організаційної підпорядкованості між суб'єктом та об'єктом нагляду;
- спеціалізований характер, що виявляється в нагляді за дотриманням спеціальних правил;
- можливість у ході нагляду оцінювати лише законність тієї чи іншої діяльності.

Суб'єктами адміністративного нагляду є спеціально створені з цією метою державні структури, а саме:

- інспекції;
- Національна поліція.

Усі інспекції, залежно від компетенції, поділяються на *дві групи*:

- ті, що мають повноваження міжвідомчого характеру;
- ті, що не мають таких повноважень, тобто здійснюють свої функції лише в межах того чи іншого об'єкта (інспекція особового складу (департамент)).

Повноваження державних інспекцій можна умовно об'єднати у три групи:

- розроблення норм і правил, виконання яких контролює інспекція. Повноваження цього виду, як правило, полягають у наявності в інспекцій права розробляти різні проєкти норм, правил і виносити їх на розгляд відповідного органу управління;

- організація і здійснення нагляду (одержання та витребування матеріалів, проведення певного дослідження, дозвільні повноваження, надання експертних висновків, розслідування аварій тощо);
- застосування заходів державного примусу.

Остання з переліку група повноважень, як правило, закріплюється у відповідних статтях Кодексу про адміністративні правопорушення. Слід зазначити, що діяльність інспекцій та поліції щодо забезпечення законності і дисципліни у частині застосування ними заходів адміністративного примусу, *належить до контрольної (а не до наглядової) діяльності останніх*. Тому вірогідніше буде вести мову про контрольно-наглядову діяльність з боку зазначених суб'єктів владних повноважень.

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

Адміністративний нагляд, здійснюваний поліцією, передбачає застосування таких методів, як:

- а) безпосереднє спостереження в громадських місцях за дотриманням громадянами та посадовими особами загальнообов'язкових правил;
- б) періодичні перевірки виконання органами, посадовими особами, громадянами встановлених правил;
- в) виявлення порушень у ході перевірки скарг, заяв, пропозицій та іншої інформації про правопорушників.

Адміністративний нагляд поліції може бути *загальним та спеціальним*.

Загальний адміністративний нагляд передбачає нагляд за дотриманням загальнообов'язкових та інших правил.

Спеціальний адміністративний нагляд поліції – це нагляд за поведінкою певної категорії осіб.

Отже, адміністративний нагляд – це здійснення спеціальними державними органами цільового спостереження за дотриманням підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативно-правовими актами.

§ 5.5. Звернення громадян як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни

Звернення громадян – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується правом громадян України звернутися до органів публічної адміністрації об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами і пропозиціями, що стосуються їхньої діяльності.

Віднесення цього способу до категорії таких, що дають змогу впливати на стан законності та дисципліни у державі, є вкрай важливим.

Необхідно, аби звернення громадян сприймалися як засіб:

- захисту громадян від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади;
- реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб;
- отримання позитивного для громадянина результату без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів;
- розвитку громадянського суспільства.

Відповідно до ст. 40 Конституції України всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Останні, своєю чергою, зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін.

Отже, кожна дієздатна людина має право звертатися до будь-якої державної або недержавної організації, до будь-якої посадової особи з важливого для неї питання, маючи впевненість у тому, що її буде прийнято, а її звернення буде зареєстровано і своєчасно розглянуто, підсумком чого буде мотивована відповідь про прийняте на підставах закону відповідне рішення.

Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» дає визначення, згідно з яким **звернення громадян** слід розуміти як викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Згідно із законом, громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб, відповідно до їх функціональних обов'язків, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх професійної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення³.

Громадяни України мають право звернутися до органів (підрозділів) поліції, їх керівників із зауваженнями, скаргами та пропозиціями з питань,

³ Про звернення громадян. Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Ред. від 01.01.2022, підстава - 1089-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

пов'язаних з діяльністю Національної поліції України, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, із заявами або клопотаннями про реалізацію своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також зі скаргами про їх порушення⁴.

Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності.

Слід відзначити, що особи, які не є громадянами України, але на законних підставах перебувають на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

З метою забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення, центральні та місцеві органи виконавчої влади, міністерства та відомства постійно працюють над удосконаленням форм та методів роботи із зверненнями громадян. Так, керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюють докорінну перебудову роботи відповідних органів із зверненнями громадян забезпечивши кваліфікований, неупереджений, об'єктивний і своєчасний розгляд звернень громадян з метою:

- оперативного вирішення порушених у них питань;
- задоволення законних вимог заявників;

⁴ Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України. МВС України; Наказ, Порядок, Журнал (...) від 15.11.2017 № 930. Редакція від 21.01.2022, підстава - z0017-22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17#Text>

- реального поновлення порушених конституційних прав та запобігання в подальшому таким порушенням, повною мірою реалізуючи при цьому визначені законодавством повноваження;
- надання у встановлені законом строки письмових відповідей авторам звернень за наслідками їх розгляду.

Одна з основних функцій такого організаційно-правового способу забезпечення законності й дисципліни, як звернення громадян – служити засобом охорони прав і законних інтересів цих громадян.

Громадянин, звертаючись за захистом щодо порушеного права, доводить до відома компетентних органів і посадових осіб факти, які, на його думку, є негативними в роботі відповідних установ, і які є причиною порушення його прав і законних інтересів, й вимагає їх усунення.

Звичайно, не кожне звернення є обґрунтованим, але важливо те, що в будь-якому випадку за допомогою права на оскарження громадянин здійснює перевірку відповідності діяльності організацій і посадових осіб установленим для них правилам і масштабам поведінки, що має на меті виявлення і недопущення можливих відхилень в подальшому.

Указом Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008⁵ суб'єкти адміністративних відносин зобов'язуються вживати невідкладних заходів щодо:

- недопущення надання неоднозначних, необґрунтованих або неповних відповідей за зверненнями громадян, із порушенням строків, установлених

⁵ Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (...). Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008#Text>

законодавством, безпідставної передачі розгляду звернень іншим органам;

– викоренення практики визнання заяв чи скарг необґрунтованими без роз'яснення заявникам порядку оскарження прийнятих за ними рішень;

– створення умов для участі заявників у перевірці поданих ними заяв чи скарг, надання можливості знайомитися з матеріалами перевірок відповідних звернень.

У зв'язку з обставинами непереборної сили (надзвичайні та невідворотні обставини, що об'єктивно унеможливають виконання зобов'язань, зокрема загроза війни, збройний конфлікт, ворожі атаки, загальна військова мобілізація, військові дії, оголошена та неоголошена війна тощо) розгляд запитів на публічну інформацію в установах, які є розпорядниками публічної інформації *може бути призупинено (відстрочено)*.

Відповідно до ч. 6 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»⁶, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення у передбачені цим Законом строки через настання обставин непереборної сили, допускається відстрочка в задоволенні запиту на інформацію.

Види звернень громадян

Відповідно до Класифікатора звернень громадян, затвердженого Постановою Кабінету міністрів України № 858 від 24.09.2008 р.⁷, звернення поділяють за такими критеріями:

⁶ Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Редакція від 19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

⁷ Про затвердження Класифікатора звернень громадян. Постанова Кабінету Міністрів України; Класифікатор від 24.09.2008 № 858. Редакція від 01.06.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-%D0%BF#Text>

- формою надходження;
- ознакою надходження;
- видами;
- статтю авторів звернень;
- суб'єктом;
- типом;
- категоріями авторів звернень;
- соціальним станом авторів звернень.

Також звернення може бути класифіковано відповідно до основних питань, які в них порушуються (наразі їх налічується 25 категорій).

У ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» чітко визначено **види звернень громадян**, до яких належать такі:

- ✓ **пропозиція (зауваження)** – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки стосовно 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)** – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності. Клопотання – письмове

звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо;

✓ **скарга** – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Рішення, дії (бездіяльність), які можуть бути оскаржені, у сфері публічного адміністрування, є такими, унаслідок 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 певні обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Вимоги до звернень:

- адресуються органам та організаціям, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань;
- у змісті звернення слід зазначити прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викласти суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги;
- усне звернення викладається громадянином і записується посадовою особою на особистому прийомі, а письмове – надсилається поштою чи передається громадянином до відповідного органу, установи особисто або через уповноважену ним особу.

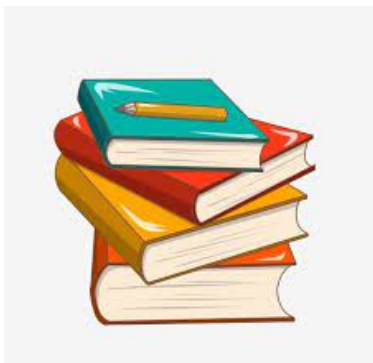
Недотримання зазначених вимог дозволяє суб'єктам владних повноважень не розглядати такі звернення. Крім того, відповідно до ст. 8 Закону України «Про звернення громадян» також не підлягають розгляду:

-
- повторні звернення одним і тим же органом від одного й того самого громадянина з одного й того самого питання, якщо перше вирішено по суті;
 - скарга на рішення, що оскаржувалось, якщо вона подана до органу або посадовій особі вищого рівня по закінченню річного терміну з моменту його прийняття, але не пізніше ніж один місяць з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням;
 - звернення осіб, визнаних судом недієздатними.



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Надайте визначення законності як основному принципу діяльності публічної адміністрації.
2. Які фактори зумовлюють важливість дотримання законності в управлінні?
3. Назвіть принципи законності.
4. Які способи забезпечення законності ви знаєте?
5. Надайте визначення понять «контроль», «нагляд», «звернення громадян».
6. Охарактеризуйте контроль як інструмент забезпечення законності і дисципліни. Які види контролю ви знаєте? Наведіть приклади.
7. Поясніть, що являє собою адміністративний нагляд.
8. Застосування яких методів передбачає адміністративний нагляд, здійснюваний поліцією?
9. Назвіть види звернень громадян, розкрийте їх зміст.
10. Наведіть приклади нормативно-правових актів, що регламентують порядок звернення громадян.



ДОДАТКОВА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищої освіти / Ю. П. Битяк та ін. 4-те вид., допов. та переробл. Харків : Право, 2019. 186 с.
3. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. 584 с.
4. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк та ін. Харків : Право, 2020. 960 с.
5. Горбань Є. А. Державний контроль за ефективністю управлінських рішень суб'єктів господарювання як гарантія зменшення податкових правопорушень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 16 с.
6. Денисова А. В. Адміністративний нагляд органів виконавчої влади України: генезис, процедури, шляхи новелізації : монографія. Одеса : ОДУВС, 2018. 344 с.
7. Завадяк О. П. Забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Кривий Ріг, 2018. 17 с.
8. Івасин О. Р. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві: спеціальні способи. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. Серія : Право. 2018. № 5. С. 93 – 100.

9. Калішенко Є. О. Інституційне забезпечення розвитку електронного урядування в Україні. *Право. Людина. Довкілля*. 2020. Vol. 11, № 1. С. 110 – 117.
10. Пришедько М. Деякі питання сутнісних ознак державних реєстрів України: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник ДДУВС*. 2021. № 4. С. 185 – 191.
11. Ніронка Ю. М. Адміністративно-правові засади здійснення основних форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 4. С. 112 – 115.
12. Писаренко В. П. Впровадження системи електронного документообігу та контролю для забезпечення виконання нормативно-правових актів в облдержадміністрації. *Економіка та держава*. Серія : Державне управління. 2020. № 2. С. 46 – 48.
13. Пугач А. В., Собакарь А. О. Теорія і практика застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення : монографія ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпро : Біла К. О., 2020. 195 с.

ЧАСТИНА II

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО У ЗАРУБІЖНИХ ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ



РОЗДІЛ I

РОМАНО-ГЕРМАНСЬКА ПРАВОВА СІМ'Я

§ 1.1. Загальна характеристика

Правова сім'я – це умовна сукупність правових систем, що оформлюється як результат їх порівняльного пізнання.

Найбільшими є такі правові сім'ї:

- романо-германська;
- англосаксонська (англо-американська);
- релігійна (найбільш поширена серед релігійних – мусульманська).

Романо-германська (континентальна) правова сім'я поєднує правові системи багатьох країн сучасного світу. Сформувалася вона на території Європи у латинських (Італія, Іспанія, Португалія) та німецьких країнах (Німеччина, Австрія, Швеція). До романо-германської правової сім'ї на сьогодні відносяться правові системи країн континентальної Європи, вся Латинська Америка, значна частина Африки, окремі країни

Близького Сходу. Вплив цієї правової сім'ї також знайшов своє вираження у правових системах Японії, Індонезії, інших держав.

Таким чином, **романо-германська правова сім'я** являє собою певну сукупність національних правових сімей переважно країн континентальної Європи, що мають спільний генезис на основі давньоримського права та його адаптації до нових національних умов, спільні засади правового регулювання, подібну структуру права й схоже розуміння природи норм права.

Романо-германській правовій системі притаманні такі **характеристики**:

- ✓ закон і право не ототожнюються, право тісно пов'язане із моральністю;
- ✓ загальність правових норм, тобто норми формуються до певної міри як складні правила поведінки, вони не відображають конкретний прецедент та адресовані колу невизначених осіб;
- ✓ розділення права на незалежні галузі;
- ✓ існування добре розробленого законодавства та ієрархія нормативних актів;
- ✓ головну роль в ієрархії законів посідає Конституція держави;
- ✓ здійснюється кодифікація та систематизація нормативних актів;
- ✓ значну роль відіграють тлумачення, дані судами, у зв'язку із тим, що право і закон не ототожнюються;
- ✓ важлива роль правового правила серед джерел.

Адміністративне право країн континентальної системи є сукупністю правових норм, які регламентують, перш за все, організацію системи державного управління, її внутрішню структуру та правовий статус. Крім того, адміністративно-правові норми регулюють відносини між адміністративними установами та окремими громадянами.

Незважаючи на спільне історичне коріння, правові системи, що входять до романо-германської правової сім'ї, мають свою специфіку, що дозволяє об'єднати їх у такі групи:

- **романська група правових систем:** Франція, Італія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Іспанія, Португалія та ін.). «Материнською» правовою системою є у цій групі французька, у зв'язку із чим цю групи інколи називають французькою;
- **германська група правових систем:** Німеччина, Австрія, Швейцарія;
- **скандинавська група правових систем:** Швеція, Норвегія, Фінляндія;
- **латиноамериканська група правових систем:** Мексика, Чилі, Аргентина.

Останні дві групи в юридичній літературі нерідко розглядаються як самостійні правові сім'ї, водночас з огляду на основні принципи права та генезису правових систем у країнах, що належать до цих груп, їх доречно відносити до романо-германської правової сім'ї.

§ 1.2. Адміністративне право Франції

1.2.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права

Франція вважається батьківщиною адміністративного права. Більш ранньому формуванню адміністративного законодавства у цій країні сприяла доктрина, відповідно до якої органи управління мають бути беззастережно відокремлені від судів, до яких французька буржуазія не відчувала довіри.

Загалом сучасне французьке адміністративне право – продукт більш ніж

двохсотрічного розвитку системи органів держуправління. Для неї характерні традиційно сильна централізація та наявність відокремлених адміністративних судів, які відіграли вирішальну роль у формулюванні норм адміністративного права. Адміністрація у своїй діяльності пов'язана законом і несе відповідальність за перевищення влади та інші незаконні дії, за заподіяні нею збитки. Адміністративному праву Франції притаманні розробленість окремих правових і цілих інститутів, висока правова культура.

Аби дати визначення поняттю адміністративного права, необхідно виділити об'єкти його регулювання. Це можна зробити шляхом виключення. По-перше, з-поміж об'єктів слід виключити правові відносини, пов'язані з приватнопідприємницькою діяльністю. Взаємини між приватними особами з питань розпорядження майном, майнові відносини між приватними особами та держустановами – сфера дії приватного права, насамперед цивільного. Адміністративне право регулює правовідносини у сфері впливу публічного права, однією з його обов'язкових суб'єктів виступає державна установа.

По-друге, з кола об'єктів адміністративного права виключається регулювання діяльності держорганів, які займаються реформуванням політики. До цих органів належать законодавчі установи: Національні збори та Сенат. Формування національної політики – об'єкт, що регулюється нормами конституційного права.

Також із кола об'єктів регулювання слід виключити судову діяльність у тих випадках, коли вона не перетинається з діяльністю державної адміністрації.

Особливістю правової системи Франції є наявність, крім загальних судів, ще й спеціальних адміністративних судів, які вирішують суперечки у зв'язку з діяльністю державної адміністрації. Організація та функціонування цих судів регулюється нормами адміністративного права.

Тож для адміністративного права залишається вся сфера організації та діяльності адміністративних установ та посадових осіб, які там працюють. Набір і статус держслужбовців – це також сфера дії адміністративного права.

Адміністративне право Франції – галузь права, яка регулює організацію та діяльність адміністративних органів. Ці органи займають у державі ключові позиції. Вони впроваджують політичні рішення, прийняті законодавцями. Від результатів їхньої діяльності багато в чому залежить соціально-економічне та політичне становище країни.

Норми адміністративного права займають важливе місце у правовій системі Франції.

Джерелами адміністративного права Франції є:

- Конституція та інші закони;
- нормативні акти адміністративних органів та рішення судів.

Конституція істотно послабила законодавчу владу і значно посилила роль президента та уряду. Вона надає цим органам повноваження видавати нормативні акти, причому президент може отримати від Національних зборів право приймати акти, що змінюють або навіть скасовують чинні закони.

Крім Конституції, джерелами адміністративного права є інші закони. Серед них слід відзначити закони початку 1980-х років, якими передбачається значна децентралізація адміністративної влади.

У сфері адміністративного права відсутні такі кодекси, як: Цивільний, Кримінальний, Торговий. Відсутні кодекси й за іншими інститутами адміністративного права. Натомість є понад 30 збірників законів та інших актів з управління громадами, розпорядження державним майном, пенсіями тощо. Вони підготовлені приватними особами та є кодексами лише за назвою. Нормативні акти в них не сформовані в єдине ціле, а лише підібрані для зручного використання.

Адміністративних нормативних актів значно більше, ніж законів. Їх видають як центральні, так і місцеві органи.

Хоча Конституція забороняє судам формулювати норми права, на практиці суди, приймаючи рішення у конкретних справах, нерідко створюють нові правові норми. Закони та інші нормативні акти не можуть передбачити правила для кожного окремого випадку. Визнаючи правові норми недостатніми, суд може сформулювати нове правило.

Суб'єктами адміністративного права Франції є приватні та публічні особи. До приватних належать як фізичні (громадяни), так і юридичні. Публічними особами можуть лише юридичні особи: держава, місцеві спільноти, громадські установи .

Держава має всі ознаки юридичної особи: має майно – державну власність, має у своєму розпорядженні штат службовців, укладає договори, бере на себе зобов'язання, є стороною. У центрі держави – президент, прем'єр-міністр, міністри. Президент та прем'єр-міністр керують адміністративним апаратом держави.

Прем'єр-міністр та міністри утворюють уряд – Раду міністрів. Конституція не розмежовує чітко повноваження президента та прем'єр-міністра.

Міністри мають вищу адміністративну владу в підвідомчих їм сферах.

1.2.2. Регулювання адміністративної діяльності

Адміністрація у Франції має повноваження щодо прийняття та виконання управлінських рішень.

Приймаючи рішення, адміністрація спроможна обійтися без згоди на це рішення з боку іншої особи, насамперед приватної. Вона діє самостійно, в силу наданих їй повноважень, звертається до суду лише у випадках, коли

необхідно вжити примусових заходів, як при виселенні квартиронаймача домовласником або висилки іноземця з країни.

Адміністрація може ухвалювати рішення, дозволені законом. Закони надають їй право виносити рішення двоякого роду:

- 1) у вигляді нормативних (регламентарних) актів;
- 2) як індивідуальних актів адміністративного чи фінансового характеру.

Незаконне рішення про застосування примусових заходів підлягає скасуванню, і адміністрація зобов'язана відшкодувати заподіяний їй діями збиток. Так само вона повинна відшкодувати збитки, спричинені законним, але неправильно виконаним рішенням.

Закони передбачають також певні форми захисту державою службовців та державного майна з метою безперешкодного функціонування адміністрації. Якщо службовець у виконанні ним службових обов'язків своїми діями завдав шкоди, то відшкодує збитки не він, а адміністрація. Але імунітет службовця перестав бути повним. Адміністрація може стягнути з нього суму відшкодування. Насправді ж таке трапляється рідко.

До недавнього часу адміністрація не була зобов'язана мотивувати свої рішення, робилися лише окремі винятки. Обґрунтовувалися рішення щодо накладення дисциплінарних стягнень. У питанні мотивації адміністративних рішень Франція явно відставала від інших розвинених країн. Тож у 1979 р. кількість випадків обов'язкового обґрунтування адміністративних рішень було збільшено. Закон передбачив обов'язкове мотивування низки негативних чи несприятливих рішень. На відміну від адміністрації, суди зобов'язані завжди мотивувати свої рішення. Мотивована ухвала суду більш зрозуміла, зацікавленим особам легше її оскаржувати.

Звичайний незаконний акт визнається недійсним. Він або не застосовується або просто скасовується. Акт не застосовується, якщо суд

обмежується лише констатацією його незаконності, але не скасовує його. Акт продовжує існувати, але не застосовується. Найбільш поширене скасування незаконного акта самою адміністрацією – це фактично його відкликання. Відкликання адміністрацією її акта означає незастосування його у майбутньому.

У випадку більш тяжких посягань на законність адміністративний акт може бути визнаний неіснуючим. Визнання адміністративного акта недійсним у цьому разі вважається недостатнім. Потрібне визнання того, що він взагалі не існував. Визнання акта неіснуючим означає, що він не має жодних правових наслідків, тобто начебто акта не було взагалі.

Здебільшого адміністративні акти можуть бути оскаржені. Виняток становлять внутрішні акти установи, малозначні за своїм характером, що не мають істотного впливу на становище приватних осіб. Проте цю малозначність та несуттєвість буває іноді досить важко встановити.

Визнання адміністративного акта незаконним є підставою для притягнення службової установи до відповідальності у тій чи іншій формі: кримінальної, дисциплінарної чи матеріальної.

Спочатку держава не відповідала за свої дії. Після революції був прийнятий закон, який ввів у дію систему часткової та зменшеної відповідальності держави за шкоду, заподіяну громадськими роботами та спорудами. Держава також поступово визнала себе відповідальною за скоєні судові помилки. Адміністрація відповідає за недбалість служби, якщо така встановлена. Службова вина покладається на адміністрацію, оскільки вважається, що установа та її керівництво винні у тому, що не забезпечили належного управління.

Недоліки по службі керівництва установи призводять подекуди до того, що установи в цілому або конкретний службовець під час виконання ним службових обов'язків завдає шкоди потерпілому, тому адміністрація зобов'язана відшкодувати цю шкоду.

Особиста вина має місце, якщо можна знайти конкретного службовця адміністрації, винного у заподіянні шкоди.

Для виникнення відповідальності адміністрації досить легкої провини. Але в деяких випадках адміністративні суди вважають, що тільки тяжка вина може стати підставою для відшкодування шкоди адміністрацією.

Суди вибачають поліції багато серйозних недоглядів, допущених нею у ході підтримки правопорядку на вулицях та в боротьбі з пожежами. Вважається, що в умовах вуличних заворушень, при гасінні пожеж буває важко прийняти зважені рішення, тому тільки значні упущення можуть стати підставою для відповідальності адміністрації.

В окремих випадках адміністрація несе відповідальність «без вини», зокрема у випадку відповідальності за ризик. Сюди відносять 4 категорії випадків:

- громадські роботи та споруди;
- небезпечні для людей дії органів управління;
- небезпечна для службовців адміністрації робота;
- застосування законів та реалізація законних управлінських рішень.

Найпоширеніша категорія потерпілих – це користувачі споруд, особливо доріг. У випадку з дорогою адміністрація відповідає за правильне її спорудження та утримання. Держрада має велику судову практику з питань використання та утримання споруд. Що стосується доріг, то ним передбачено, наприклад, таку деталь: недоліком утримання дороги є вибоїна або виступ на ній, що перевищує 5 см.

Небезпечними діями для оточення з боку адміністрації може бути утримання складів вибухівки поблизу житла, застосування поліцією зброї в людних місцях та ін. Збитки від таких дій адміністрація повинна відшкодовувати безумовно.

Можуть розраховувати на відшкодування шкоди адміністрацією й її службовці, якщо вони мають справу з небезпечною роботою. Причому компенсацію за збитки отримують не лише постійні співробітники, а й тимчасові та добровільні.

Закони та законні управлінські рішення, згідно з практикою адміністративних судів, можуть також ставати підставами для заяви з вимогою про відшкодування шкоди. Уведення в дію окремих законів може іноді завдати комусь надмірного і невиправданого збитку, причому без безпосередньої провини з боку держави. Підлягає відшкодуванню як матеріальний збиток, так і моральний.

Для звернення до адміністрації з вимогою про відшкодування збитків встановлено 4-річний термін давності. У разі відмови адміністрації потерпілий не завжди наважується подати позов до адміністративного суду, оскільки для цього майже в кожному випадку необхідно наймати адвоката, а витрати на нього дуже досить значні.

1.2.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні

У Франції адміністративні суди (трибунали) абсолютно самостійні і не підпорядковуються ніяким органам у системі загальних судів. Вони є радниками адміністрації.

До адміністративних судів щорічно надходять десятки тисяч скарг. Вони розглядають як малозначні (про пенсії, про відшкодування збитків), так і значущі, зокрема із галузі політичних відносин, а також перевіряють законність адміністративних актів – від муніципальних до президентських. Судові акції стосуються всіх сфер життя суспільства: політичної – вибори; економічної – військова економіка; соціальної – суспільна безпека; культурної – реформа освіти; моральної – цензура преси та кіно.

Початок адміністративної юстиції було покладено Наполеоном – зі створенням у 1799 р. Державної ради. Наступного року було створено ради префектур. До 1872 р. рішення рад були для адміністрації необов'язковими, але за рідкісним винятком нею виконувалися. Законом 1872 р. радам було передано судові повноваження – право виносити судові постанови.

Спеціалізація суддів у питаннях управління допомагає їм глибше проникати в суть розглядуваних справ, приймати кваліфіковані рішення. На думку деяких фахівців, контроль адміністративних судів більш детальний та оперативний, ніж контроль над адміністрацією загальних судів інших країнах. Практикована у Франції ротація службовців адміністрації та суддів сприяє зміцненню взаєморозуміння та довіри між ними.

До адміністративних судів відносять:

1. Низові суди (регіональні та спеціалізовані);
2. Апеляційні;
3. Держраду.

Попередниками сучасних регіональних адміністративних судів були ради префектур.

На відміну від спеціалізованих судів, регіональні вважаються загальними адміністративними. На низовому рівні вони розглядають усі суперечки, якими не займаються спеціалізовані суди. Усього існує 31 регіональний адміністративний суд, до складу яких входять 320 суддів – голів і радників. Найбільший із них розташований у Парижі.

До спеціалізованих судів належать:

- ✓ Рахункова палата – найбільш авторитетний і найстаріший; у регіонах є регіональні рахункові палати;

- ✓ Дисциплінарні суди – як усередині адміністративної системи, так і за її межами;
- ✓ Суди з питань соціального забезпечення, що займаються пенсіями та іншими виплатами.

Спеціалізовані суди створюються задля використання преференцій, які мають службовці адміністрації вузької спеціалізації та з метою залучення представників громадськості до участі у них.

Найвищим адміністративним судом у Франції, головним консультантом уряду з питань управління є *Державна рада*. Вона складається з п'яти відділів: чотирьох консультативних та одного судового.

До консультативних належать відділи:

- громадських робіт;
- внутрішніх справ;
- фінансів;
- соціальний.

Вони опікуються групами відповідних суміжних міністерств. Голови відділів призначаються радою міністрів у складі державних радників – членів ради.

Головою Держради формально є прем'єр-міністр, його заступником – міністр юстиції.

Держрада проводить консультування у 2 формах: подання висновку за проектами правових актів та проведення досліджень й підготовка доповідей з питань держуправління.

Держрада, як вищий адміністративний суд, виносить рішення першої та останньої інстанції в порядку виключення у найбільш важливих справах: за скаргами на акти уряду та міністерств, щодо спорів про статус високоповажних службовців та військових, призначених урядом, та щодо низки інших особливих та виключно важливих справ.

Судова справа проходить у Держраді через кілька фільтрів, що забезпечує досить високу якість правосуддя, але й водночас розтягує процес у часі. Справа розглядається не тільки з точки зору правильності застосування норми права, але й по суті, оскільки оцінюються всі зібрані у справі докази, встановлені факти.

У французькому *адміністративно-судовому процесі* діють як загальні для всіх судів процедурні правила, привнесені сюди з цивільно-судового процесу, так і особливі правила, властиві лише адміністративно-судовій процедурі.

Відповідно до загальносудових правил адміністративний суд не має права порушити справу самостійно. Це робить позивач поданням позовної заяви. Суд при цьому зв'язаний позовною заявою: обсягами заявлених у ній вимог, аргументами позивача та поданими доказами⁸.

В усіх адміністративних судах процес обов'язково є змагальним. У ньому беруть участь дві сторони: позивач та відповідач, які висувають аргументи та надають докази. За винятком другорядних справ, всі судові постанови приймаються колегіально. Рішення суду у справі має суворо встановлену форму. Воно обов'язково має бути обґрунтованим. Рішення також має бути чітко та переконливо сформульованим. У ньому вказується, за допомогою яких доказів судом було встановлено ті чи інші факти. Постанова суду, що набула чинності, має чинність закону для всіх громадян та організацій та обов'язкова до виконання.

Адміністративний суд займає у справі активнішу позицію, ніж загальний суд. Крім того, адміністративне судочинство переважно відбувається в закритому режимі. Досудове вивчення матеріалів проводиться судом негласно. Адміністративне провадження має

⁸ Berton, F. *Gerichte und Prozessführung in Frankreich*. URL: <https://www.berton-associes.de/blog/gerichtsverfahren/gerichte-frankreich-eine-grobe-uebersicht/>

характер письмового провадження. Ця його особливість – спадщина інквізиційного процесу.

Свою специфіку мають і ухвали адміністративних судів. Так, суд у своєму рішенні не зобов'язує адміністрацію щось зробити. Він зазвичай вказує, у кого які права та обов'язки, хто має рацію, хто винен.

Особливої уваги заслуговує практика оскарження перевищення влади адміністрацією. Воно вважається найважливішим та найбільш ефективним способом контролю судів над адміністрацією. Французи вважають, що саме під час роботи зі скаргами на перевищення влади Держрада і створила адміністративне право.

Право подати скарги щодо перевищення влади мають:

- конкретний громадянин, наприклад звільнений зі служби чиновник;
- група громадян, яких зачіпає адміністративний захід;
- платники податків з питань комунального оподаткування;
- адміністративний захід може стосуватися всіх жителів країни, як у випадку із прийняттям нових дорожніх правил.

Існують також інші позови, за якими адміністративні суди мають повний юрисдикційний контроль, тобто як у випадку з позовами про перевищення влади, і використовують свої повноваження максимально. Такі позови бувають загальні та спеціальні.

До загальних відносять позови:

- про відшкодування адміністрацією шкоди;
- за договорами між адміністрацією та приватними особами;
- про знесення споруд, що руйнуються та є небезпечними для здоров'я та навколишнього середовища;
- пенсійні;

- податкові;
- щодо виборів;
- у кримінальних справах.

До адміністративного суду подають скарги переважно середні верстви населення. Найвищі і найнижчі – звертаються рідко. Аби зробити правосуддя більш доступним, у 1977 р. законом було скасовано стягнення в судах гербового збору, реєстраційного мита та оплати частини судових витрат.

З метою надання правової допомоги найменш забезпеченим учасникам процесу, суд може повністю або частково звільнити їх від сплати судових витрат, якщо вони доведуть, що не мають достатніх коштів.

Ефективність судочинства знижується через низьку правову культуру населення. Більшість французів нічого не знають про можливість оскарження рішень адміністрації в судах. Для поліпшення становища при Держраді створено інформаційне бюро для населення, опубліковано довідник для учасників судового процесу.

На ефективність судового контролю впливає його глибина. Суд зазвичай ретельно досліджує матеріали справи, ґрунтовно ознайомлюється з діяльністю установи.

Основну увагу під час перевірки адміністративного рішення суд приділяє питанням права: чи діяла адміністрація у межах закону, чи правильно вона застосувала норми права, чи не допустила порушень процедури. З питань достовірності фактів суд довіряє переважно адміністрації, працівники якої є спеціалістами у справах управління, і займається ними лише тоді, коли адміністрація робить явну помилку в оцінці фактів.

Дієвість адміністративної юстиції значно знижується у зв'язку із тривалими термінами розгляду судових справ. У низових судах вони

розглядаються в розумних межах – близько 1 року. В адміністративному суді Парижа процеси більш тривалі. У Держраді справи розглядаються орієнтовно 2 – 3 роки.

Суди можуть встановлювати черговість розгляду справ залежно від терміновості.

Проблемним аспектом слід вважати відсутність у судів права на примус адміністрації до виконання рішення. Установи не виконують судові постанови у різний спосіб: повною бездіяльністю; зривом виконання шляхом вживання нових заходів; зверненням до парламенту із проханням про затвердження адміністративної акції. Особливо важко досягти виконання тоді, коли невиконавцем стає сам уряд. У боротьбі з адміністрацією найсильнішим помічником для судів є громадська думка. Часто саме громадськість змушує установи поспішити з виконанням ухвали суду.

§ 1.3. Адміністративне право Німеччини

1.3.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права

Виникнення та розвиток адміністративного права, як самостійної галузі права, в Німеччині припадає на першу половину XIX ст. На сьогодні значення цієї галузі права у ФРН зросло настільки, що майже всі соціально-економічні «управлінські» відносини в цій країні регулюються адміністративним правом.

Швидке зростання функцій та повноважень виконавчих органів влади у Німеччині актуалізувало питання про надання діяльності з так званого публічного управління чіткого юридичного обґрунтування. Цю функцію, на думку німецьких юристів, має виконувати і нині успішно виконує *адміністративне право*.

Для того щоб зрозуміти значення адміністративного права в сучасній Німеччині, необхідно розглянути його систему та правові інститути.

У ФРН поняття адміністративного права пов'язують із поняттям публічного управління, яке сприймається як діяльність і функція організованої державою соціальної системи органів.⁹

Німецька теорія адміністративного права, як і теорія публічного управління, перебуває у руслі континентально-європейської традиції.

Власне, уся історія європейської науки публічного управління зводиться до аналізу розвитку адміністративного права, на відміну від США, де адміністративне право остаточно сформувалося значно пізніше, орієнтовно у другій половині ХХ ст., і зазнало значного впливу соціології.

На думку західнонімецьких фахівців у галузі науки управління, адміністративне право не можна вивчати у відриві від його основи – реального публічного управління.

В історичному аспекті у розвитку системи управління в Німеччині прийнято розрізняти 3 етапи:

- абсолютизму в умовах поліцейської держави;
- ліберальної правової держави;
- суспільства споживання, держави планованої економіки.

Згідно з теорією Е. Форстхофа¹⁰, сучасна держава, зокрема німецька, «серйозно відрізняється» від ліберальної правової держави кінця ХІХ – початку ХХ ст., адже ґрунтується на *принципі соціальної держави*, проголошеного конституцією ФРН. Цей принцип накладає певні зобов'язання на законодавчу владу та публічне управління.

⁹ Adamovich L.K., Funk B.-C. Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien, N.-J., Springer, 2020. S. 1.

¹⁰ Forsthoft E Die Verwaltung als Leistungstrger.- Stuttgart Berlin. 1969.S.3

Соціальна держава передбачає її пристосування до потреб суспільства, широкомасштабне втручання держави у сферу економічного та соціального життя, що означає зміну і в стилі управління, у виборі засобів адміністративного впливу.

Оскільки адміністративне право Німеччини досі несе на собі відображення нормативізму, характерного для епохи ліберальної правової держави, принципи соціальної держави повинні бути основоположними у разі конфліктів, які повинен вирішувати законодавець.

Конституцією ФРН, поруч із принципом соціальної держави, також передбачено *принцип правової держави*, що не виключає виконання адміністративним правом соціальної функції. Навпаки, на думку юристів, адміністративне право зазвичай виконує соціальну функцію першорядного значення.

Сьогодні Німеччина є завершеною правовою державою, що забезпечує досконалий захист прав особи від можливих порушень з боку публічного управління. В обґрунтуванні цієї тези прийнято посилатися на ст.19 абз. 4 Конституції ФРН, відповідно до якої у разі порушення прав особистості з боку органів публічного управління, громадянин вправі оскаржити ці дії адміністрації у встановленому юридичному порядку, тобто. звертатися до судових інстанцій.

В основу діяльності публічної адміністрації тут покладено також *принцип демократії*. На думку юристів, в умовах вирішення «продуктивних завдань» ефективна демократія можлива лише у формі правової держави.

Джерела адміністративного права Німеччини як у формальному, так і матеріальному значенні можна представити у вигляді певної системи, вершину якої утворює Конституція й акти вищих представницьких органів (бундестагу та бундесрату) та нормотворчість публічної адміністрації, включаючи урядові органи управління. Особливе місце в системі джерел права займають рішення Федерального адміністративного суду з деяких питань і норми міжнародного права.

Згідно з Конституцією адміністративна діяльність здійснюється на 5 щаблях: *перший щабель* відповідає адміністративній діяльності президента федерації, уряду та федеральних установ; *другий* – діяльності земельних адміністративних органів; *третій* – діяльності адміністрації округів, що знаходяться під контролем уряду земель, *четвертий* – діяльності адміністрації районів та міст лише на рівні районів, *п'ятий* – діяльності адміністрації громад.

Дії названих органів, що мають нормативне значення, є джерелами права.

Адміністративна діяльність суто на рівні *першого щабля* виявляється у нормотворчості президента федерації, уряду та федеральних установ. По суті президент «вінчає» вершину виконавчої влади у країні. Йому надано право призначати та звільняти федеральних міністрів, а також пропонувати бундестагу кандидатуру канцлера.

Федеральний уряд може впливати на всі аспекти життя країни. До компетенції уряду належить видання ухвал щодо виконання законів, а з низки питань (за згодою бундесрату) він може видавати укази, що мають силу закону. Уряд має право вимагати від усіх установ, у тому числі урядових установ земель, надання необхідних йому документів. Він може спрямовувати до всіх установ своїх уповноважених задля нагляду над законністю.

Найважливіше повноваження федерального уряду – здійснення законодавчої ініціативи, можливість включати до бюджету нові витрати чи допустити їх у майбутньому. Федеральний уряд може за згодою бундестагу видавати загальні адміністративні розпорядження, здійснювати спостереження над виконанням землями федеральних законів. Для виконання цього завдання уряд може посилати своїх уповноважених до вищих установ земель, а за їх згодою – також і до підпорядкованих установ.

На сьогодні в Німеччині створені міністерства: закордонних справ, внутрішніх справ, юстиції, фінансів, оборони, у справах сім'ї та літніх людей, у справах жінок та молоді, охорони здоров'я, транспорту, екології, пошти та телекомунікації, адміністративно-архітектурного планування та міського будівництва, досліджень та технологій, освіти та науки.

Усі федеральні міністри призначаються та звільняються президентом за поданням канцлера.

Уряд вирішує наявні внутрішньополітичні та соціальні питання.

Постанови уряду – нормативні акти, контрасигновані компетентними галузевими міністерствами. Постанови реєструються відомством федерального канцлера, після чого набирають чинності.

Другий щабель адміністративної діяльності у ФРН – земельні уряди, що складаються з прем'єр-міністрів та міністрів. Земельні міністри призначаються прем'єр-міністром землі. Існування, поряд з федеральними, земельних органів у ранзі урядів та міністерств земель, що обумовлюється федеральною формою державного устрою країни, є важливою особливістю, що визначає систему місцевої адміністрації країни.

У країні налічується 16 земель, отже, 16 прем'єр-міністрів і урядів очолюють систему управління, тобто систему органів публічної адміністрації. У зв'язку з монопольним становищем федерації у сфері управління закордонними справами та обороною відсутні відповідні міністерства.

Землі країни поділяються на територіальні урядові округи (бецирки) – *третьій щабель*. Загальна чисельність округів – 50, причому на чолі кожного округу стоїть уповноважений уряд землі.

Адміністративно-територіальною одиницею є райони, загальна чисельність яких понад 460, та міста-райони, наділені відповідним статусом – їх близько 180.

Райони – *четвертий щабель* – є нижчими органами державної адміністрації. Представницький орган району – крейстаг або крейсрат (районні збори). Голова району – ландрат – обирається населенням або районним зборами. До складу району можуть входити невеликі громади (міста-селища). Громади, включені до системи управлінської діяльності району, є носіями певних управлінських функцій.

Громада – *п'ятий щабель* – є наступною після районів адміністративно-територіальною одиницею. Загальна кількість населення громади рідко перевищує 30 тис. жителів. Головами адміністрації у громадах, як і у районах, є ландрати і бургомістри, які отримують свої посади у різних землях на різних підставах. Громада у своїй діяльності є винятковим і самостійним носієм публічного управління. Головним органом громади є муніципальна рада. Вона визначає основні принципи управління громадою та уповноважена вирішувати усі проблеми громади, якщо вони не віднесені законодавством до компетенції бургомістрів¹¹.

Представництва громад – обшинні муніципальні ради. Їх члени, обрані населенням, здійснюють свою діяльність на громадських засадах. Бургомістр, який очолює обшинну муніципальну раду, обирається безпосередньо населенням на 8 років. Він керує муніципальною адміністрацією та представляє громаду.

Слід відзначити, що провідне становище у комунальній системі ФРН займають райони, які є складними територіальними об'єднаннями.

Переважає кількість жителів країни є міськими. На частку сільських громад припадає менше 10 відсотків населення. Понад третини населення країни проживає у невеликих містах.

¹¹ Andreas VoЯkuhle, A., Eifert, M., Mцllers, C. Grundlagen des Verwaltungsrechts Gesamtwerk. In 2 Bдnden, 2022, S 90

1.3.2. Регулювання адміністративної діяльності

Ґрунтуючись на Основному законі, Федеральний канцлер визначає основні політичні напрями, і навіть відповідає за ці напрями.

Федеральні міністри ведуть діяльність у межах свого напряму та несуть за це повну відповідальність. Федеральний канцлер займається урядовими справами на основі Регламенту, прийнятого Федеральним урядом і затвердженим Федеральним президентом, згідно зі статтею.

Федеральний уряд, що має можливість контролю за активністю системи органів виконавчої влади, має досить великий вплив на багато аспектів життя ФРН. Федеративний уряд видає ухвали для виконання законів. У певних випадках уряд при затвердженні з боку бундесрату може створювати укази, які рівноправні із законами у своїй силі.

Уряд, за угодою з бундестагом, займається вирішенням питань, пов'язаних із повноваженнями нижчестоящих органів щодо затвердження актів. При цьому уряд уповноважено направляти своїх співробітників до установ, що стоять нижче, для перевірки відповідності законам.

ФРН є федеративною державою, і тому в кожній з 16 земель є свій земельний уряд. Такий уряд бере участь у адміністративно-правовому регулюванні через прийняття своїх актів, що пов'язані з управлінням.

Шістнадцять земель також поділяються на територіальні урядові округи. Першою особою округу є уповноважений представник уряду землі. Основним завданням керівника є спостереження за виконанням урядових актів на довірній території округу.

Функції регулятора щодо громадського управління також є в адміністрації районів, міст та громад.

Адміністративне регулювання відносин здійснюється у формі видання актів як нормативного, так і індивідуального значення. Цими ж актами регулюється і адміністративно-поліцейська діяльність, яка відіграє не

останню роль у діяльності комунальних органів, хоча відповідно до Конституції поліцейська діяльність входить до компетенції земель.

Якщо органами місцевого самоврядування не допускаються протиправні дії, то держава не вправі втручатися в управлінську діяльність муніципальних органів.

Професійний нагляд над муніципальними органами здійснюється з метою забезпечення належного виконання делегованих їм повноважень.

Вищим органом правового нагляду над діяльністю державних органів є міністерство внутрішніх справ. Органами правового нагляду середньої ланки для усіх громад є окружне управління. Районна адміністрація у ФРН, як нижня ланка управління, є органом правового нагляду первинного порядку. Органи правового нагляду за муніципальними органами середніх і вищих інстанцій не мають права безпосередньо використовувати кошти правового нагляду, з можливості впливу обмежуються тим, що вони дають вказівки органам правового нагляду.

Органи правового нагляду мають право опротестувати рішення та постанови громади, що порушують закон, вимагати, щоб вони були скасовані протягом певного терміну. Вони можуть також вимагати, аби дії, що здійснюються на основі подібних ухвал і рішень, були припинені. Протести мають призупиняючу дію¹².

Рішення громади, яке, відповідно до закону, має бути представлене органам правового нагляду, може виконуватися лише тоді, коли органи правового нагляду підтвердять його законність або не опротестують його протягом місяця.

Значну роль у системі місцевого самоврядування відіграють округи. Чільне місце в управлінні округом займає урядовий президент, який

¹² Andreas VoЯkuhle, A., Eifert, M., Mцllers, C. Grundlagen des Verwaltungsrechts Gesamtwerk. In 2 Bдnden, 2022, S 96

призначається виконавчою владою землі. Урядовий президент має широкі повноваження в галузі управління, включаючи контрольні та наглядові функції за органами комунального управління.

1.3.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні

Організація діяльності (загальних) адміністративних судів регламентується прийнятим у 1960 р. *Законом про адміністративні суди*.

Загальні адміністративні суди передбачають **три інстанції** судової системи.

Суди адміністративної юстиції є системою органів судової влади, на яку лягає забезпечення законності в діяльності публічної адміністрації. Сьогодні в Німеччині функціонують 53 адміністративні суди, які утворюють першу інстанцію. На другому рівні перебувають 16 вищих адміністративних судів, утворених відповідно до поділу держави на землі. На чолі адміністративної судової системи перебуває Федеральний адміністративний суд.

Тож низовою, первинною інстанцією з розгляду адміністративних суперечок є адміністративний суд; судом другої інстанції є Вищий адміністративний суд, що в деяких землях традиційно називається адміністративною судовою палатою. Кожна земля має лише один суд другої інстанції. Федеральний адміністративний суд є в основному касаційною інстанцією, зрідка – першою (переважно під час розгляду справ, що мають принципово важливе значення).

Суди адміністративної юстиції мають право лише оцінювати доцільність використання органом управління наданих йому прав.

Адміністративні суди є незалежними, тобто вони організаційно та предметно відокремлені від адміністративних органів, на них не

поширюється дія вказівок чи інструкцій, про що зазначено в основному законі. Рішення в адміністративному судочинстві приймаються незалежними (довічно призначеними) професійними суддями та частково непрофесійними суддями¹³.

В усіх випадках адміністративні суди є судами першої інстанції з розгляду адміністративно-правових суперечок. Адміністративний суд приймає рішення як колегіальний орган, у ньому утворюється палата, що складається з трьох професійних та двох непрофесійних суддів.

Рішення вищих адміністративних судів приймаються сенатами, які складаються з трьох суддів. Вони є апеляційною інстанцією для рішень адміністративних судів. Крім того, в окремих випадках вони ухвалюють рішення як суди першої інстанції.

Федеральний адміністративний суд приймає рішення через сенати, до складу яких входять п'ять суддів. Вони діють, насамперед, як суди касаційної інстанції щодо рішень адміністративних судів та вищих адміністративних судів. Лише в окремих випадках (суперечки з участю вищих федеральних органів) Федеральний адміністративний суд діє як суд першої інстанції. Термін подання апеляції та касації становить один місяць.

§ 1.4. Адміністративна юстиція Швейцарії

Швейцарська конфедерація є федеративною демократичною республікою, що складається з 20 кантонів та 6 напівкантонів. У ст. 3 конституції цієї країни від 18 квітня 1999 р. (у редакції від 01.01.2021) передбачено, що кантони суверенні тією мірою, у якій їх суверенітет не обмежений

¹³ Groj, T. Die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz in Deutschland – ein Defizitbefund. | *Verfassungsblog*, 06 Juni 2019.

Союзною конституцією, та здійснюють усі права, які не передані Конфедерації.¹⁴

Основним нормативним правовим актом у сфері адміністративної юстиції, що діє на всій території країни, є Союзний закон Швейцарії «Про адміністративну процедуру» від 20 грудня 1968 р. (у редакції від 01.04.2021, зі змінами і доповненнями).¹⁵ Крім того, у сфері адміністративної юстиції на рівні Конфедерації діє такий базовий нормативний правовий акт, як Закон Швейцарії «Про Союзний адміністративний суд» від 17 червня 2005 р. (у редакції 01.03.2021, зі змінами і доповненнями)¹⁶.

Як встановлює п. 1 ч. 1 ст. 1 Союзного закону Швейцарії «Про адміністративну процедуру», цей нормативний правовий акт застосовується до процедури вирішення адміністративних спорів, які розглядаються через прийняття рішень союзними органами публічної влади у першій та апеляційній інстанції.

До таких органів публічної влади відповідно до п. 2 ч. 1 зазначеної вище статті, належать:

- Союзна рада (вищий федеральний орган виконавчої влади) Швейцарії та її підрозділи;
- Союзна канцелярія (загальний координуючий орган Союзної Ради) Швейцарії та її підрозділи;
- організації, установи та інші публічні відомства Союзної адміністрації (системи органів виконавчої влади) Швейцарії;

¹⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. (Stand am 1. Januar 2021). URL: <http://www.verfassungen.ch/verf74-i.htm>

¹⁵ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren. vom 20 Dezember 1968 (Stand am 1. April 2021). URL: <https://fhnw.swisscovery.sisp.ch>

¹⁶ Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. März 2021). URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/352/de>

- органи Союзних зборів (парламенту) Швейцарії;
- союзні суди першої інстанції та союзні апеляційні суди;
- союзні автономні установи та організації;
- Союзний адміністративний суд Швейцарії;
- союзні комісії;
- інші органи та організації, що не входять до системи Союзної адміністрації, здійснюють виконання публічних функцій, покладених на них Конфедерацією.

Під рішеннями, що переглядаються у межах системи адміністративної юстиції, відповідно до положень ст. 5 Союзного закону Швейцарії «Про адміністративну процедуру», розуміються будь-які заходи (тобто акти, рішення, дії, бездіяльність), що приймаються (здійснюються) органами публічної влади, відповідно до союзного публічного права в конкретних випадках, спрямованих:

- на встановлення, зміну чи скасування будь-яких прав чи обов'язків;
- встановлення наявності, відсутності або меж реалізації будь-яких прав чи обов'язків;
- відхилення заяв (скарг) щодо встановлення, зміни або скасування будь-яких прав чи обов'язків.

Під сторонами такого роду суперечок, відповідно до ст. 6 Союзного закону Швейцарії «Про адміністративну процедуру», розуміються особи (як фізичні, так і юридичні), на чиї права чи обов'язки можуть вплинути відповідні рішення.

Таким чином, у Швейцарії органи, які здійснюють вирішення спорів у межах системи адміністративної юстиції розглядають головним чином звернення приватних осіб, що подаються щодо рішень органів, які здійснюють публічне управління, автономних установ публічного

права та установ приватного права, наділених певними публічними функціями. У процесі діяльності органів адміністративної юстиції забезпечується ефективний контроль за функціонуванням системи публічного управління Швейцарії.

Слід також зазначити, що система адміністративного права Швейцарії має змішаний характер.

Основним союзним (федеральним) органом Швейцарії з дозволу суперечок у межах адміністративної юстиції є Союзний адміністративний суд Швейцарії, який розпочав свою діяльність відносно недавно, у 2007 р. Він розглядає заяви (скарги) щодо рішень, які приймаються союзними органами публічної влади Швейцарії (що належать до компетенції федеральної системи управління), а також у деяких випадках – рішень, що приймаються органами публічної влади кантонів.

До складу Союзного адміністративного суду входять 75 суддів (які обираються Союзними зборами терміном на 6 років), і 320 співробітників апарату. Суд очолює голова, у якого є заступник.

Структурно Союзний адміністративний суд включає п'ять відділень, а також генеральний секретаріат, і є найбільшим судовим органом Конфедерації.

Відділення відповідають розгляд заяв (скарг). Відділення I розглядає справи про захист довкілля, у сфері транспорту, енергетики та податків. Відділення II розглядає суперечки у сфері освіти, конкуренції та економіки. Відділення III спеціалізується на справах у сфері політики щодо іноземців, соціального страхування та охорони здоров'я. Відділення IV та V займаються виключно правами біженців, суперечками з питань міграції та видворення.

Місцем перебування Союзного адміністративного суду визначено місто Санкт-Галлен.

Як визначено в ч. 1 ст. 1 Закону Швейцарії «Про Союзний адміністративний суд», він є звичайним адміністративним судом (трибуналом) Конфедерації. Відповідно до ст. 2 цього Закону, при здійсненні своїх судових повноважень Союзний адміністративний суд є незалежним та підпорядковується лише закону.

Вищий судовий орган Конфедерації – Союзний суд Швейцарії – здійснює адміністративний нагляд за управлінською діяльністю Союзного адміністративного суду. При цьому контрольні функції щодо позасудової діяльності даного органу є і у Союзних зборів Швейцарії (ст. 3 Союзного Закону Швейцарії «Про Союзний адміністративний суд»).

Проте, відповідно до ст. 14 Закону Швейцарії «Про Союзний адміністративний суд», він здійснює самостійне регулювання своєї організації та управління.

У ст. 31 Закону Швейцарії «Про Союзний адміністративний суд» передбачено, що Союзний адміністративний суд розглядає заяви (скарги) щодо рішень, зазначених у наведеній вище ст. 5 Союзного закону Швейцарії «Про адміністративну процедуру». Додатковий перелік питань, що належать до його компетенції, також визначено у ст. 33 Закону Швейцарії «Про Союзний адміністративний суд».

Важливо, що ст. 32 Закону Швейцарії «Про Союзний адміністративний суд» містить перелік рішень, які не можуть оскаржуватись Союзним адміністративним судом (що стосується питань внутрішньої та зовнішньої безпеки країни, нейтралітету, зовнішніх зносин, реалізації виборчих прав громадян, а також отримання ліцензій (дозволу) у галузі атомної енергетики, утилізації відходів, інфраструктури залізниць, організації гральних будинків, та деякі інші).

Як перша інстанція Союзний адміністративний суд здійснює (за відсутності іншого спеціального правового регулювання) також і розгляд справ, що виникають у зв'язку з публічно-правовими договорами, які

укладаються Конфедерацією, її установами, департаментами, організаціями або підприємствами, пов'язаними із захистом інформації у галузі приватного права, конфіскацією незаконно отриманих активів, а також суперечок між Національним банком Швейцарії та Конфедерацією (ст. 35 Закону Швейцарії «Про Союзний адміністративний суд»).

Рішення Союзного адміністративного суду можуть бути оскаржені до Союзного суду Швейцарії, за винятком випадків, коли вони є остаточними, а Союзний адміністративний суд є останньою інстанцією (наприклад, у спорах, пов'язаних із правами біженців).

Розглянемо організацію системи адміністративної юстиції у Швейцарії лише на рівні її кантонів. Якщо говорити про положення, що стосуються процесуальної діяльності системи адміністративної юстиції Швейцарії, то у всіх кантонах вони різні, на відміну від норм кримінально-процесуального та цивільно-процесуального права, які на рівні кантонів були узгоджені та уніфіковані ще у 2011 р.

У багатьох кантонах прийнято нормативні правові акти, що містять положення, які закріплюють гарантії захисту прав приватних осіб у межах системи адміністративної юстиції. Так, у кантоні Во діє Закон «Про адміністративну процедуру» від 2008 р., у кантоні Берн – Закон кантона Берн «Про адміністративну процедуру та юрисдикцію» від 1989 р., в кантоні Женева – Закон «Про адміністративну процедуру» від 1985 р.

Розглядаючи більш детально організацію та правове регулювання адміністративної юстиції на рівні суб'єктів Швейцарії, візьмемо за приклад два кантони – Берн і Женеву, у яких реалізовані різні підходи.

Гарантії захисту прав громадян та організацій через звернення до системи адміністративної юстиції у кантоні Берн закріплено вже на конституційному рівні, оскільки ч. 1 ст. 100 Конституції кантону Берн від

6 червня 1993 р. (у редакції від 11 березня 2015)¹⁷ прямо встановлює, що Адміністративний суд кантону Берн є останньою інстанцією з розгляду адміністративних суперечок.

Відповідно до ч. 2 ст. 100 Конституції кантону Берн, законодавством кантону можуть засновуватись інші спеціальні судові органи для розгляду адміністративних спорів.

Закон кантону Берн «Про адміністративну процедуру та юрисдикцію» від 1989 р.¹⁸ що є профільним нормативним правовим актом кантону в даній галузі, регулює здійснення процесуальної діяльності органами публічної влади, органами адміністративної юстиції кантону Берна, а також його муніципалітетами (ч. 1 ст. 1).

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону кантону Берн «Про адміністративну процедуру та юрисдикції», під органами публічної влади розуміються органи публічної влади Берну, установи та департаменти кантону Берн, органи публічної влади, установи та департаменти комун кантону Берн, а також приватні особи (фізичні та юридичні), що діють на виконання покладених на них публічно-правових функцій.

Відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону кантону Берн «Про адміністративну процедуру та юрисдикцію», органи адміністративної юстиції приймають рішення з питань оскарження рішень органів публічної влади.

Отже, у межах системи адміністративної юстиції кантону Берн здійснюється перегляд рішень органів влади, спеціально створюваними незалежними органами, з метою забезпечення правового захисту населення.

Для виконання покладених на нього завдань відповідно до ст. 47 Закону кантону Берн «Про організацію судових органів та прокуратури»

¹⁷ Verfassung des Kantons Bern. vom 6. Juni 1993 (Stand am 11. März 2015). URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1994/1_401_401_361_fga/de

¹⁸ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 23.05.1989 (Stand 01.11.2020). URL:

Адміністративний суд кантону Берн включає до свого складу три відділення:

- ✓ суд з питань соціального забезпечення;
- ✓ суд з адміністративного права;
- ✓ суд у справах, що розглядаються французькою мовою.

Як встановлює ст. 54 Закону кантону Берн «Про організацію судових органів та прокуратури», зазначені відділення компетентні розглядати спори, що передаються до Адміністративного суду кантону Берн відповідно до наступного поділу підсудності:

- суд з питань соціального забезпечення розглядає всі суперечки, пов'язані із соціальним, медичним забезпеченням та соціальним страхуванням, виконуючи у тому числі функції третейського суду (примирителя) у цій галузі;
- суд з адміністративного права розглядає решту спорів, підвідомчих Адміністративному суду, за умови здійснення судочинства німецькою мовою;
- суд у справах, що розглядаються французькою мовою, вирішує справи, аналогічні переданим до Суду за адміністративним правом, але при розгляді яких судочинство здійснюється французькою мовою.

Профільним нормативним правовим актом кантону Женева (повне найменування – Республіка та кантон Женева) у сфері адміністративної юстиції є Закон «Про адміністративну процедуру» від 12 вересня 1985 р.

У ст. 6 Закону кантону Женева «Про адміністративну процедуру» міститься перелік органів, які провадять діяльність у сфері адміністративної юстиції. До зазначених органів належать:

- Адміністративний суд першої інстанції;
- Палата з адміністративних справ Суду кантону Женева;

- Палата із соціального забезпечення Суду кантону Женева;
- Кантональна рада (уряд кантону), а також інші органи публічної влади та посадові особи, на яких покладено відповідні функції, у визначених законодавством Конфедерації чи кантону випадках.

При цьому до системи органів адміністративної юстиції не входять суди цивільних та кримінальних справ, навіть у разі вирішення ним адміністративних спорів.

Відповідно до ст. 7 Закону кантону Женева «Про адміністративну процедуру», як сторони суперечок, що розглядаються органами адміністративної юстиції, є особи, чиї права чи обов'язки мають будь-який вплив на рішення органів публічної влади.

Адміністративний суд першої інстанції кантону Женева, що є основним органом з вирішення таких спорів у цьому суб'єкті Швейцарії, є і судовим органом, і примирителем. У другому випадку він забезпечує, наприклад, примирення сторін у спорах, пов'язаних з питаннями забезпечення рівності чоловіків та жінок у трудових відносинах.

Як судовий орган Адміністративний суд першої інстанції кантону Женева розглядає заяви (скарги) на рішення адміністративних органів кантону або муніципальних утворень (комун) у межах своїх повноважень, встановлених законодавством.

Адміністративний суд першої інстанції республіки та кантону Женева вирішує суперечки у таких сферах, як податкове право (спори, пов'язані з оподаткуванням на союзному, кантональному рівнях та на рівні комун), права іноземних громадян (політика, що проводиться в даній сфері, трудові права іноземних громадян), будівництво та захист довкілля, дотримання правил дорожнього руху.

Палата з адміністративних справ та Палата із соціального забезпечення Суду кантону Женева є (з урахуванням їхньої спеціалізації) апеляційною

інстанцією з вирішення спорів, що виникають між приватними особами та органами публічної влади для Адміністративного суду першої інстанції республіки та кантону Женева. Крім того, вони розглядають окремі категорії справ як суди першої інстанції:

- Палата з адміністративних справ Суду кантону Женева – в галузі державних закупівель, землеустрою, виборів, державної служби;
- Палата із соціального забезпечення Суду кантону Женева – у галузі соціального страхування, а також з питань окремих видів соціальних виплат.

Таким чином, Суд кантону Женева також виконує найважливіші функції щодо забезпечення контролю над діяльністю органів публічної влади.

§ 1.5. Адміністративне право Італії

1.5.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права

Для Італії, що належить до романо-германської правової системи держав, характерне виділення адміністративного права, що регламентує діяльність органів громадської адміністрації, у самостійну галузь публічного права.

Для цієї галузі італійського права характерна істотна зміна обсягу та предмета правового регулювання, особливо із прийняттям Конституції 1947 р. Це пов'язано із розширенням втручання держави у галузі економіки та надання послуг, розвитком програмування та європейською інтеграцією. До того ж у країні було здійснено адміністративно-територіальну реформу, що призвела до створення 20 областей, наділених широкою автономією. У ході реформи ряд адміністративних повноважень було передано областям, провінціям та комунам – територіальним суб'єктам громадського права, які є самостійними.

Особливістю правової системи Італії є наявність спеціального нормативного акта, що встановлює чітку ієрархію джерел права. Відповідно до Загальних положень про закон Цивільного кодексу, джерелами права визнаються закони, регламенти, корпоративні норми та звичаї.

У новітніх італійських курсах з публічного права дається більш детальна класифікація:

- ✓ джерела права, які мають верховенство (конституція та конституційні закони);
- ✓ первинні джерела (закони та акти, що мають силу закону);
- ✓ вторинні або похідні джерела (регламенти та прирівняні до них акти);
- ✓ інші джерела (конституційні угоди, звичаї, акти Європейського Союзу).

Систему виконавчої влади Італії очолює Рада Міністрів. Італія є парламентською республікою, тому уряд формується на підставі результатів виборів до Палати депутатів. Відповідно до Конституції, Президент республіки призначає голову Ради Міністрів та, за його пропозицією, міністрів. На відміну від інших країн, схвалення парламенту має отримати весь склад уряду, а не тільки його голова.

Рада Міністрів визначає загальну політику уряду та спрямування адміністративної діяльності, приймає рішення з усіх аспектів політичного курсу, визначеного на основі довіри спільно з парламентом країни, вирішує суперечки про компетенцію між окремими міністрами. Відповідно до Конституції Раду Міністрів утворює голова та міністри, проте на практиці склад уряду суттєво трансформувався. На сьогодні його повноправними членами є заступники голови, міністри без портфеля, заступники міністрів, генеральний секретар Бюро Ради Міністрів. Крім того, з 1983 р. діє Рада кабінету.

Конституція не встановила перелік міністерств, тому їх склад може змінюватися відповідно до розпорядження звичайних законів. В Італії

виділяють два різновиди міністрів: 1) очолюють міністерства; 2) координують певні напрями, але не є керівниками відомств.

Останні – міністри без портфеля – виконують свої функції на підставі доручення Голови Ради Міністрів.

Міністри колегіально відповідальні за дії Ради Міністрів та індивідуально – за дії керованих ними відомств. Формою відповідальності міністра є його відставка з посади.

В Італії немає спеціального закону про центральну адміністрацію або про організацію та діяльність публічної адміністрації.

В італійській доктрині до публічної адміністрації відносяться всі структури, створені для здійснення якогось із трьох завдань:

- 1) сприяння політичним інститутам у сфері управління;
- 2) здійснення діяльності щодо досягнення цілей державного характеру, визначених політичними інститутами;
- 3) виробництво продукції, надання послуг та одержання прибутку в колективних інтересах відповідно до Конституції, законів, з курсу уряду країни.

До органів публічної адміністрації належать структури, що різняться за своєю організацією та повноваженнями: Бюро Ради Міністрів, міністерства, міжміністерські комітети, національні та вищі ради, незалежні агенції та адміністрації, автономні служби.

Як і в більшості західних країн, в Італії, поряд з державними органами територіальних суб'єктів – областей, комун, окремі функції громадської адміністрації можуть бути покладені на інших суб'єктів публічного права, що користуються правами юридичної особи.

Державна служба в Італії має певну специфіку. Ключові елементи державної служби сформульовано у рішеннях органів адміністративної юстиції. До них належать такі:

- роботодавцем є орган публічної адміністрації;
- призначення на посаду провадиться на підставі формального акта цієї установи;
- здійснювана робота обумовлена інституційними завданнями конкретної установи та має постійний характер;
- в основі цих відносин лежить функціональна та ієрархічна підпорядкованість;
- заробітна плата службовців визначається на підставі закону та регламентарного акта.

У Конституції закріплюється рівне право громадян обох статей на однакових умовах:

- вступати на державну службу та обіймати виборні посади;
- мати можливість приймання на службу осіб італійської національності, які не є громадянами Республіки;
- проходити конкурс на заміщення посад у публічній адміністрації.

Допускається обмеження права перебувати в політичних партіях для суддів, кадрових військових, посадових осіб та агентів поліції, дипломатичних та консульських представників за кордоном.

Усі державні службовці об'єднуються у кілька підрозділів для укладання колективних договорів. Число і склад підрозділів затверджуються декретом Президента Республіки, відповідно до рішення Ради Міністрів.

В італійських фахових джерелах виділяються такі типи службовців: службовці міністерств, викладачі державних шкіл та університетів, військові та персонал поліції, дипломати, магістрати (судді), керівний склад держави, співробітники державних автономних служб, персонал конституційних органів держави, службовці обласних, місцевих та інших публічних установ.

Держслужбовці розрізняються за ознакою функціональної кваліфікації. При нижчій – враховується зміст службових обов’язків, з урахуванням вимог, які висуваються до трудової діяльності. За більш високої – оцінюється переважно культурний рівень та професійний досвід, стаж як керівника групи, служби та установи, відповідальне ставлення до своїх обов’язків.

Існують два способи заміщення посад державних службовців – відкритий конкурс і призначення на підставі рішення адміністрації.

Нині статус службовців регламентується, виходячи з положень Цивільного кодексу про колективні договори, та відповідно до індивідуальних контрактів. На законодавчому рівні, як і раніше, регулюються порядок набору на держслужбу та питання, пов’язані з відповідальності службовців та несумісністю посад.

1.5.2. Регулювання адміністративної діяльності

Після прийняття Конституції 1947 р. в Італії було введено *триєдину систему територіального устрою*:

- муніципальний рівень – комуни та провінції;
- регіональний рівень – області.

Ця країна є типовим представником французької моделі самоврядування. Водночас необхідно враховувати, що в Італії розроблено оригінальну модель адміністративно-територіального устрою, в основі якої лежать два принципи – *політична децентралізація та автономія територіальних колективів у рамках єдиної держави*. Ця модель називається «обласна держава». Вона передбачає надання самостійності всім територіальним колективам, але в найбільшому обсязі нею наділяються області.

Комуни – найдрібніші адміністративно-територіальні одиниці. В Італії їх налічується 8 100. При утворенні комун їх населення не може бути меншим

за 10 тис. жителів. Комуни мають адміністративні повноваження у сфері соціального обслуговування, благоустрою та використання території, економічного розвитку.

Провінції не можуть мати менше 200 тис. населення, а для більш ефективного здійснення управлінських функцій в них можуть створюватися адміністративні округи. Провінція збирає пропозиції комун, бере участь у розробці обласних планів та програм розвитку, а також приймає відповідно до них власні багаторічні секторальні програми та план розвитку території.

Найбільші адміністративно-територіальні одиниці – області – можуть створюватися за наявності щонайменше 1 млн. жителів. Вони мають законодавчу, адміністративну та фінансову самостійність. За Конституцією 1947 р. їм передані повноваження, що раніше входили до компетенції держави. Найважливіші з них – це повноваження у законодавчій сфері.

Усі територіальні одиниці мають свої статuti та систему органів, що включає раду, джунту (виконавчий орган ради), голову (у комунах – синдика).

У межах організаційних моделей областей виділяють:

- центральний та периферійний апарат;
- установи та служби, підпорядковані області, та товариства з обласною участю;
- територіальні установи, які мають самостійну компетенцію, на яку поширюється обласне програмування.

Центральний апарат створюється для технічного та професійного сприяння джунті.

Здійснюючи управлінську діяльність, області можуть створювати різні установи та служби, які надають своєму персоналу вигідніші умови.

В усіх територіальних органах Італії є представники центральної влади. В області ці функції виконує урядовий комісар. У провінціях вони покладені на префекта, який входить до системи Міністерства внутрішніх справ. У комунах таким чиновником є синдик.

1.5.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні

В італійському законодавстві розроблена досить розгалужена система контролю за законністю при здійсненні державного управління. Особливе місце у ній займають Рахункова палата та Державна рада, ключові елементи, статус яких закріплюються на конституційному рівні. Хоча Основний закон відносить їх до розряду допоміжних органів, вони здійснюють і юрисдикційні функції, чим пояснюється їх незалежність по відношенню до уряду.

Рахункову палату засновано у 1862 р. Нині рахункова палата складається з 10 секцій, перша з яких здійснює контрольні функції, решта – юрисдикційні. Секції засідають окремо, інколи проводяться спільні засідання. У штаті Рахункової палати 523 магістра, які поділяються на радників та референдарів.

До функціоналу палати належить загальний контроль над законністю актів уряду. Вона попередньо розглядає всі регламенти у вигляді декретів Президента, крім актів політичного характеру (призначення на вищі посади, стосунки з парламентом). Крім того, Рахункова палата здійснює як попередній, так і наступний контроль за витрачанням коштів та дотриманням державного бюджету країни. Попередній контроль охоплює всі акти уряду, що впливають на бюджет. Державна рада є консультативним адміністративно-юридичним органом, а також органом охорони законності в управлінні. Засновано її в 1859 р., а у 1924 р. внесено зміни і доповнення.

Державна рада складається із 6 секцій, 3 з яких здійснюють юрисдикційні, а 3 – консультативні функції.

Формами роботи Ради є загальні засідання всіх радників на чолі з головою, об'єднані засідання консультативних секцій, у разі потреби – засідання спеціально заснованих комісій. Персонал ради складається з радників та референдарів.

Державна Рада, з одного боку, є апеляційною інстанцією щодо рішень обласних адміністративних трибуналів. При цьому подання касаційної скарги на її рішення, як і рішення Рахункової палати, допускається тільки на підставі підсудності. З іншого боку, як допоміжний орган, він висловлює свою думку щодо запитів міністрів. Ця думка формулюється на засіданні секції, а за рішенням голови Ради – спеціальною комісією або кількома консультативними секціями.

Особливістю італійської системи є те, що суперечки відносно публічної адміністрації можна розглядати як адміністративними судами (спеціалізованими органами адміністративної юстиції), так і судами загальної юрисдикції.

Судовий захист допускається щодо будь-якого акта публічної адміністрації, незалежно від категорії акта чи способу оскарження. Суди загальної юрисдикції розглядають суперечки щодо порушення суб'єктивних прав. Можливості звичайного судді досить обмежені. Він може анулювати чи змінити акт публічної адміністрації, який послужив основою порушення справи. Він може прийняти рішення лише про незастосування у цьому випадку акта, визнаного незаконним, покласти на орган публічної адміністрації обов'язок відшкодувати шкоду.

Органи адміністративної юстиції здебільшого здійснюють юрисдикцію з охорони законних інтересів, як виняток, охорону суб'єктивних прав на підставі розпоряджень законів. На відміну від судів загальної юрисдикції, органи адміністративної юстиції правомочні як анулювати оспорюваний

акт з причин перевищення влади, порушення компетенції чи неправильного застосування закону, так і вимагати від органу публічної адміністрації прийняття певного акта.

В Італії розрізняють звичайні та спеціальні органи адміністративної юстиції. До перших відносять адміністративні суди. У кожній італійській області функціонує один суд у складі голови, що є членом Державної Ради, та не менше 5 магістратів. Обласний адміністративний суд засідає у складі трьох осіб. Спеціалізованими органами адміністративної юстиції є Рахункова палата – з питань публічної звітності, Центральна податкова комісія та відповідні комісії – щодо суперечок між платниками податків та фінансовими органами, Вищий та обласні трибунали публічних вод – щодо водокористування.

§ 1.6. Адміністративне право Іспанії

1.6.1. Регулювання адміністративної діяльності

В іспанській теорії адміністративного права особлива увага приділяється публічній адміністрації як юридичній особі. Перше, на що звертають увагу вчені-адміністративісти, це те, що публічне адміністрування не є для адміністративного права стабільною функцією. Мобільність адміністративної діяльності є головною перешкодою на шляху до спроби чітко окреслити матеріальні чи формальні межі публічного адміністрування.

Адміністративна діяльність, яку повинна здійснювати публічна адміністрація, залежить від історичного етапу розвитку держави, вона є змінюваною та суттєво залежить від соціального попиту, який є різним для кожної культурної епохи. Також вона суттєво залежить від соціально-економічного розвитку держави.

Іспанія – конституційна монархія. Главою держави є король, проте справжня виконавча влада належить Прем'єр-міністру, який очолює уряд. Законодавча влада здійснюється Генеральними кортесами – парламентом, що складається із Сенату (265 депутатів) та Конгресу депутатів (350 депутатів). Сенат відіграє другорядну роль у політичних і законодавчих процесах, оскільки найважливіші рішення приймаються у нижній палаті. Верхня палата, власне, має дорадчі функції. Нова Конституція Іспанії набула чинності 29 грудня 1978 після затвердження іспанськими виборцями в загальнонаціональному референдумі.

Правовий режим публічних адміністрацій встановлюється на основі конституційної концепції. Він виходить за межі правил внутрішнього функціонування публічної адміністрації та інтегрує правила взаємодії її із суспільством. А найголовніше, розкриває конкретні інструменти, які мають ефективно забезпечувати конституційні права людини та соціальних груп у країні.

До системи публічної адміністрацію слід віднести:

- ✓ державну адміністрацію;
- ✓ адміністрації автономних громад;
- ✓ суб'єктів, що входять до складу місцевої адміністрації;
- ✓ суспільно-правові утворення, які залежать від держави або пов'язані з нею громадами або місцевими утвореннями.

Автономні громади (Comunidades autnomas) об'єднують великі території, які мають різні характеристики та різні рівні політичної свободи та самостійності. Автономні громади мають досить велику самостійність у внутрішніх питаннях, незалежну виконавчу та законодавчу владу, тому можуть приймати свої закони та вести політику, що відображає волю та інтереси їх мешканців.

У Конституції конкретний розподіл функцій визначено в такий спосіб, що автономні громади можуть приймати закони у тих галузях, де конституція

визнає їх компетенцію. Вони не мають юрисдикції щодо інших питань політики, таких як зовнішня політика, оборона та грошово-кредитна політика, винятком можуть бути випадки, коли центральний уряд передає до регіонів тимчасові чи обмежені повноваження у таких сферах.

Відповідно до своєї Конституції Іспанія дотримується двох принципів: *єдності та незалежності*.

Держава налаштована на тісні зв'язки та солідарність між усіма автономними громадами. Якби солідарності не існувало, не було б єдиної країни. Ця солідарність на практиці означає, що всі сили – центральні чи автономні – повинні діяти на підставі того, що вони є членами єдиного цілого і, отже, мають спільні інтереси. Така солідарність також передбачає обов'язок взаємної допомоги, підтримки та лояльності, як визначено в Конституції.

Автономні області не мають власних конституцій. Натомість вони мають основний закон – *автономний Статут* (Estatuto de autonomía). Цей закон визначає повноваження громад у політичному процесі на засадах єдності та незалежності, правила взаємодії між національним парламентом та законодавчими зборами для кожної громади та іншу діяльність, яка не суперечить Конституції.

Політичні лідери автономної спільноти обираються на основі загального виборчого права серед усіх жителів кожного регіону в парламентській системі. Це означає, що виборці обирають партії, які стануть частиною різних парламентських груп, і, зі свого боку, ці групи обирають, відповідно до їхньої більшості, автономний уряд. У регіонах з давніми історичними традиціями, як правило, править націоналістична партія, тоді як інша частина Іспанії поділена між двома великими національними партіями: правоцентристською Народною партією та лівоцентристською Соціалістичною.

Важливо відзначити, що деякі автономні громади мають більший історичний вплив, ніж інші, оскільки вони мають свою специфіку.

Наприклад, це стосується Каталонії, Галісії та Країни Басків. Ці три області мають особливу систему самоврядування, засновану на їх мовній та культурній самобутності.

Іспанія поділяється на 19 автономних областей, що об'єднує 50 провінцій. Провінція – самоврядна територія, на чолі якої діє провінційна депутація, що складається з президента та низки провінційних депутатів (пропорційно) з-поміж місцевих жителів. Депутати обираються членами міських рад. Депутація немає законодавчої влади, але виконує окремі функції виконавчої.

Зі скасуванням королівського абсолютизму та прийняттям ліберальних ідей в Іспанії була сформована нова концепція місцевого самоврядування. Це надало місцевим органам особливого правового статусу з метою організації та управління територіями.

Іспанія ділиться на муніципалітети. Управління муніципалітетів належить міській раді. Це колегіальний орган, який очолює міська адміністрація. Міська рада складається з радників, які обираються всенародним голосуванням. Кількість членів ради може змінюватися залежно від кількості мешканців. У муніципальних виборах можуть голосувати та балотуватися на виборах усі громадяни Європейського Союзу, незалежно від національності. Рада на пленарному засіданні приймає рішення з найважливіших питань, які потребують якнайшвидшого вирішення і є важливими для громадян: прийняття генеральних планів розвитку міста, розробка та затвердження правил у різних сферах життя, у сфері податків та місцевої політики.

Президент міської ради – мер, який обирається з членів ради. Мер уповноважений організувати, призупиняти та проводити засідання, вести дискусії на пленарному засіданні та інших муніципальних зборах. Він також є найвищим представницьким органом муніципалітету і несе відповідальність за владу та управління. Якщо мер не виконує покладені

на нього обов'язки, міська рада на пленарному засіданні може висловити недовіру і таким чином усунути його з посади за допомогою «конструктивного вотуму недовіри», це означає, що при голосуванні на нараді рада має запропонувати нову кандидатуру, щоб уникнути «вакууму влади».

Функціями міської ради є ті, які держава надала автономній спільноті, як правило, ті, які безпосередньо впливають на життя громадян.

У деяких невеликих сільських муніципальних утвореннях у північній Іспанії існує особлива форма прямої демократії: Відкрита рада (Consejo Abierto). Ця форма уряду схожа на ту, що існувала у Стародавній Греції. У цих іспанських містечках усі жителі, у разі необхідності, дзвонять у дзвін, збираються на збори, щоб обговорити принципові питання, що мають спільний інтерес і приймають рішення. Завдяки своїм характеристикам, ця форма демократії може бути життєздатною лише у населених пунктах із невеликою кількістю мешканців: сто чи менше.

Для вирішення конкретних питань у великих міських агломераціях, мегаполісах діють місцеві органи. Вони складаються з муніципалітетів у межах міських агломерацій та функціонують у напрямках загальних економічних та соціальних зв'язків. Найбільш яскравим прикладом є Барселона (Barcelona), друге за кількістю населення місто в Іспанії, столиця автономної області Каталонія та однойменної провінції. Населення Барселони становить приблизно 1 615 908 осіб. У передмісті живе приблизно 3 186 461 особа, а провінція Барселона налічує приблизно 4 928 825 жителів. З 1984 р. місто поділено на 10 адміністративних районів, кожен з яких управляється своєю радою.

Нарешті, міста з населенням понад 250 000 жителів мають свої власні системи, хоча вони не дуже відрізняються від загальної моделі. Головна відмінність у цьому, що у великих містах мер є уособленням вищої влади, і з ним Рада управляючих, виконує функції органу виконавчої.

1.6.2. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні

Адміністративна гілка правосуддя почала розвиватися в Іспанії в 1888 р. Закон про адміністративну правову систему поєднав у собі риси романо-германської правової моделі та до певної міри – англосаксонської. Водночас у 1956 р. цей закон набув нових положень: введені спеціалізовані суди й визначено їх повноваження, визначені стандарти. У 1998 р. у законі були прописані моделі покращення певних конкретних аспектів, що стосуються вироку та підстав апеляції.

Відповідно до Конституції¹⁹ правова система Іспанії діє за певними принципами ефективності, ієрархії, децентралізації та координації, її діяльність має служити суспільним інтересам. Іспанська адміністративна юстиція має на меті поєднання двох принципів: *законності діяльності органів влади та гарантії захисту прав та захист інтересів громадян*. На основі цих принципів адміністративної юстиції створено систему правової експертизи та контролю. Іспанське державне управління визначається як бюрократична організація наділена статусом юридичної особи, незалежно від уряду, вона має виконувати закон і служити спільним інтересам об'єктивно.

Кожна іспанська автономна спільнота, як територіальний орган регіонального розміру, має автономний Уряд з відповідними автономними державними управліннями.

Іспанське адміністративне право визнає різницю між загальними та індивідуальними актами, резолютивними актами (що поклали край адміністративній процедурі) та підготовчими діями.

¹⁹ Constituciy n Espacola, de 29 de diciembre de 1978. Boletyn Oficial del Estado n.º 233, de 27 de septiembre de 2011. URL: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>

Право управління адміністративними актами юрисдикційно надано представникам судової влади, що складається із суддів та магістратів з досвідом роботи в галузі права.

В Іспанії існують певні **стандарти правосуддя**:

- ✓ Конституція та Положення, що стосуються структури та організації судової влади, закріплюють право на ефективний правовий захист;
- ✓ допомога адвоката є обов'язковою для всіх позовів перед усіма юрисдикціями, за винятком державних службовців у судових процесах, що стосуються їх статусу;
- ✓ ст. 119 Конституції встановлює, що правосуддя є безкоштовним для всіх, хто доведе недостатність своїх ресурсів для судового розгляду;
- ✓ коли сторона робить звернення нещиро або нерозсудливо, судовий орган може присудити їй виплатити суму позову (сума може бути як сукупність, частина або навіть максимальна цифра витрат), а за деяких умов, що вкрай рідко – накласти штраф;
- ✓ юрисдикція, що є елементом порядку судового розгляду, підтримується за рахунок формування такого складу: одного судді Палати Верховного суду, Національного суду («Суд національної юрисдикції») та Вищого суду, що складається з кількох суддів, включаючи голову. Склад та компетенція суду публікується щорічно урядом;
- ✓ суворі вимоги до суддів: судді/суддя можуть належати до першої («juez»), другої («magistrado») або третьої («magistrado dell Tribunal Supremo») категорії єдиної юридичної професії. Умови висування судді та правовий статус суддів є однаковими для всіх юрисдикцій, з деякими нюансами для судді Вищого суду. Існує ефективна програма подальшого навчання (класи, семінари тощо) суддів протягом усієї їхньої кар'єри. Враховується об'єктивний критерій під час виборів суддів: початкова освіта, вакансії, трудовий стаж, досягнення тощо;
- ✓ принципи рівності та захисту прав є принципами конституційної цінності, які гарантують право на ефективний правовий захист, у тому

числі принцип доступу до суду (дещо не дотримується у зв'язку з особливістю позовних процедур – вони мають письмовий вигляд, а апеляція взагалі обов'язково спрямовується в електронному вигляді у суд);

✓ принцип незалежності судді – на суддів неможливо вплинути, вплив здійснюється лише у виняткових випадках, передбачених законом;

✓ позов може бути задоволений до прийняття рішення під час судового розгляду, у випадках мовчазної згоди з боку адміністрації, відсутності претензії у разі позасудового визнання адміністрацією вимог відповідача та примирення;

✓ слухання є обов'язковими навіть для спрощеного судочинства; слухання є відкритим (загальний принцип відкритості юрисдикційної діяльності). Участь свідка в адміністративному процесі не часто зустрічається на практиці і є необов'язковою;

✓ обговорення проводиться один раз після ухвалення позову, у той момент, коли приймається (якщо такий є), або після письмового ув'язнення, або безпосередньо без проведення слухань та ув'язнення;

✓ лише судді, що мають відношення до суду, будуть представлені на обговоренні, яке є таємним;

✓ окремі думки судді/суддів мають право бути, коли рішення ухвалюється колегіально на всіх рівнях адміністративної юрисдикції;

✓ рішення виносяться в письмовій формі протягом десяти днів, як тільки позов був задоволений.

У зв'язку з тим що скарги на дії або бездіяльність адміністрації для виконання приватними особами не передбачені, існує можливість для судді накладати зобов'язання на адміністрацію, яка не виконує рішення, а також можливість впливу приписами. У такому разі може бути застосовано адміністративну або кримінальну відповідальність. Суддя може продовжити термін виконання дії вироку, але у зв'язку з частим використанням такого права в Іспанії виникла проблема збою в роботі

суду – надмірної затримки рішення. Існує політика боротьби з надмірною затримкою рішень, основні політичні партії підписали у 2001 р. Пакт юстиції, у якому було передбачено спеціальні процедури зменшення затримки рішень.

Законодавство Іспанії дозволяє фізичним чи юридичним особам, які мають на це право, можливість подавати скаргу перед суддею. Крім того, таке право надано постраждалим компаніям, асоціаціям, профспілкам, групам та організаціям із захисту законних прав та колективних інтересів.

Питання про неконституційність винесеного рішення може бути вирішене тільки в Конституційному суді у випадках, коли є підстави вважати: а) що існує невідповідність закону, стандартним процедурам або ставиться під сумнів виконання конституційних принципів; б) позов є предметом інших правових відносин.

Щодо державних органів загальної адміністрації, то держава може оскаржити акти автономних та місцевих адміністрацій. Ці автономні та місцеві адміністрації, з метою забезпечення їхньої незалежності, також можуть оскаржити акти загальної адміністрації держави.

Оскарження судових рішень може бути неприйнятним або відхиленним у випадку, коли:

- воно не належить до компетенції судів,
- особа не має права або певних повноважень,
- управлінська діяльність, яка є предметом оскарження, не є спірною,
- час для подання апеляції закінчився.

Якщо суддя вважає, що наявна одна або декілька із цих причин, він повідомляє сторони про причини неприпустимості їхнього прохання та в межах встановленого строку (протягом десяти днів) дає відповідь. Термін оскарження судових рішень становить два місяці з наступного дня після публікації рішення за спірними положеннями.

§ 1.7. Адміністративне право Португалії

1.7.1. Регулювання адміністративної діяльності

Португалія, офіційно Португальська Республіка – держава на крайньому південному заході Європи. Розташована в західній частині Піренейського півострова, а також на Азорських островах, Мадейра в Атлантичному океані. Межує з Іспанією. В основу адміністративного поділу Португалії покладено 308 муніципалітетів (Município або порт, *concelho*), якими керують відповідні муніципальні палати. Зі свого боку, муніципалітети поділяються на 4 257 муніципальних громад (*freguesia*). Муніципальними громадами керують відповідні управи або жунті (*junta de freguesia*), кожна з яких очолює президент.

Така структура повністю охоплює всю національну територію країни, навіть там, де йдеться про військові чи природоохоронні території, не існує жодної двозначності у таких випадках.

Португалія – президентська республіка (з 1910 р.). Президент Португальської Республіки обирається загальним голосуванням на п'ять років.

Уряд очолює Прем'єр-міністр, зазвичай, це лідер, який переміг на парламентських виборах. Прем'єр-міністр формує склад свого кабінету. Як очільник виконавчої гілки влади Прем'єр-міністр координує дії своїх міністрів, представляє уряд перед іншими гілками влади (Президент Республіки, Національна Асамблея, судова влада), звітує перед Національною Асамблеєю, а також інформує Президента Республіки. Одночасно з функціями голови уряду Прем'єр-міністр Португалії може виконувати функції одного або кількох міністрів.

Не існує ліміту кількості для мандатів Прем'єр-міністра Португалії. Призначення на посаду Прем'єр-міністра здійснює Президент Республіки,

за результатами законодавчих виборів, у яких обираються депутати Асамблеї та після заслуховування у ній представників відповідних партій. Як правило, прем'єр-міністром призначається лідер партії-переможця.

Парламент (Асамблея Республіки) обирається за партійними списками на 4 роки та є однопалатним. Асамблея раніше складалася з 250 депутатів, але в процесі конституційної реформи 1989 р. кількість депутатів знизилася і певний час коливалася між 180 і 230 депутатами. Наразі кількість депутатів Асамблеї становить 230 осіб. Депутати обираються загальним голосуванням на чотирирічний термін у 22 виборчих округах. 18 округів знаходяться в континентальній Португалії, по 1 округу складають Азорські острови, Мадейра, португальська діаспора в Європі та діаспора в інших країнах. Згідно з Конституцією, депутати представляють усю країну, а не лише свої виборчі округи.

Адміністративні одиниці вищого порядку вже не такі чіткі: до них відносять адміністративні округи (*distrito*), провінції, статистичні одиниці NUTS (*Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos*) 2-го та 3-го рівня, міські громади, а також міжмуніципальні асоціації.

Існують інші поділи найвищого рівня неадміністративного порядку, специфічні у сфері діяльності (наприклад, туристичні регіони), а також технічного, історичного та культурного характеру. Було також кілька спроб виділити природні регіони, що на адміністративному рівні не мало успіху.

Сучасний поділ має таку **структуру**:

✓ *Автономні регіони.* З 1976 р. найважливішим є поділ між континентальною територією та двома автономними регіонами: Азорськими островами та Мадейрою. Цей розподіл національної території відповідає статистичним одиницям NUTS 1-го рівня. Автономні регіони, у свою чергу, діляться безпосередньо на муніципалітети (19 на Азорських островах та 11 на Мадейрі). Континентальна частина Португалії має низку інших статистичних одиниць.

✓ *Адміністративні округи*, хоч і перебувають у стадії зникнення внаслідок процесу децентралізації, продовжують бути важливими одиницями поділу країни, забезпечуючи основу цілого ряду застосувань адміністративного поділу, починаючи від виборчих округів і закінчуючи регіональними футбольними чемпіонатами. На сьогодні існує 18 адміністративних округів

✓ *Статистичні одиниці NUTS* – номенклатура територіальних одиниць з метою статистики – з'явилися в Португалії порівняно недавно, в 1986 р. В основу цього поділу покладено континентальну частину та автономні регіони як головні елементи, а також регіони та муніципалітети, як елементи для визначення одиниць NUTS 2-го та 3-го рівня. Поділ на адміністративні округи у разі було проігноровано. Щороку одиниці NUTS набувають все більш важливого значення, поступово витісняючи адміністративні округи.

1.7.2. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні

У Конституції Португалії прописано таку систему судів: Конституційний суд, Верховний суд та Верховний адміністративний суд.

Верховний суд і Верховний адміністративний суд мають ланку нижчестоящих судів, спеціалізованих судів, зокрема систему військових судів. Суди вповноважені органами верховної влади здійснювати правосуддя в ім'я народу. Вони незалежні й підпорядковуються лише закону.

Реформу португальських адміністративних судів реалізовано після плідного громадського обговорення. На сьогодні адміністративна юстиція ґрунтується на таких актах:

- Адміністративний та Податковий судові Статути;
- Кодекс Адміністративних судів.

Перший Закон встановлює структуру та організацію адміністративних та податкових судів, а другий – визначає порядок розгляду справ в адміністративних судах.

До компетенції Адміністративного та Податкового судів відповідно до статутів входить:

- захист основних прав та інтересів приватних осіб, які безпосередньо ґрунтуються на положеннях адміністративного чи податкового законодавства, або у зв'язку з правовими актами та практикою їх застосування відповідно до положень адміністративного чи податкового законодавства;
- оцінка законності правових норм, виданих адміністративними органами;
- оцінка законності правових норм чи актів виданих приватними організаціями та практики їх застосування під час здійснення адміністративних повноважень;
- питання про відповідність договірних актів та договорів, підписаних відповідно до норм публічного права;
- питання, що стосуються цивільної позадоговірної відповідальності держави або її органів, співробітників, агентів чи цивільних службовців;
- спори між державними органами.

Останні реформи в країні зумовили згорання традиційної концепції, мета якої полягала у наданні судам контролю за дотриманням законності, відповідно до французької традиції. Перехід до суб'єктивістської моделі знайшов своє відображення у розширених повноваженнях судді. Адміністрація має знаходити баланс між правами громадян та суспільними інтересами.

Прикладом реалізації такої тенденції є доповнення повноважень прокурора:

- визнання суб'єктивних юридичних обставин, що виникають безпосередньо з правових чи адміністративних положень правових актів, які практикуються відповідно до адміністративних правових норм;
- забезпечення запобігання ризику, недопущення заподіяння шкоди щодо осіб, які беруть участь у судовому процесі;
- втручання у прийняття рішень у спорах з питань будівництва, дії чи виконання контрактів у сфері адміністративної юрисдикції;
- контроль за забезпеченням Державною адміністрацією відшкодування збитків чи оплати збитків, особам, які беруть участь у судовому процесі;
- право анулювання незаконних правил, які суперечать чи не відповідають адміністративно-правовим становищем;
- уповноважений скасовувати рішення суду або визнавати їх такими, що суперечать адміністративним актам;
- сприяє вирішенню питань, пов'язаних із заборонаю ознайомлення з документами та надання інформації у справі, що розглядається.

Нова процесуальна система заснована на поєднанні кількох видів процесів. Існують дві основні форми діяльності для опротестування адміністративних актів:

- ✓ *звичайні дії* – охоплюють усі суперечки в межах адміністративної юрисдикції, не набувають форми спеціальних адміністративних заходів;
- ✓ *спеціальні дії* – використовуються у випадках незаконної реалізації адміністративних актів, а також під час розгляду заяв щодо незаконності чи бездіяльності відносно рішень.

Процедури у звичайних адміністративних діях такі самі, як у звичайному порядку цивільного судочинства. Спеціальні адміністративні заходи мають власний порядок, встановлений Кодексом.

На доповнення до двох основних форм дії є також низка невідкладних та самостійних процедур. Серед них: процедури, пов'язані з вивченням

предмета спорів, виконання судових викликів та повідомлень, отримання необхідної інформації, ознайомлення з документами, захист прав, свобод та гарантій та надання ранньої допомоги.

Реструктуризація юрисдикції демонструє перехід до цивільних процедур. Заява сторони – підстава для подання апеляції. Апеляційний суд у другій інстанції ухвалює рішення про оскарження на основі фактичних даних.

Розширення судового контролю над адміністративною діяльністю пов'язане із концепцією законності, яку прийняли португальські адміністративні суди.

§ 1.8. Адміністративне право Туреччини

1.8.1. Поняття та система джерел права

Відповідно до Конституції, Турецька Республіка є демократичною, світською та соціально-правовою державою. За формою правління Туреччина є змішаною (президентсько-парламентською) республікою.

Турецька Республіка належить до романо-германської правової сім'ї, проте займає у ній особливе місце. Це пов'язано із тим, що система управління Туреччини сформувалася під впливом публічного права Франції. Кодифікація законодавства Республіки Туреччина у перші десятиліття її існування призвела до формування змішаної та складної системи, елементи якої багато в чому не відповідали один одному, тому що судові санкції запозичені з італійського кримінального законодавства, а адміністративні санкції – з адміністративного законодавства Франції. Водночас з організаційної точки зору адміністративне право Туреччини з нинішньою будовою державного управління переважно нагадує правову систему періоду Османської імперії.

Отже, **адміністративне право Туреччини** – це галузь права, яка регулює організацію та діяльність адміністративних органів. Ці органи займають у державі ключове становище. Вони впроваджують у життя політичні рішення, ухвалені законодавцем.

Адміністративне право є частиною національного публічного права, що регулює правовий статус, організацію функціонування органів державної влади чи державного управління загалом.

Основним джерелом права у Туреччині є законодавчі та інші нормативно-правові акти. На чолі ієрархії – Конституція. За нею слідує закони та інші нормативні акти парламенту, які мають більшу юридичну силу, ніж будь-які нормативно-правові акти інших органів державної влади.

Парламент може делегувати певні законодавчі повноваження Раді Міністрів. Постанови, які мають чинність закону, затверджені урядом (за винятком періодів надзвичайного стану), не можуть стосуватися основних політичних прав та обов'язків громадян.

Ці постанови набирають чинності з дня офіційного опублікування й того самого дня мають бути доведені до депутатів. Крім того, уряд видає звичайні ухвали нормативного характеру на виконання законів. Підзаконні нормативно-правові акти можуть видавати міністерства та відомства.

Міжнародні договори та угоди, уведені в дію за передбаченою процедурою, набувають чинності закону. Після цього із претензіями про те, що вони не є конституційними, не можна звертатися до Конституційного суду.

Міжнародні договори мають пріоритет по відношенню до актів національного законодавства. Додатковим джерелом права в Туреччині є судові прецеденти – «уніфікаційне» рішення Касаційного суду та Державної ради.

1.8.2. Регулювання адміністративної діяльності

Голова держави – Президент Республіки, який домінує в державному механізмі: згідно з Конституцією він уособлює єдність та неподільність республіки та нації. Він наділений широким колом повноважень у сфері законодавчої, виконавчої та судової влади. Відповідно до ст. 101 Конституції Туреччини, Президент обирається парламентом строком на 7 років із числа його депутатів, які досягли 40-річного віку та мають вищу освіту. Кандидатом на пост Президента Туреччини може бути турецький громадянин, який відповідає зазначеним вимогам, а також вимогам до депутатів.

Для висування кандидата на пост Президента Республіки не з членів Великих національних зборів Туреччини (далі – ВНЗТ) необхідною є письмова пропозиція від не менше ніж одна п'ята від загальної кількості членів зборів. Одна й та сама особа не може бути обраним Президентом Республіки двічі.

Президент має бути безпартійним та нейтральним щодо партійного складу парламенту.

Відповідно до ст. 105 Конституції Туреччини²⁰ Президент не несе політичної відповідальності за здійснення своїх повноважень. Усі його ухвали, за винятком особливо обумовлених у законі, засвідчуються Прем'єр-міністром або відповідним міністром, за які вони персонально відповідають.

Рішення та розпорядження, підписані Президентом Республіки за власною ініціативою, не можуть бути оскаржені в жодній юридичній інстанції, включаючи Конституційний Суд.

Президент відіграє вирішальну роль у всіх сферах державного життя.

²⁰ Turkey's Constitution of 1982 with Amendments through 2017. P.34. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey_2017.pdf?lang=en

При Президентіві Республіки, згідно зі ст. 108 Конституції Туреччини²¹, утворюється Рада державного контролю. Метою її створення є виконання та забезпечення регулярного та ефективного функціонування апарату управління, а також дотримання законів.

Рада державного контролю уповноважена за рішенням Президента Республіки здійснювати розгляд запитів, проводити дослідження та інспектування всіх громадських органів та організацій, усіх юридичних осіб, громадських професійних організацій та профспілок на всіх рівнях, а також благодійних фондів та установ, у яких ці громадські органи та організації мають більше половини капіталу.

Функціонування Ради державного контролю, термін повноважень її членів, а також інші питання щодо їхнього статусу регулюються законом.

З огляду на організацію центральної адміністрації й на підставі географічної ситуації та екологічних умов, а також вимог комунального обслуговування, Туреччина поділена на області, які, у свою чергу, поділені на нижчі рівні адміністративних районів. Управління на обласному рівні ґрунтується на принципі передачі ширших повноважень на місця.

Центральні адміністративні організації, які б забезпечували управління на території кількох областей, можуть бути встановлені з тим, щоб гарантувати ефективність та координацію комунального обслуговування. Функції та повноваження цих організацій регулюються законом.

Місцеві адміністративні органи є публічними юридичними особами, створеними для того, щоб задовольняти загальні місцеві потреби жителів областей, муніципальних районів і сіл. Формування, обов'язки та повноваження місцевого управління регулюються законом, відповідно до принципів місцевого самоврядування.

²¹ Turkey's Constitution of 1982 with Amendments through 2017. P.36. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey_2017.pdf?lang=en

Центральна адміністрація має повноваження адміністративного піклування над місцевими органами влади на основі принципів та в порядку, встановлених законом. Зазначене піклування здійснюється з метою забезпечення функціонування місцевих служб, відповідно до принципу централізованого управління, забезпечення єдиного комунального обслуговування, захисту суспільних інтересів та вирішення місцевих потреб відповідним чином.

Об'єднання місцевих адміністративних органів у союз за згодою Ради міністрів відбувається з метою вирішення певних суспільних проблем, а також здійснення функцій та повноважень. Між цими адміністративними органами фінансові ресурси розподіляються пропорційно до їхніх функцій. Фінансування та заходи безпеки таких спілок та їх взаємні зв'язки та відносини з центральною адміністрацією регулюються законом.

На початку 1995 р. всю територію Туреччини було поділено на 76 провінцій. Кожна провінція ділиться в середньому на 8 районів, кожен район, у свою чергу, приблизно – на 493 округи. Столиці провінцій, районні центри та всі міста з кількістю жителів понад 2 тис. осіб мають статус муніципалітетів та управляються виборними головами.

Провінцію очолює губернатор, якого призначає Рада Міністрів за погодженням Президента Республіки. Губернатор є головним представником уряду Туреччини у своїй провінції та підзвітний безпосередньо міністру внутрішніх справ. Серед основних функцій губернатора: дотримання політичної лінії держави, виконання ухвал та рішень уряду.

Конституція Туреччини наділяє губернатора майже необмеженою владою в разі запровадження надзвичайного стану. Важливою функцією губернатора як представника центральної влади є здійснення нагляду за діяльністю місцевих виборних органів для забезпечення ефективності управління на місцевому рівні та захисту інтересів громадян. Міністр внутрішніх справ може знімати з посади чиновників місцевого рівня,

якщо вони перебувають під слідством або обвинувачуються у скоєнні правопорушення.

На рівні провінцій центральний уряд є відповідальним за здійснення національних програм у галузі охорони здоров'я та соціальної допомоги, громадської діяльності, культури та освіти, сільського господарства та тваринництва, економічних питань тощо.

Як керівник виконавчої влади провінції та головного представника центрального уряду, кожен губернатор організовує та перевіряє діяльність інших чиновників, відповідальних за здійснення урядових програм та представляють відповідні міністерства на рівні провінції. Державні цивільні службовці очолюють місцеві установи національного уряду з питань освіти, фінансів, охорони здоров'я та сільського господарства. У кожній провінції зазначені особи утворюють Адміністративну раду провінції (*vilayet genel meclisi*), яка під керівництвом губернатора приймає найважливіші адміністративні рішення та у разі потреби накладає дисциплінарні стягнення на чиновників провінції.

Губернатор також очолює Збори провінції та деякі органи, що займаються місцевою торгівлею та промисловістю. Збори провінції, які працюють у тісній співпраці з Адміністративною радою, обираються терміном на п'ять років і збираються щороку для затвердження бюджету провінції та виборів членів Адміністративної комісії провінції (по одному представнику від кожного району).

Адміністративну комісія також очолює губернатор і збирається вона раз на тиждень для спільних консультацій.

Бюджет провінції складається з орендних платежів, платежів за послуги, штрафів та 1 % частки національних податкових надходжень. У більшості провінцій головними статтями витрат є сільськогосподарські програми, будівництво іригаційних споруд та шкіл.

Кожен район має свою адміністрацію, що знаходиться в районному центрі. Районна адміністрація складається з голови району (каутакат), представників центрального уряду та Адміністративної ради району. Глави районів (більше 500 по всій Туреччині) призначаються Президентом Республіки за поданням міністра внутрішніх справ. Кожен голова району підзвітний губернатору і слідкує за виконанням обов'язків урядовими чиновниками у своєму районі.

Голови округів призначаються міністром внутрішніх справ за поданням губернатора. Їх налічується у країні приблизно 40 тис. Вони є відповідальними за виконання законів у своїх сільських поселеннях. Їм допомагають чиновники, які відповідають за землекористування, статистику життя та смерті, місцеві школи, пошту, телефонний та телеграфний зв'язок.

Конституція Туреччини (ст. 70) дає право кожному турку вступити на державну службу. Жодних обмежень, крім кваліфікаційних критеріїв, для вступу на державну службу не існує.

Загальні положення щодо адміністративно-правового статусу державних службовців викладені в Основному законі Туреччини. Зокрема, у ст. 128 наголошується, що основні функції держави, державних економічних підприємств та інших громадських організацій зі статусом юридичної особи, виконання яких має відповідати загальним принципам адміністративного управління, забезпечуються діяльністю державних посадових осіб та інших державних службовців.

Вимоги, що висуваються до державних посадових осіб та інших державних службовців, порядок їх призначення, обов'язки та повноваження, їх права та відповідальність, заробітна плата, а також інші моменти, пов'язані з їх статусом, регулюються законом. Процедура та умови підготовки державних службовців вищої ланки (старших адміністраторів) регулюються спеціальним законом.

Відповідно до ст. 129 Конституції Туреччини державні посадові особи та інші державні службовці повинні виконувати свої обов'язки з дотриманням Конституції та законів.

На державних посадових осіб, інших державних службовців та членів громадських професійних організацій або їх керівних органів не можуть бути накладені дисциплінарні стягнення без надання їм права на захист. Дисциплінарні стягнення підлягають судовому контролю, крім попереджень і доган. Позови про відшкодування збитків, завданих з вини державних посадових осіб та інших державних службовців під час здійснення своїх обов'язків щодо адміністрації, подаються лише згідно з процедурою та умовами, зазначеними в законі.

Судове переслідування державних посадових осіб та інших державних службовців за скоєні правопорушення, крім випадків, передбачених у законі, залежить від дозволу адміністративних органів.

Муніципальні уряди існують у кожному провінційному та районному центрі, а також у всіх громадах з чисельністю населення понад 2 000 осіб. Муніципальні уряди є відповідальними за здійснення національних програм у галузі охорони здоров'я та соціальної допомоги, громадської діяльності, освіти та транспорту.

Кожен муніципалітет очолюється мером, який обирається громадянами на 5 років. Йому допомагають заступники, директори відповідних відділів. Муніципальні ради (які також обираються терміном на 5 років), відрізняються одна від одної за кількісним складом, залежно від чисельності населення муніципалітету. Муніципальні ради збираються тричі на рік і приймають рішення щодо бюджету, планів реконструкції, господарських питань, рівня податків та платежів за комунальні послуги. Різноманітні муніципальні комітети, членів яких призначає мер та голови відділів муніципалітету зі свого складу,

займаються фінансовими питаннями та приймають рішення з кадрових питань.

Найменшою одиницею у системі місцевого самоврядування Туреччини є села (населені пункти з чисельністю населення менше ніж 2 000 осіб). Головною особою, наділеною владними повноваженнями, є староста, який обирається на зборах дорослих мешканців поселення.

Ці неформальні збори також можуть приймати рішення, що стосуються безпосередньо цього поселення, і обирають Раду старійшин, до якої входять вчителі місцевої школи та голова місцевої релігійної громади – імам. Староста спостерігає за плануванням та здійсненням комунальних проєктів та послуг, проводить у життя рішення вищих органів влади, приймає делегації, стежить за дотриманням порядку, збирає податки та головує на громадських церемоніях.

Рада контролює фінанси, викупує та експропріює землю для будівництва шкіл та інших громадських будівель, приймає рішення про грошові внески громадян та трудовий внесок у будівництво доріг та інші заходи щодо поліпшення життя у селі. Рада також розглядає суперечки між мешканцями та призначає покарання тим, хто в чомусь винен перед суспільством.

Уряд Туреччини вважає за необхідне здійснювати реформу місцевого самоврядування. Пакет реформ, запропонований урядом, ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування. Головною метою реформ є постановка місцевих органів влади на міцну фінансову основу та надання їм більшої незалежності.

1.8.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні

Відповідно до ст. 1 Закону Республіки Туреччина від 6 січня 1982 р. № 2577 «Про порядок адміністративної юстиції»²² систему адміністративної юстиції Туреччини складають Державна рада, окружні адміністративні суди, адміністративні суди та податкові суди.

Вони є незалежними судами загальної юрисдикції, створеними на виконання функцій, визначених законом.

Міністерство внутрішніх справ, Міністерство фінансів та Митна служба визначають місце розташування окружних адміністративних судів, адміністративних та податкових судів, з урахуванням географічного положення та робочого навантаження.

Вища рада суддів та прокурорів за поданням Міністерства юстиції та після консультування з міністерствами внутрішніх справ, фінансів та митною службою приймає рішення про скасування цих судів або про зміну їх юрисдикції.

За наявності більш ніж одного адміністративного чи податкового суду на території одного судового округу, їх розподіл праці має бути організовано Вищою радою суддів та прокурорів.

Систему адміністративних судів очолює Державна рада (Danish-tay), утворена за французьким зразком ще в середині XIX ст.

Сьогодні Державна рада виконує функції вищого суду касаційної інстанції в системі адміністративної юстиції. Також вона є судом першої та останньої інстанції у випадках, встановлених законом.

Відповідно до ст. 155 Конституції Туреччини Державна рада є останньою інстанцією для розгляду рішень, прийнятих адміністративними судами,

²² 2577Procedure of Administrative Justice Act. 06.01.1982. (Stand am 2022-03-28).URL: <http://www.lawsturkey.com/law/2577-procedure-of-administrative-justice-act>

які згідно із законом не належать до компетенції інших адміністративних судів.

Державна рада розглядає адміністративні справи, готує висновки щодо законопроектів, наданих Прем'єр-міністром та Радою Міністрів, вивчає проекти інструкцій та умов контрактів, згідно з якими надаються пільги, регулює адміністративні спори, а також виконує інші обов'язки, зазначені у законі.

Вища Рада суддів та прокурорів призначає 3/4 членів Державної ради (32 члени) серед адміністративних суддів та прокурорів першого класу; 1/4 (11 членів) – Президент Республіки у складі посадових осіб, які відповідають визначеним у законі вимогам.

Голова Державної ради, його заступник, Головний прокурор, заступник голови підрозділів Державної ради обираються повним складом Державної ради серед її членів шляхом таємного голосування та абсолютною більшістю від загальної кількості її членів. Вони можуть бути переобрані після закінчення терміну їх повноважень. Структура, функціонування, кваліфікація та порядок обрання зазначених осіб та рядових членів Державної ради регулюються законом відповідно до специфіки адміністративної юрисдикції, а також відповідно до принципів незалежності суддів та забезпечення гарантій суддів.

У Туреччині фізичні особи можуть бути притягнені до *відповідальності* за правопорушення або судами, або адміністрацією.

Щодо адміністративних стягнень Туреччини існують певні особливості. Тоді як адміністративне право Туреччини є запозиченим із французького адміністративного права, основи кримінального права Туреччини запозичені із кримінального права Італії.

Адміністративні стягнення є наслідком одностороннього прийняття владного рішення з боку адміністрації. Це право застосовувати санкції щодо осіб, які порушують громадський порядок. Крім того, вони (стягнення)

використовуються у багатьох галузях: у сфері трудових правовідносин, екологічних правовідносин, земельних відносин, у сфері будівництва, дисциплінарних правовідносин тощо.

Метою адміністративних стягнень є як захист громадських інтересів, так і захист від незначних порушень у сфері охорони громадського порядку. Водночас їх призначенням є попередження скоєння нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. Але основна мета адміністративних стягнень, застосовуваних у Туреччині, декларується як попередження скоєння злочинів в подальшому.

Адміністративні стягнення можуть бути застосовані як до фізичних осіб, так і до юридичних. Турецьке адміністративне законодавство надає адміністраціям повноваження приймати рішення у справах на власний розсуд, без передачі матеріалів на розгляд суду.

У законодавстві Туреччини виділяють такі, наприклад, види адміністративних стягнень: штрафи, постійна чи тимчасова заборона зайняття бізнесом, на професійну діяльність, анулювання або призупинення дії ліцензії.

Покарання за дисциплінарні та податкові порушення розглядаються у Туреччині як адміністративні санкції. Крім того, знесення будівлі є адміністративним стягненням, якщо воно застосовується як покарання за порушення правил, встановлених законодавством про будівництво.

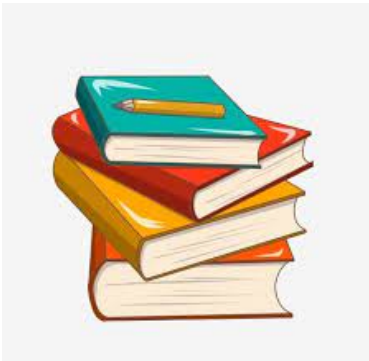
Головною прогалиною в адміністративному законодавстві Туреччини сьогодні залишається відсутність єдиного нормативно-правового акта, який би регулював питання адміністративної відповідальності. Відповідні правила та норми регламентуються окремими статтями Конституції Туреччини та іншими законодавчими актами. Близько 150 різних актів включають ті чи інші адміністративні санкції.



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Надайте визначення поняття «правова сім'я».
2. Охарактеризуйте романо-германську (континентальну) правову сім'ю.
3. Які групи виділяють усередині романо-германської правової сім'ї?
4. Яку країну вважають батьківщиною адміністративного права?
5. Охарактеризуйте сучасне французьке адміністративне право з погляду його специфіки, суб'єктів та джерел права.
6. Поясніть, як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні Франції.
7. Охарактеризуйте систему та правові інститути Німеччини.
8. Як розвивається сучасне німецьке адміністративне право з погляду його специфіки, суб'єктів та джерел права?
9. Як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні Німеччини?
10. Розкрийте особливості розвитку адміністративної юстиції в Швейцарії.
11. Охарактеризуйте сучасне італійське адміністративне право з погляду його специфіки, суб'єктів та джерел права.
12. Як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні Італії?
13. У чому особливість регулювання адміністративної діяльності в Іспанії?

14. Як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні Іспанії?
15. Охарактеризуйте систему та правові інститути Португалії.
16. Охарактеризуйте сучасне португальське адміністративне право з погляду його специфіки, суб'єктів та джерел права.
17. Як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні Португалії?
18. У чому полягає специфіка турецького адміністративного права в контексті організаційної структури публічного адміністрування?
19. Як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні Туреччини?



ДОДАТКОВА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О. А. Банчук. Київ : Книги для бізнесу, 2019. 912 с.
2. Бородіна Г. Г., Гаврилюк А. А. Зарубіжний досвід з надання адміністративних послуг в умовах сучасного стану публічного управління в Україні. *Гілея* : наук. вісн. 2018. Вип. 139(3). С. 106 – 109.
3. Лях Ю. І. Зарубіжний досвід модернізації публічного управління та перспективи його застосування в Україні. *Науковий вісник: державне управління*. 2020. № 2. С. 228 – 238.

4. Миронюк Р., Лукомська А. Законодавство про адміністративне оскарження окремих зарубіжних країн: сфера дії та особливості. *Науковий вісник ДДУВС*. 2021. № 4. С. 185 – 191.
5. Організація діяльності поліції зарубіжних країн: навч. посіб. / за заг ред. В. В. Чернея. К.: КНТ, 2015. 572 с.
6. Панкевич О. З. Державне право зарубіжних держав: підручник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 260 с.
7. Пухтецька А. Принципи адміністративного права у країнах Європейського Союзу та в Україні. *Право України*. 2017. № 7. С. 76 – 82.
8. Ткаченко О. Г. Порівняльний аналіз організації діяльності органів протидії корупції зарубіжних країн. Кримінально-виконавча система / Ткаченко О. Г., Гетта П. Г. *Вчора. Сьогодні. Завтра*. 2019. № 2. С. 117 – 125.
9. Токар М. Ю. Практика ефективної взаємодії публічної влади і громадських організацій: європейський досвід для України. *Ефективність державного управління*. 2020. Вип. 2. С. 156 – 169.
10. Хабарова Т. В. Зарубіжний досвід запобігання корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія : Право*. 2019. Вип. 27. С. 71 – 77.
11. Шевченко А. В. Основні характеристики моделей та систем державного управління європейських країн – членів ЄС. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 2. С. 186 – 191.
12. *Police activity in Ukraine and European countries: modern standards and unification options: Collective monograph*. Riga, Latvia: “Baltija Publishing”, 2021. Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs. 600 p.

РОЗДІЛ II

АНГЛОСАКСОНСЬКА ПРАВОВА СІМ'Я

§ 2.1. Загальна характеристика

Англосаксонська правова сім'я або англо-американська правова система об'єднує правові системи Великобританії і колишніх британських володінь (колоній), у тому числі країн Співдружності націй, і США. За своїми основними параметрами, включаючи географічні, культурні, історичні та інші чинники, англосаксонська правова система є однією з найбільш поширених, найстаріших і найвпливовіших правових систем.

Історичний відлік у розвитку англосаксонської системи розпочався у XI ст. Основи цієї правової системи були сформовані в Англії, потім, за допомогою активної колоніальної практики, поширилися й на інші континенти. На сьогодні такий тип правових систем існує в Об'єднаному Королівстві Великої Британії, США, Канаді, Австралії, Північній Ірландії та інших країнах. Близько однієї третини населення живе в правових межах, визначених саме англосаксонською правовою системою.

У своєму розвитку англосаксонська правова система пройшла кілька основних етапів, кожен з яких має свої характерні особливості. На початкових етапах для неї було притаманне керування переважно звичаями, а також практикою місцевих судів. Судді виробляли загальні норми, принципи і підходи до розгляду суперечок з різних сфер суспільного життя. Поступово складалося «загальне право», яке спочатку було неписаним. Надалі рішення королівських судів стали використовуватися як керівництво у прийнятті рішень іншими судами. Тож судова практика стала одним з основних джерел права для правових систем цієї англосаксонської правової сім'ї.

Ключовою особливістю англосаксонської правової сім'ї є те, що право держав, які належать до цієї сім'ї, за своєю природою є «суддівським правом». Так, в Англії в основу загального права спочатку були закладені і залишаються там дотепер рішення королівських (Вестмінстерських) судів, у США – рішення Верховного суду з питань конституційності чи неконституційності звичайних законів, у Канаді, Австралії та інших англомовних країнах – вердикти вищих судових інстанцій з аналогічних питань. Ще одним, не менш значущим, джерелом англосаксонського права є закон, що приймався парламентом.

Крім того, слід відзначити такі особливості англосаксонського права:

- високий рівень незалежності судової влади по відношенню до інших гілок державної влади, де суди наділяються прерогативою повсякденного контролю за розглядом «юридичних» суперечок, що виникають між різними суб'єктами правовідносин. Також вони мають повноваження, пов'язані з тлумаченням законодавчих актів і вирішенням питання про їх конституційність;
- низький рівень нормативних узагальнень. Це виявляється у величезній кількості судових звітів (починаючи з кінця XIII ст. та до першої половини XVI ст., в Англії систематично збиралися і видавалися в спеціальних «Щорічниках» судові звіти);

– низький рівень нормативних узагальнень англосаксонського права передбачає ще одну його особливість – низький рівень його систематизації. А це, у свою чергу, передбачає ще одну особливість – відсутність офіційного поділу права на окремі галузі.

Значна модернізація англосаксонської системи права сталася вже в середині XIX ст. Починаючи з цього часу і до сьогодні, означена система адаптувалася до змін і потреб суспільства і всієї держави.

§ 2.2. Адміністративне право Великобританії

2.2.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права

У Великобританії адміністративне право тривалий час не визнавалося як самостійна галузь права. Аж до кінця XX ст. втручання держави в суспільне життя було порівняно незначним, країна не мала постійної армії, апарат виконавчої влади був невеликим. Посилення активності держави у XX ст., збільшення кількості органів управління, зростання чисельності службовців призвели у результаті до формування комплексу правових норм, що регулюють організацію та діяльність адміністративних установ.

Для англійського адміністративного права характерний ряд *особливостей*, обумовлених специфікою системи управління. Ними є:

- верховенство парламенту;
- розподіл повноважень між адміністрацією та судами;
- відповідальність міністрів;
- панування права²³.

²³ Foulkes D. Introduction to Administrative Law – L., 2021. P. 9.

Парламент – найвищий державний орган Великобританії. Приймаючи закони, він формує право держави, зокрема й адміністративне. Суди не мають і не визнають за собою повноважень оголосити акт парламенту неконституційним, тим більше що конституції як єдиного документа у Великобританії немає, і новий закон може змінити або скасувати будь-який старий і стати складовою частиною британської конституції. Саме тому суди вдаються до витонченого тлумачення закону й шукають обхідні шляхи для того, щоб «поправити» часом законодавця, коли закон, на думку суддів, виявиться сформульованим не зовсім вдало.

Англіїці вважають, що сфера діяльності міністрів – це ухвалення та здійснення політичних рішень. Сфера судової діяльності – політика, а право. Адміністрація приймає політичні рішення, спираючись на факти, які вона має. При цьому вона має керуватися законами, діяти у межах. Суд, перевіряючи за скаргою потерпілого адміністративні дії, приділяє основну увагу правовій стороні спору, контролює те, як дії адміністрації вписуються до норм права.

Міністри – головні представники держави. Вони відповідають за все у своїй сфері: за власні дії та дії підлеглих їм службовців. Усі претензії до центральних урядових органів зрештою адресуються їм. Перед парламентом міністри несуть політичну відповідальність – аж до відставки. Перед судами вони несуть юридичну відповідальність за незаконні дії, свої та своїх підлеглих.

Якщо підійти до оцінювання британського адміністративного права з урахуванням положення в адміністративному процесі різних гілок державної влади, можна стверджувати, що:

- йому притаманне політичне верховенство парламенту і юридичне – судів, які діють у межах закону;
- головне завдання адміністративного права – це підтримання рівноваги між необхідністю мати ефективну адміністративну владу та

захистом окремих осіб та суспільства в цілому від зловживання цією владою. Відповідно до цього правовими нормами мають бути встановлені межі адміністративної влади, її суб'єкти та процедура їх діяльності.

– застосування в адміністративному процесі неформальних процедур і порівняно велика участь у ньому непрофесіоналів, зокрема неюристів, і звідси нібито камерний, «домашній» характер цього процесу.

Характерною для джерел британського права є відсутність конституції як єдиного документа і впливова роль освячених століттями звичаїв.

З огляду на це джерелами адміністративного права Великобританії є:

- закони (конституційні та звичайні);
- звичаї;
- рішення судів у конкретних справах;
- адміністративні нормативні акти.

Серед конституційних законів, які мають безпосереднє відношення до діяльності адміністрації, слід відзначити такі акти:

- Закон (Акт) про Хабеас корпус 1679;
- Закон (Біль) про права 1689 р.

Ці закони накладають на виконавчу владу обов'язок поважати та дотримуватися прав громадян на життя, свободу та власність.

До звичайних законів слід віднести такі:

- ✓ Закон про місцеве управління 1972 та 1985 рр., якими була оформлена остання реформа системи місцевого самоврядування, що значно спростила та уніфікувала її;
- ✓ Закон про акти делегованого законодавства 1946 р., який встановив порядок прийняття та публікації адміністративних нормативних актів, що видаються за уповноваженням парламенту;

- ✓ Закон про суди і розслідування 1958 р., замінений потім у 1971 р. новим законом з такою самою назвою, який став першим загальним законом, що регулює організацію та діяльність британської адміністративної юстиції – адміністративних трибуналів та міністерських розслідувань;
- ✓ Закон про позови до корони 1947 р., який підсумував практику судів у справах про відповідальність адміністрації за шкоду, заподіяну її службовцями.

Значне місце серед джерел посідають звичаї. Низку своїх повноважень виконавча влада черпає не в законах, а у прерогативі корони – владі, що належить їй за звичаєм. У тому числі, наприклад, її право регулювати питання публічної служби. Так само на звичаї ґрунтується право судів вирішувати остаточно всі спірні питання права, що сягає корінням в раннє середньовіччя.

Безліч норм адміністративного права сформульовані судами під час розгляду та вирішення ними справ за скаргами приватних осіб щодо неправомірних дій адміністрації. Їхні рішення у конкретних справах стають часто зразками (прецедентами) для розгляду в подальшому аналогічних справ. Нормами такого прецедентного права суди насамперед окреслили свої власні повноваження щодо контролю за адміністрацією: випадки звернення приватних осіб до судів, форми такого звернення, глибину перевірки судами адміністративних дій. Судова практика знаходить нерідко своє підтвердження у законах та підзаконних актах.

Значущим джерелом права є адміністративні нормативні акти: накази корони; циркуляри, інструкції, накази та інші розпорядження міністерств та відомств; акти місцевого самоврядування; рішення адміністрації з окремих справ, які стали адміністративними прецедентами.

2.2.2. Регулювання адміністративної діяльності

Формально виконавча влада у Великій Британії належить короні, яка номінально очолює весь адміністративний апарат країни. Цей апарат розпадається на центральні органи та органи місцевого самоврядування.

Центральні адміністративні органи. До центральних органів належать, окрім корони, прем'єр-міністр, кабінет, уряд, Таємна рада, міністерства, відомства.

Прем'єр-міністр є головним радником корони. Його посада з'явилася в 1721 р., але вперше він згадується в законі лише в 1917 р. Ключове становище прем'єр-міністра в системі виконавчої полягає в тому, що він є лідером партії більшості в парламенті. Прем'єр-міністр очолює уряд, керує діяльністю кабінету, міністерств та центральних відомств. Він вирішує питання про склад кабінету, кількість міністерських постів, призначення міністрів та голів центральних відомств та інших головних керівників міністерств та відомств, вищих суддів, вищого командного складу збройних сил та інших посадових осіб.

Кабінет виник ще наприкінці XVII ст. як орган при короні, у якому засідали найважливіші міністри. Сьогодні він включає до свого складу, зазвичай, близько 20 членів. Серед них – прем'єр-міністр, лорд-канцлер (голова палати лордів), канцлер казначейства (міністр фінансів), державні секретарі (міністри) внутрішніх справ, закордонних справ, оборони, торгівлі та промисловості, інші найважливіші посадові особи держави на вибір прем'єр-міністрів. міністра.

Відповідно до доповіді Комітету з механізму управління 1918 р. (Комітет Халдейна) функціями Кабінету є:

- ✓ подання парламенту остаточного варіанта політики;
- ✓ контроль за відповідністю дій органів виконавчої влади політичному курсу, затвердженому парламентом;

✓ розмежування сфер та координування діяльності міністерств та відомств.

Скликає кабінет та веде його засідання прем'єр-міністр. Протокол засідання кабінету зазвичай не ведеться. Іноді не протоколюється навіть його рішення. Найбільш важливі рішення кабінету для надання їм юридичної сили оформляються у вигляді законопроектів, що направляються в палату громад, або у вигляді наказів корони в Таємній раді.

Британський уряд не повинен, згідно із законом, перевищувати 95 членів. Останніми роками він складається з 75 – 80 членів.

В уряд входять міністри, які очолюють міністерства (вони називаються, зазвичай, департаментами), та їх заступники; міністри без портфеля; парламентські секретарі міністерств; лорд казначейства; лорд-голова ради, канцлер герцогства Ланкастерського, лорд-охоронець друку, головний поштмейстер. У повному складі уряд ніколи не засідає і не приймає жодних рішень, а є, по суті, групою осіб, які несуть колективну політичну відповідальність перед парламентом і складають свої повноваження разом з його головою – прем'єр-міністром.

На відміну від уряду, Таємна рада при короні є органом, який приймає рішення. За чисельністю (приблизно 300 осіб) рада є найбільшим урядовим органом. До його складу входять усі міністри кабінету та деякі інші міністри, судді Апеляційного суду, архієпископи англійської церкви, почесні члени. Але за звичаєм на засідання Таємної ради запрошуються лише кілька радників – прихильників уряду. Кворум для засідань ради становить лише 3 радники. На засіданнях Таємної ради оформлюються рішення кабінету як накази корони у Раді. Цими наказами оформляються як акти, що мають загальний характер, тобто нормативно-правові, так і індивідуальні акти, що стосуються окремих фізичних та юридичних осіб, у тому числі розпорядження про призначення посадових осіб адміністрації.

Міністерства та центральні відомства є галузевими чи функціональними органами управління. Особливістю британської адміністрації є наявність територіальних міністерств: щодо справ Шотландії, Уельсу та Ірландії.

Міністерства та відомства Великобританії є публічними юридичними особами, і до них можуть пред'являтися в суді позови.

Управління у сфері народного господарства покладено на міністерства та публічні (державні) корпорації. Приватнопідприємницький сектор регулюється порівняно м'яко та в основному міністерствами: фінансів; торгівлі та промисловості; енергетики; транспорту; сільського господарства, рибальства та продовольства²⁴.

Найбільший розмах адміністративно-правове регулювання має у соціальній сфері.

Управління та контроль здійснюється тут насамперед міністерствами: зайнятості, освіти та науки; соціального забезпечення; довкілля. Крім того, існує безліч адміністративних трибуналів, які розглядають суперечки між адміністрацією та приватними особами.

Органи місцевого самоврядування. Наразі характерними рисами британського місцевого самоврядування є:

- наявність в органів місцевого самоврядування статусу юридичних осіб;
- володіння адміністративними повноваженнями на відповідних територіях;
- певна фінансова самостійність;
- виборність керівників місцевих органів.

Відповідно до законів про місцеве врядування 1972 та 1985 рр., Англія поділена на графства (їх 39) та міські округи (36).

²⁴ Schwartz B., Wade H.W.P. Legal Control of Government. Administrative Law in Britain and the United States. - Oxford, 2019. P. 42.

Графства поділяються на округи (296). Округи в графствах складаються з понад 10 тис. парафій. Уельс поділений на графства (8), що складаються з округів (37); низові територіальні одиниці тут називаються громадами.

Рада обирає щорічно зі свого складу голову (у місті він називається мером) та віце-голову, які здійснюють виконавчу владу та очолюють апарат найманих службовців муніципалітету. У парафіях, за відсутності ради, такою виконавчою владою є голова зборів виборців, який щороку обирається цими зборами.

До сфери відповідальності парафій та громад закон відносить: розподіл земельних ділянок, промисли та художню творчість, туризм, пішохідні доріжки, автобусні стоянки, общинні зали, місця відпочинку, землі під цвинтарі, поховання.

До компетенції рад округів та міських округів входить: оподаткування, міське та сільське землекористування, заводи та установи, житлове будівництво, місцеві дороги та стоянки автотранспорту, дозвілля, видовища та рекламу, боротьбу з шумом, охорону здоров'я, збирання відходів та цвинтарі.

Столичні міністерства та відомства здійснюють досить жорсткий контроль над органами місцевого самоврядування. Насамперед місцеві органи залежать від центру у фінансовому відношенні. Оскільки надходжень від місцевих податків та інших доходів не вистачає на покриття витрат, для отримання грошової допомоги зі столиці, вони змушені підпорядковуватися вказівкам центру, крім того, міністерства та відомства проводять переоцінку вартості майна, що оподатковується, дають дозвіл на отримання позик, затверджують адміністративні акти місцевих органів.

Деякі міністри мають право навіть приймати на себе виконання обов'язків тих місцевих органів, які, на їхню думку, не справляються зі своєю роботою. Закони, прийняті 1980 – 1989 рр., значно посилили роль центру, обмежили самостійність органів місцевого самоврядування.

У Великій Британії діяльність адміністрації зазвичай поділяють на дві складові: *нормотворчість та адміністративну юстицію*.

Нормотворчість. Англійці називають адміністративну нормотворчість делегованим законодавством. Оскільки воно ґрунтується на делегуванні парламентом адміністрації нормотворчих повноважень. За винятком, коли адміністрація приймає нормативні акти на основі королівської прерогативи, вона не має власних повноважень на їхнє видання, а отримує їх від парламенту, який приймає для цього особливі закони. Парламент передає адміністрації повноваження лише щодо доповнення та деталізації чинних законів, а й іноді щодо внесення змін до чинних законів.

У Великій Британії передача адміністративною установою нормотворчих повноважень не суперечить її конституції. Сама собою практика делегування стала конституційною нормою.

Адміністративна юстиція. У Великобританії адміністративна юстиція здійснюється у 2 формах: а) трибуналами, що є своєрідними адміністративними судами і б) міністерськими розслідуваннями.

Трибунали діють у разі призначення соціальної допомоги та надання інших соціальних послуг. Розслідування проводяться міністерствами під час вирішення питань політики, й їм необхідно перед прийняттям рішення вислухати думку зацікавлених осіб, громадськості.

Організація трибуналів та процедура їх розслідувань регулюється Законом про трибунали та розслідування 1971 р. Цим же законом засновано постійно діючу Раду з трибуналів як наглядово-консультативний орган у системі виконавчої влади.

Трибунали – специфічно англійське явище. Це своєрідні «неформальні» суди. Вони займають проміжне положення між адміністрацією та загальними судами. Завдання трибуналу – встановлення наявності у конкретної особи декларації про допомогу чи послугу, передбачену конкретним законом. Сьогодні найбільш численні трибунали – у

податковій сфері, національній службі охорони здоров'я, сфері соціального забезпечення та допомоги.

Розслідування проводяться тоді, коли вони передбачені законами. Їхня мета полягає у залученні всіх зацікавлених осіб у процес розробки та прийняття політичних рішень. До прийняття Закону про суди та розслідування такі рішення приймалися в обстановці таємності: зацікавлені особи не знали, чим обґрунтовував міністр запланований захід; міністр був зобов'язаний інформувати про аргументи, що покладених ним в основу свого остаточного рішення. Таким чином, під час проведення розслідування могли порушуватися принципи справедливого правосуддя.

2.2.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні

У системі органів державної влади контроль над адміністрацією здійснюють парламент і суди. Інші органи відіграють у цій справі менш значну роль. Протягом століть британські суди утверджували свій авторитет як головних тлумачів права країни. Вони стали останньою інстанцією, що вирішує всі суперечки у галузі права. Суди вирішують питання про те, чи діє адміністрація в межах права, чи не зловживає вона своєю владою. Контроль судів над адміністрацією став практичним здійсненням принципу верховенства права.

Будь-яка зацікавлена особа має право звернутися до суду зі скаргою на дії адміністрації. Британські суди вважають, що, як правило, ніхто не витратить гроші і час заради простої цікавості. Якщо особа, навіть іноземець, звернулася до суду, тож адміністративна дія її стосується.

Приблизно 300 років тому парламент уперше спробував виключити декларацію про судовий контроль, вживши у законі формулювання

«ніякого цертіорарі», тобто заборонивши судам видавати накази цертіорарі, за якими суди затребували адміністративні справи для перевірки законності дії установ. Суди у відповідь на це виробили правило, відповідно до якого державний орган із повноваженнями, передбаченими законом, не може виходити за їхні межі.

Чи має особа пройти всі адміністративні інстанції, перш ніж вона звернеться до суду? Напевно, вважають суди, якщо йдеться про доцільність, доречність адміністративного рішення, якщо спірне питання є питанням політики.

Суди вважають безперечною свою владу над адміністрацією у двох випадках:

- 1) коли установа перевищує свою владу;
- 2) коли установа діє у межах своїх повноважень, але не правильно застосовує норми права.

Адміністративне право надає приватним особам широкий набір способів судового захисту.

Способи судового захисту: приватноправові та публічно-правові.

До приватноправових способів належать:

- присудження відшкодування збитків;
- «інджанкшн» (наказ суду, що накладає заборону на дії адміністрації, які згідно із законом вона не може вчинити);
- думка суду з юридичного питання.

Публічно-правові способи:

- прерогативні накази: «ертіорарі», «прохибішн» (наказ суду, який забороняє адміністрації продовжувати свої дії з перевищенням влади);

- «мандабус» (наказ суду, який зобов'язує адміністрацію зробити те, що вона має зробити за законом);
- «хабеас корпус» (наказ суду, який зобов'язує адміністрацію доставити затриману нею особу до суду та пояснити причину арешту).

Адміністративний процес у Великій Британії менш формальний, ніж у США. Тому британським судам доводиться приділяти більше уваги висновкам адміністрації за фактами та контролю над застосуванням адміністрацією норм права в кожному конкретному випадку.

Слід зауважити, що у Великій Британії стара приказка «король ніколи не може заподіяти зло» ніколи не розумілася буквально. Ще у XIII ст. відомий правознавець і суддя Бректон говорив, що король – під богом і законом, і ніщо інше, як закон робить королів. Корона воліла відшкодувати приватним особам збитки, заподіяні її слугами при виконанні ними службових обов'язків, ніж мати справу з невдоволенням, яке могло б коштувати їй влади. Тому в судах за позовами із заподіяння шкоди держава, в особі корони, перебувала, як правило, в становищі сторони, якій приватною особою пред'явлено претензію²⁵.

Відповідальність корони не знімає особистої відповідальності з її службовців. Вони (від водія вантажівки до міністра) несуть пряму відповідальність за заподіяну ними шкоду, і судові позови можна адресувати безпосередньо їм. Але зазвичай такі позови висуваються короні, оскільки службовці не в змозі відшкодувати заподіяну шкоду повністю. У свою чергу, адміністрація, відшкодувавши шкоду, може застосувати до службовця регресний позов.

²⁵ Schwartz B., Wade H.W.P. Legal Control of Government. Administrative Law in Britain and the United States. - Oxford, 2019. P. 86.

§ 2.3. Адміністративне право США

2.3.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права

Для державного устрою США загалом і адміністративного права зокрема характерним є верховенство федеральної конституції. У кінцевому підсумку саме в ній знаходять відповідь на питання щодо своїх прав американські громадяни та державні органи. Конституція закріплює поділ повноважень між трьома гілками влади: законодавчою, виконавчою та судовою. Суди, наділені конституційною владою, вирішують остаточно всі спірні правові питання, контролюють дві інші влади у всьому, що стосується права. Це зумовило їх винятково сильні позиції в американській системі державного управління.

Поняття адміністративного права. З погляду американських юристів адміністративне право США регулює повноваження та порядок діяльності адміністративних установ, а також здійснює контроль судів над адміністрацією.

Американці зосереджують свою увагу на «зовнішньому адміністративному праві», тобто на тій частині галузі права, яка регулює взаємовідносини установ із приватними особами²⁶.

Американці схильні розглядати своє адміністративне право як сукупність юридичних норм, покликаних захистити приватну особу від свавілля бюрократії. Як писав у 1928 р. американський вчений Е. Фройнд, «адміністративне право – це право, яке контролює адміністрацію, а не право, створене адміністрацією»²⁷.

Американську юриспруденцію цікавить в адміністративному процесі не установи, а головним чином приватна особа, насамперед її права на

²⁶ Shafritz J.M. The Facts of File. Dictionari of Publik Administration. N. - Y., 2021. P.10.

²⁷ Freund E. Cases on Administration law. St. Paul, 1928. P.1.

участь у цьому процесі та ті можливості, які надаються цій особі та її адвокату для захисту її інтересів. Тому питання процедури в адміністративному праві США є домінуючими. Таке адміністративне право слід, швидше, називати «адміністративно-процесуальним».

Англійські та американські юристи, що брали участь у процесі становлення та розвитку права, керувалися майже виключно інтересам юридичної практики. Звідси велика повага до звичаєвого права, яким ця практика закріплювалася. Підходячи до справи практично, вони бачили перед собою, насамперед клієнта, приватну особу, яка постраждала внаслідок тієї чи іншої дії адміністрації.

Джерела адміністративного права.

Джерелами адміністративного права США є:

- конституції (федеральна та штатів);
- закони федерації та штатів;
- судові рішення;
- акти адміністративних установ.

Конституції можуть бути визнані як джерела адміністративного права з істотним застереженням, оскільки вони переважно не формулюють принципів або норм адміністративного права. Останнє було створено судами, а також Конгресом США та легіслатурами штатів фактично всупереч основним законам.

Надзвичайно важливе значення для адміністративного права, особливо для його процесуальної частини, мають 5 і 14 поправки до Конституції США. Визначну роль у створенні адміністративного права зіграла діяльність легіслатур. На федеральному рівні відправною точкою вважається 1887 р., коли було прийнято Закон «Про міжштатну торгівлю», яким було передбачено заснування першого незалежного відомства – Комісії міжштатної торгівлі.

До 1946 р. існував значний різнобій у діяльності незалежних відомств та департаментів. З метою уніфікації адміністративної практики у 1946 р. було прийнято Закон про адміністративну процедуру (далі – Федеральний ЗАП). Будучи по суті адміністративним кодексом, він сформулював найважливіші положення, що регулюють інформування громадян про діяльність адміністрації, адміністративну нормотворчість та квазісудову діяльність, перевірку судом рішень установ.

Називаючи федеральний ЗАП «основним законом адміністративного права», Б. Шварц у такий спосіб розкриває його значення: у країнах загального права закон став спробою законодавчого органу встановити найважливіші, принципові положення, що мали регулювати адміністративну процедуру; закон взяв найкраще з попередньої адміністративної практики; пішов шляхом подальшого вдосконалення адміністративної процедури²⁸.

У 1966 р. Конгрес кодифікував п'ятий розділ Зводу законів США, який отримав назву «Урядова організація та службовці». Він майже повністю присвячений установам системи виконавчої влади, у тому числі й адміністративним. Цей розділ складається з трьох частин: «Установи, загалом», «Управління цивільною службою» та «Службовці»²⁹.

Федеральний ЗАП був включений у першу частину, яка містить мало відомостей про структуру та повноваження адміністрації в цілому і майже нічого – про структуру та повноваження окремих установ.

Серед інших законів з адміністративного права слід згадати Федеральний закон про претензії із заподіяння шкоди 1946 р. Цей закон передбачає майнову відповідальність федеральної скарбниці за шкоду, заподіяну неправомірними діями держслужбовців.

²⁸ Schwartz B. An Introduction to American Administrative Law. L., 1962. P.7, 134 – 135.

²⁹ United States Code, 1988 Edition. – W., 1989. V.1. P. 421 – 1389.

Багато штатів мають власні закони про адміністративну процедуру. За зразок їм слугує федеральний ЗАП, і Типовий штатний закон про адміністративну процедуру, підготовлений уповноваженими штатів з уніфікації законодавства та ними оновлюваний. У цьому останньому враховано багато рекомендацій адміністративістів, і місцями він значно краще сформульований, ніж Федеральний ЗАП. Процедура адміністративних установ у системі місцевого самоврядування також в окремих випадках регулюється спеціальними актами про адміністративну процедуру.

Значну роль у створенні американського адміністративного права відіграли суди. У США вони є останньою інстанцією, яка вирішує усі спірні питання права. Їхнє тлумачення конституцій, законів та інших нормативних актів вважається найбільш кваліфікованим та авторитетним. Суди, широко тлумачачи конституції, санкціонували передачу установам нормотворчих та судових повноважень. Вони сформулювали також безліч нових матеріальних та процесуальних норм адміністративного права, які надалі були закріплені у законах та діяли самі по собі. Зауважимо, що створюючи нове право, суди нерідко посягають на чинне законодавство.

Нормотворча активність американських судів особливо посилилася в 60-ті та наступні роки ХХ ст.

І, нарешті, важливе джерело адміністративного права становлять адміністративні нормативні акти. За своєю чисельністю й обсягом вони значно перевищують як закони, так і судові постанови.

Головним законодавцем, за твердженням американських дослідників, є президент³⁰.

Найбільш важливими нормативними актами, що видаються президентом, є виконавчі накази та реорганізаційні плани. Реорганізаційні плани

³⁰ Chamberlain L.H. President as Legislator // President and Congress. The Conflict of Powers. – N.-Y., 2020. P.55

приймаються на основі законів про реорганізацію і можуть вносити зміни до чинного законодавства. Реорганізаційні плани часто істотно реформують систему і структуру урядових органів.

Федеральні департаменти та відомства видають нормативні акти у вигляді наказів, інструкцій, правил щодо виробництва та процедури тощо.

Адміністративні нормативні акти по мірі їх прийняття публікуються в офіційному періодичному виданні «Federal Register», а також вносяться до багатотомного «Зводу федеральних приписів», що регулярно оновлюється, де акти групуються спочатку за розділами, а потім всередині кожного розділу по установах.

За їх змістом акти установ зазвичай поділяються на два класи: умовні та доповнюючі (або підзаконні) акти. До першого класу відносяться акти, які вводять у дію закони при виникненні фактів або умов, зазначених у делегуючому законі. Сама адміністрація видає акт про припинення дії раніше введеного закону у зв'язку зі зникненням згаданих фактів та умов. До умовних відносяться акти президента щодо введення в дію або припинення дії зокрема законів про ембарго, про мито тощо.

Другий клас нормативних актів значно чисельніший, ніж перший. Усі адміністративні установи уповноважені нині Конгресом на видання актів, що розвивають, доповнюють, інтерпретують положення відповідних законів.

Організація адміністрації

На рівні федерації до системи органів виконавчої влади входять:

- президент;
- департаменти;
- урядові корпорації;
- незалежні відомства та інші установи.

Відповідно до законодавства адміністративними установами є такі, що не здійснюють військові і зовнішньополітичні функції і мають повноваження виносити рішення щодо юридичного статусу приватних осіб, тобто вирішувати питання про їхні права та обов'язки. Адміністрація передбачає не просте виконання, а управління, головним чином, через регулювання, яке здійснюється через надання адміністрації нормотворчих і судових повноважень.

Згідно із Конституцією виконавча влада покладена на президента. Президент разом із Конгресом формує апарат виконавчої влади; створює федеральні установи; призначає голів департаментів; керівників незалежних відомств та урядових корпорацій, інших вищих посадових осіб, керує їхньою діяльністю. Крім суто виконавчих повноважень, президент наділений Конгресом й адміністративною владою. Йому делеговані великі нормотворчі повноваження, зокрема й такі, за допомогою яких він може змінити правовий статус приватних осіб. Деякі із цих повноважень субделегуються президентом головам департаментів і відомств та іншим посадовим особам.

На рівні федерації існують 14 департаментів (крім військових): державний, оборони, юстиції, внутрішніх справ, фінансів, торгівлі, енергетики, транспорту, сільського господарства, житлового будівництва та міського розвитку, праці, освіти, охорони здоров'я та гуманітарних служб, у справах ветеранів. Департаменти державний та оборони виконують військові чи зовнішньополітичні функції й тому не входять до переліку адміністративних установ. Інші 12 департаментів належать до розряду адміністративних установ.

Урядові корпорації в США – такі, наприклад, як Управління розвитку долини Теннесі, Національна пасажирська залізнична корпорація (Емтрак), Корпорація з гарантування пенсійного забезпечення, Фонд розвитку Африки – беруть участь у господарській діяльності на таких самих правових підставах, як і приватні корпорації.

На рівні федерації існує близько сотні незалежних відомств. Не всі вони є адміністративними установами, оскільки не всі наділені повноваженнями визначати правовий статус приватних осіб.

Найважливіші незалежні відомства, що є адміністративними установами, можна об'єднати у три групи:

- політичні;
- економічні;
- соціальні.

До *економічних* відомств належать: Федеральна торгова комісія і Комісія з продажу, обмеженого терміном (покликані охороняти конкуренцію і чесну торгову практику); Федеральна резервна система; Федеральна корпорація страхування вкладів; Комісія цінних паперів та біржових операцій (здійснюють регулювання у сфері фінансів); Експортно-імпортний банк, Адміністрація малого бізнесу, Федеральна рада житлового фінансування, Національна адміністрація кредитних спілок; Адміністрація фермерського кредиту (надають фінансову допомогу); Ядерна регулююча комісія, Федеральна регулююча енергетична комісія (в галузі енергетики); Комісія міжштатної торгівлі, Федеральна морська комісія, Комісія Панамського каналу (у сфері транспорту); Федеральна комісія зв'язку, Поштова служба, Комісія поштових тарифів (у галузі зв'язку).

Найважливішими *соціальними* відомствами є: Відомство з охорони довкілля; Національна рада з трудових відносин, Комісія із забезпечення рівних можливостей при працевлаштуванні, Національна арбітражна рада, Управління з розвитку персоналу, Рада з охорони системи заслуг (регулює відносини між працівником та роботодавцем); Національна Рада з безпеки на транспорті, Комісія з безпеки та охорони здоров'я на виробництві, Комісія з безпеки споживчих товарів (займаються питаннями охорони життя та здоров'я).

Ці та інші незалежні відомства, що є адміністративними установами, зазвичай організаційно відокремлені від департаментів і користуються певною самостійністю навіть по відношенню до президента.

Керівники незалежного відомства (члени колегії, що налічує зазвичай 5 – 11 осіб) також призначаються президентом і підлягають затвердженню сенатом.

Незалежні відомства безпосередньо підзвітні не президентові, а Конгресу. Як вважає Б. Шварц, у тих випадках, коли відомства вступають у конфлікт з головою виконавчої влади, «їхнє становище таке, що президент наразі може мало що зробити для підтримки своєї політики»³¹. Подібне становище пояснюється небажанням Конгресу посилювати виконавчу владу, а також тим, що незалежні відомства з-поміж іншого наділені судовими повноваженнями, здійснення яких неможливе без достатньої самостійності органу, який приймає рішення.

Водночас президент і підпорядковані йому установи виконавчої влади мають у своєму розпорядженні цілу низку непрямих способів впливу на повсякденну діяльність незалежних відомств, а саме:

- направлення відомствами їх бюджетних проєктів не Конгресу, а президенту; контроль департаменту юстиції над військовими відомствами щодо їхніх справ у судах;
- направлення відомствами законопроєктів та коментарів до законопроєктів, внесених конгресменами до Адміністративно-бюджетного управління при президенті;
- призначення президентом голів колегіального керівництва найважливіших незалежних відомств;
- участь офіційних представників департаментів у квазісудових засіданнях, які проводяться відомствами;

³¹ Schwartz B. An Introduction to American Administrative Law. L., 1962. P.20-21.

- встановлення президентом вимог, яким повинні відповідати держслужбовці;
- дострокове усунення президентом з посади членів колегіального керівництва низки відомств;
- передача президентом частини його повноважень відомствам та ін.

Адміністративні установи США є найважливішими з усіх органів виконавчої влади. Вони виконують особливо важку функцію – втілення у життя політичних рішень, прийнятих законодавчими органами, здійснюють застосування законів громадянам і приватним організаціям, тобто вступають у безпосередній правовий контакт із приватними особами. Шляхом видання нормативних розпоряджень вони приводять у дію федеральне право, виносять рішення про права та обов'язки конкретних осіб, і ці рішення надалі можуть бути змінені лише судами. Усі інші неадміністративні установи не мають безпосередніх владних повноважень спрямовувати дії приватних осіб.

Адміністративні установи штатів та місцеве самоврядування

Для США характерна значна децентралізація влади як по горизонталі, так і по вертикалі. Органи влади та МСУ наділені конституцією та іншими законами достатніми повноваженнями для автономного управління місцевими справами. Вони функціонують на твердій фінансовій базі, маючи власні доходи та ухвалюючи власні бюджети.

Головою виконавчої влади у штаті є губернатор. Як і у федерації, тут є департаменти та незалежні відомства. Ці відомства з'явилися у штатах навіть раніше, ніж у федерації.

На відміну від федерації, очільник виконавчої влади штату – особа із меншими владними повноваженнями. Тут, крім губернатора і лейтенант-губернатора, населення обирає інших посадових осіб: секретаря штату, скарбника аудиторів та інших. Ці особи не підпорядковані губернатору. Їх

самостійність часто призводить до плутанини в управлінні. Тому останнім часом легіслатури штатів вживають заходів щодо посилення позиції губернаторів і створення координуючих органів.

Нині штати поділені на графства (близько 3 тис.), муніципалітети (близько 19 тис.), тауншипипи та тауни (17 тис.), шкільні округи (близько 14,5 тис.) та особливі округи (понад 33 тис.)³². Графства служать головним чином для управління сільськими територіями. У муніципальних корпораціях проживає близько двох третин населення країни.

На чолі графства стоїть рада спостерігачів, які обираються мешканцями тауншипів, або рада уповноважених, які обираються всім населенням графства.

Сільські тауни Нової Англії перебувають під управлінням дорослих жителів або обраними ними представниками.

На чолі шкільного або особливого округу стоїть рада з 3 – 7 членів, яка обирається населенням або призначається органом штату.

Міські корпорації та квазікорпорації управляються по-різному. На чолі невеликих міських таун та тауншипів стоять збори жителів або їх представників.

2.3.2. Регулювання адміністративної діяльності

Діяльність адміністративних установ у США відбувається в основному у двох формах:

- а) у вигляді розробки та прийняття нормативних актів;
- б) у вигляді розгляду окремих актів конкретних осіб та винесення за ними рішень.

³² Statistical Abstract of the United States, 2021. W., P. 295

Адміністративна нормотворчість

Конституція США надає повноваження щодо видання правових актів Конгресу. Аналіз історії її прийняття на Філадельфійському конвенті свідчить, що батьки-засновники нації не мали на увазі наділити виконавчу владу нормотворчими повноваженнями. Незважаючи на все це адміністративні установи від початку їхнього функціонування видавали нормативні акти. Адміністративна нормотворчість у США набула особливо широкого розмаху в сучасну епоху, коли обсяг діяльності держави та її складність зросли величезною мірою. Наприкінці XIX ст. Конгрес уже не міг впоратися з лавиною справ, що обрушилися на нього, і був змушений у дедалі більшому обсязі передавати повноваження на видання нормативних актів президенту та іншим адміністративним органам.

Чи Конгрес має право делегувати адміністрації свої нормотворчі повноваження? Конституція США ніде такої можливості не передбачає.

Делегування адміністрації законодавчих повноважень суперечить доктрині поділу влади, і навіть іншій доктрині – «делегат неспроможний делегувати».

Бути чи бути адміністративній нормотворчості, багато в чому залежить від судів. І суди у цілій низці рішень у справах, у яких оскаржувалася конституційність делегування законодавчих повноважень адміністрації, санкціонували подібну практику.

Американська практика виробила кілька **способів**, які застосовуються у відносинах адміністрації з приватними особами при розробці, прийнятті та введенні в дію нормативних актів. Основні з них:

- петиції;
- оповіщення про підготовку акта;
- надання громадянам вільного доступу до матеріалів установ;

- консультації, конференції та дорадчі комітети;
- відкриті слухання;
- реєстрація та опублікування актів;
- відстрочка вступу акта в дію.

Федеральний закон вимагає, щоб кожна установа повідомляла в офіційному урядовому віснику про передбачуване видання нормативного акта. Повідомлення має містити: 1) вказівку на місце, час та характер нормотворчої процедури; 2) посилання на акт, яким надано нормотворче повноваження; 3) мету або сутність акта, або виклад проблематики, що розглядається у зв'язку з підготовкою акта.

Усі адміністративні акти, що підлягають публікації, надсилаються директору «Federal Register», реєструються в його управлінні і публікуються.

Видається також зведене систематичне зібрання чинних адміністративних нормативних актів – Звід федеральних розпоряджень.

Опублікування федерального акта має серйозні правові наслідки. Відповідно до параграфу 552 розділу Зводу законів, воно означає «своєчасне і дійсне оповіщення всіх осіб, на яких воно поширюється, про зміст акта. Надалі зазначені особи вже неспроможні посилатися на незнання існування акта. Наслідком неопублікування адміністративного акта є його недійсність».

У більшості штатів адміністративні акти також реєструються. Зазвичай вони надсилаються секретареві штату, який заносить всі акти у постійний список і публікує їх. Приблизний штатний ЗАП докладно регламентує діяльність секретаря в галузі реєстрації та публікації адміністративних актів.

Орієнтовний штатний ЗАП передбачає, що адміністративний акт набуває чинності через 20 днів після отримання його секретарем штату.

2.3.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні

Адміністративні установи наділено судовими повноваженнями у порушення конституції США. Її положення виключають можливість вирішення спорів, у яких однією зі сторін є установа, або обидві сторони – приватні особи, іншим органам, ніж суд. Проте адміністрація такі суперечки розглядає, реалізуючи тим самим судову владу.

Делегування легіслатурами судових повноважень адміністраціям не зустріло протидії із боку судів. З посиленням втручання держави у соціально-економічні відносини зросла і кількість претензій до неї. Суди не справлялися з лавиною справ. Передачу судових повноважень адміністрації зумовили також й інші обставини:

- певна спеціалізація знань співробітників установ;
- наявність у адміністрації наглядових та слідчих функцій;
- складна й досить громіздка процедура проходження справ у судах;
- висока вартість судових витрат;
- концентрація уваги судів на захисті прав окремих приватних осіб, нерідко на шкоду державі;
- ворожість консервативних кіл суддівського стану та адвокатури до соціальних реформ, їхня зацікавленість у збереженні складної процедури, що забезпечує юристам роботу, престиж, гонорари.

Установи розглядають значно більше суперечок, ніж суди. Щорічно вони беруть у своє провадження величезну кількість заяв приватних осіб. Так, Адміністрація соціального забезпечення у складі департаменту охорони здоров'я, освіти та соціального добробуту розглянула у 1986 р. понад 125 млн заяв³³.

³³ Administrative Law Review. 1986. № 2. P. 154.

Гласність та доступність адміністративного процесу. Американці доклали значних зусиль, щоб зробити адміністративний процес відкритим, доступним для всіх зацікавлених осіб, для широкого загалу, аби убезпечити населення від свавілля бюрократії. Це досягається завдяки інформуванню громадян про те, чим займається адміністрація, й контролю з боку громадян за заведеними щодо них справами, у тому числі й шляхом проведення відкритих засідань колегіальних органів.

Параграф 552 п'ятого розділу Зводу законів детально регламентує питання інформування громадськості щодо роботи адміністрації. Він зобов'язує кожну установу публікувати в «Federal Register»:

1. Опис організації своїх центральних та місцевих органів, зокрема, де, від кого, яким чином може бути отримана інформація та рішення, а також кому можуть бути передані документи та надані запити;
2. Заяви щодо загального порядку та способу функціонування установи, інформацію про всі офіційні та неофіційні процедури;
3. Процедурні правила, описи бланків та місць їх отримання, інструкції щодо змісту усіх письмових документів, звітів та перевірок;
4. Нормативні акти, загальнополітичні заяви чи тлумачення загального застосування.

Параграф 552 надає громадянам право вільного доступу до документів установ. Громадяни також мають право на отримання від установ усіх актів, які мають бути опубліковані або подані у розпорядження громадян.

Для відповіді установи на запит приватної особи щодо видачі документів встановлено термін – 10 робочих днів. Відмова щодо видачі документа може бути оскаржена вищою посадовою особою, яка зобов'язана розглянути скаргу протягом 20 робочих днів. Громадянин має право звернутися до окружного суду зі скаргою на незаконні дії адміністрації, коли вона не надає матеріали, які зобов'язана надати.

Головує на слуханні голова установи, адміністративний суддя чи інша посадова особа. Використовуючи право на делегацію, голова установи передає повноваження на розгляд справ та винесення за ними попередніх або остаточних рішень.

На відміну від судді у цивільному процесі, адміністративний суддя відіграє в квазісудовому процесі більш активну роль. Так, згідно з правилами Національної ради з трудових відносин він уповноважений викликати та допитувати свідків, влаштовувати їм перехресний допит, заносити до протоколу письмові докази.

Слухання відкривається адміністративним суддею, який оголошує назву та номер справи, а також дані щодо сторін. Перевіряється та зазначається у протоколі присутність учасників. Потім суддя коротко викладає зміст справи, сторонам пропонується погодитись із таким викладом або зробити свої зауваження.

З метою прискорення розгляду питань, що обговорюються на слуханні, широко практикується проведення досудових слухань. Керівництвом для них служать норми ЦПК, за якими можуть обговорюватися:

- спрощення питань;
- необхідність та бажання внесення змін до заяв сторін;
- можливість визнання фактів та документів;
- обмеження кількості експертів та ін.

Обговорення може закінчитися тим, що сторони домовляться не проводити слухання, обмежившись у справі письмовим провадженням.

Сторони можуть звернутися до установи з проханням висловити її думку з того чи іншого питання, аби, знаючи цю думку, можна було відмовитися від формального процесу.

На слуханні приватна особа має право:

- висловлюватись усно;
- надавати докази;
- заперечувати докази;
- вимагати, щоб рішення ґрунтувалося на відомих їй доказах;
- користуватись допомогою адвоката.

Сторони можуть бути присутніми на слуханні особисто або бути відсутніми та бути представленими адвокатом чи іншим кваліфікованим представником.

Докази. Адміністрація отримує докази як від сторін у справі, так і внаслідок своїх розслідувань, що є важливою частиною роботи установи. Ними зайняті численні групи службовців цієї установи.

Установи зазвичай мають право надсилати приватним особам повістки про явку, надання показань та надання документів. Із таким порядком чиновник може з'явитися до них особисто для отримання необхідної інформації та необхідних документів. Але громадянин має право не відповідати на запитання, а установа не може змусити без звернення по сприяння до суду.

Англо-американське загальне право виробило суворі правила добору доказів, які можуть бути покладені судом в основу рішення у справі. Частково вони були викликані потребами суду присяжних засідателів, оскільки останні є юристами. Водночас переважно ця суворість обумовлена прагненням суддівського загалу зберегти керівництво процесом у своїх руках. Подібні правила зовсім не потрібні в адміністративному процесі.

Адміністративне рішення. На відміну від суду, який сам заслуховує справу та виносить рішення, в адміністративній установі проведення

слухань та винесення рішення у справі здійснювалося до 1946 р. різними особами. Докази на слуханні надавалися адміністративному судді, який укладав доповідь з рекомендаціями. Потім справа частинами направлялася різним фахівцям: юристам, фінансистам інженерам та іншим, які «просіювали докази і рекомендації, що містилися у доповіді адміністративного судді. Наприкінці все це надходило до керівника установи, який затверджував рекомендоване рішення або робив свій внесок у процес вироблення рішення.

У результаті процес винесення рішення знеособлювався. Нерідко виходило так, що рішення приймала не конкретна посадова особа, а установа загалом і ніхто зокрема.

Федеральний ЗАП частково вирішив цю проблему. Він втілює у життя правило: «Той, хто вирішує, повинен слухати». Закон надав право адміністративному судді виносити первісне рішення.

Особа, яка приймає рішення, повинна керуватися лише тими доказами, які фігурували на слуханні та відображені в його протоколі.

Установа зацікавлена в тому, щоб її рішення було добре аргументованим, оскільки інакше воно може бути скасоване судом як необґрунтоване. У 1972 р. Верховний суд, розглянувши апеляцію відповідача, повернув справу Федеральній торговій компанії у зв'язку з тим, що по суті правильне рішення комісії про допущені відповідачем порушення не відповідало її висновкам щодо фактичної сторони справи.

У разі прийняття інституцією іншого рішення, ніж раніше винесене за аналогічною справою, суди вимагають, щоб адміністрація пояснювала у рішенні причини подібної зміни політики.

Основним недоліком адміністративного процесу американці вважають переважно тривалі терміни розгляду справ, особливо квазісудових. Так, розгляд однієї справи тривав 14 років і закінчилося безрезультатно.

Іншим серйозним недоліком, що перешкоджає, участі в адміністративному процесі малозабезпечених громадян, є великі грошові витрати його учасників. Часто вони становлять десятки тисяч доларів, а тривалі, за участю кількох сторін, коштують ще більше.

Американські суди займають у системі органів державної влади досить сильні позиції. Унаслідок поділу влади вони контролюють правозастосовність функціонування двох інших гілок: законодавчої та виконавчої. Саме суди ухвалюють остаточні рішення з усіх спірних питань права. Ф. Гуднау писав у 1905 р., що метою судового контролю над адміністрацією є охорона прав приватних осіб³⁴.

Звернення до суду. Право на звернення до суду зі скаргою на неправомірні дії адміністрації передбачається відповідним законом, але навіть якщо в ньому немає прямих вказівок на таке право, це не означає, що воно відсутнє. Питання, чи є в особи підстава при мовчанні законодавця подати до суду скаргу, вирішується зрештою самим судом. Це було сформульовано Верховним судом США 1944 р.

Суди визнають адміністративне рішення остаточним лише в рамках системи адміністративних органів. Питання про остаточність адміністративного рішення виникало також у зв'язку із справами про депортацію іноземців.

Зазвичай справа має пройти усі встановлені законом адміністративні інстанції, перш ніж вона «дозріє» для судової перевірки. Суди приймають до свого провадження справу, яка не пройшла всі адміністративні інстанції, тільки тоді, коли установа явно діє поза сферою своєї компетенції.

Особа може звернутися до суду, якщо проходження всіх інстанцій може завдати їй «непоправної шкоди». Така можливість прямо передбачена Приблизним штатним ЗАП і побічно впливає з параграфу 705 зведення

³⁴ Goodnow F.G. The Principles the Administrative Law of the United States of America. N.-Y., 1905. P. 370.

законів США, який надає суду право призупиняти виконання адміністративного рішення, яке завдає «непоправної шкоди».

Суди приймають до свого провадження також справи, які не пройшли всіх адміністративних інстанцій, якщо їм уже відома думка адміністрації з аналогічних справ.

Масштаби судового контролю. Питання щодо масштабу судового контролю належить до найважливіших у проблематиці адміністративного права. Протягом багатьох років серед американських юристів точилися суперечки між прибічниками розгляду судом адміністративної справи «заново» та тими, хто виступав за обмежений контроль, що полягає в перевірці судом лише юридичної сторони справи.

Федеральний ЗАП закріпив систему обмеженого судового контролю. Він уповноважував суди перевіряти як формальну, так й істотну сторону справи. У параграфі 706 п'ятого розділу зведення законів наводиться кілька підстав, за якими суд може визнати адміністративну дію, рішення або ув'язнення і скасувати його:

- 1) якщо воно довільне, випадкове, є зловживанням дискреційною владою або іншим чином не відповідає закону;
- 2) якщо порушуються конституційні права, привілеї чи імунітети;
- 3) якщо установою перевищено встановлену законом компетенцію;
- 4) якщо установою не дотримано встановленої законом процедури;
- 5) якщо дія, рішення не ґрунтуються на суттєвих доказах;
- 6) якщо рішення не обґрунтовується фактами настільки, що «факти підлягають розгляду перевіряючим судом знову».

Розширення обсягу перевірки судом фактів у справі означає, що тепер йому поряд із перевіркою формальних, процесуальних моментів, доручається більше уваги приділяти суті справи. Водночас суд не обов'язково замінює винесене установою рішення своїм. Не виключено,

що на підставі наявних у справі доказів може бути зроблено інший висновок щодо факту, ніж той, що був зроблений адміністрацією. Але якщо висновок, до якого дійшла установа, теж може мати місце, суд залишає його чинним.

Відповідальність адміністрації за шкоду. Для приватної особи, яка заперечує рішення адміністрації, просте скасування його судом може виявитися недостатнім. Тому в разі визнання судом дій установи неправомірними, приватна особа може подати позов про відшкодування збитків.

Спочатку відповідно до загального права держслужбовці підлягали майновій відповідальності за свої неправомірні дії на таких самих підставах, як і приватні особи. Тривалий час державні посади займали заможні люди, здебільшого представниками аристократії, які могли відшкодувати заподіяний ними збиток. Зараз більшість працівників мають основним джерелом свого існування платню, яку отримують від держави. Державна служба стала б непривабливою, якби службовцеві доводилося виплачувати зі своєї кишені за збитки, що виникли через те, що він належним чином не виконав закон або виконував вказівки вищого керівництва, які, на його думку, відповідали обставинам справи. Тому США почали поступово відмовлятися від необмеженої відповідальності держслужбовців у разі заподіяння шкоди приватним особам.

На сьогодні службовці адміністрації, що мають квазісудові або дискреційні повноваження і діють в межах цих повноважень, відповідно до американських законів і судової практики, звільняються від відповідальності за шкоду, заподіяну ними при виконанні службових обов'язків. Нині відповідальності підлягають лише службовці, що здійснюють виконавчі функції неналежним чином. Фактично всі адміністративні службовці, якщо вони виконують свої обов'язки належним чином, звільнені від майнової відповідальності за шкоду, заподіяну їх діями по службі.

Із 1946 р. майнова відповідальність федеральної скарбниці за шкоду, заподіяну держслужбовцями, регулюється Федеральним законом про претензії із заподіяння шкоди. Закон починається заявою про те, що федерація несе відповідальність за претензіями із заподіяння шкоди в такому ж обсязі, порядку, як і приватна особа за аналогічних обставин. Проте за цією заявою закон вказує 12 випадків, коли скарбниця не несе майнової відповідальності.

Закон про претензії із заподіяння шкоди виключає відповідальність держави за шкоду, заподіяну її службовцями, якщо вони діяли правомірно, належним чином, або діяли неправомірно, навмисне порушували закон, тобто вчиняли правопорушення. Відповідальність держави залишається у випадках неправомірного, але не навмисного, а недбалого виконання службовцям обов'язків, коли їхня поведінка не підпадає під дію застережень. Із цього загального правила є виняток, зроблений у 1974 р. у вигляді поправки до закону 1946 р. Відповідно до закону 1974 р. США відповідають за позовами проти федеральних службовців правоохоронних органів у зв'язку із застосуванням насильства, образою дією, незаконним затриманням та утриманням під вартою, умисним кримінальним переслідуванням, зловмисним використанням процесуальних законів.

Держава, якщо вона змушена відшкодувати збитки, заподіяні службовцем приватній особі, може надалі пред'явити регресний позов до винного у недбалості службовця.

Нью-Йорк, Каліфорнія та багато інших штатів пішли далеко вперед порівняно з федерацією у справі розширення відповідальності держави.

Формально не відмовляючись від імунітету держави у справах про відшкодування збитків, федеральні та штатні установи вдаються до манівців, що дозволяє обійти закон. Найважливішими серед них стали:

- «приватні закони»;
- застереження щодо виконання господарських функцій;

- конституційні положення про вилучення приватного майна для суспільних потреб;
- страхування;
- відшкодування установою службовця суми позову, задоволеного проти останнього судом;
- добровільна виплата збитків самою установою.

Дія приватних законів поширюється на конкретних осіб або групи осіб. Вони є нормативними актами. Приватні закони в переважній більшості мають справу з претензіями до державної скарбниці або стосуються імміграції та натуралізації окремих осіб. Проект приватного закону проходить через Конгрес чи легіслатуру штату у такому порядку, як і проект звичайного закону і надходить на підпис до президента США або губернатора штату. Приватні федеральні закони оприлюднюються разом із публічними законами у виданні «Statutes at large». Зазвичай сотні претензій до федеральної скарбниці оплачуються саме на підставі приватних законів.

Установа може застрахувати себе від будь-яких претензій із заподіяння шкоди, що означає визнання відповідальності держави за передбачені договором страхування дії його службовців. Установа виплачує страховій компанії внески, а особа, яка зазнала збитків від установи, отримує від компанії відповідне відшкодування.

Якщо держава відповідно до закону не несе ніякої майнової відповідальності за певні дії її службовців, єдиним суб'єктом, проти якого заявляється позов, є сам службовець. Проте держава може заздалегідь погодитись сплатити суму, яку за рішенням суду буде зобов'язаний виплатити службовець. Так, у Каліфорнії закон передбачає, якщо службовець просить установу захистити його від пред'явленої йому претензії або позову про відшкодування збитків, заподіяних його дією або недбалістю по службі, і якщо таке прохання заявлено у письмовій

формі не менше ніж за 10 днів до судового розгляду, установа виплатить за будь-яким судовим рішенням, мировою угодою або позовом, з яким вона погоджується.

Коли сума претензії невелика, установа, щоб уникнути судового процесу і пов'язаних із ним витрат, нерідко воліє задовольнити претензію. Так часто роблять поштові установи.

Таким чином, американці вважають за необхідне зберегти імунітет установ стосовно неправильних рішень службовців, щоб не допустити набуття ними повноважень, які виходять межі їх компетенції, тобто з метою недопущення дій *ultra vires*. Суди покладають на установи відповідальність лише тоді, коли вона спеціально передбачена законом чи адміністративним актом.

§ 2.4. Адміністративне право Канади

2.4.1. Регулювання адміністративної діяльності

Канада – демократична держава, за формою правління – конституційна монархія з двома офіційними мовами та двома юридичними системами – цивільним правом та загальним правом. Канада являє собою федерацію, у складі якої виділяється десять провінцій із системою майже повного самоврядування та три особливі території, що підпорядковуються безпосередньо центральному уряду.

Головою держави є Королева Канади, вона ж – Королева Великобританії, Австралії та Нової Зеландії та інших країн, розташованих по всьому світу – від Багам до Папуа-Нової Гвінеї. Кожен закон схвалює уряд від імені Королеви, але повноваження щодо реалізації законів надаються чиновниками від імені канадського народу. Вся повнота королівської

влади покладена у Канаді на представника королеви – Генерал-губернатора, якщо Королева не перебуває у Канаді.

У 1605 р. французи заснували в Канаді першу європейську колонію, пізніше до колонізації країни приступили і англійці. У 1763 р. унаслідок Семирічної війни французькі володіння Канади було передано Англії. У 1867 р. з чотирьох колоній було створено Федерацію Канаду з правами домініону – самоврядної держави в межах Британської імперії. У 1931 р. Вестмінстерський статут зрівняв у правах Канаду та інші домініони з метрополією. У 1969 р. встановлено рівність англійської та французької мов у країні.

Правова система Канади належить до англосаксонської правової сім'ї, за якою конституцію становлять безліч писаних актів, правових прецедентів, і навіть неписані джерела, так звані конституційні угоди. На прикладі Канади можна спостерігати процес послідовного розвитку демократичних інституцій конституційної системи федеративної держави.

В історії правового розвитку Канади велике значення має Акт про Британську Північну Америку (1867). Саме цим документом було утворено федеративну «напівнезалежну» державу – Канаду. Нині положення Акта про Британську Північну Америку визначають структуру та повноваження органів влади та управління Канади. Ці положення продовжують діяти з урахуванням деяких змін та доповнень. Сьогодні історія становлення державності Канади мало досліджена вченими-юристами.

Вищі та центральні органи публічної адміністрації

Державно-політичний устрій Канади є свого роду комбінацією англійської та американської систем, проте він наділений власними, притаманними лише йому особливостями. На відміну від США, у Канаді не відбулося революційного розриву зі Сполученим Королівством Великобританія. Протягом дев'ятнадцяти століть канадська державність розвивалася шляхом конституційної еволюції. Процес формування

політичного устрою Канади збагачувався ідеями та інститутами, які були запозичені у США, включаючи принцип федералізму.

Реальна влада належить парламенту, який виконує законодавчу та виконавчу функції та складається з монарха Великобританії, Сенату та Палати общин. Монарха Великобританії в Канаді на постійній основі представляє Генерал-губернатор, який символічно призначається монархом з 1952 р. з-поміж канадських громадян за рекомендацією Прем'єр-міністра Канади. Генерал-губернатор наділений лише символічними, головним чином церемоніальними, повноваженнями.

У Парламенті провідна роль належить Палаті общин, члени якої (301 особа) обираються загальним, прямим, таємним голосуванням в одномандатних округах за мажоритарною системою терміном на п'ять років. Лідер партії, яка отримала на виборах більшість місць у палаті, стає Прем'єр-міністром та формує Уряд країни. Палата громад приймає рішення з усіх питань, що виносяться Урядом на розгляд, згідно з конституційними повноваженнями федерації.

Сенат (104 місця) розглядає і, як правило, затверджує законопроекти, ухвалені Палатою общин. Крім того, він не має права законодавчої ініціативи з фінансових питань, контролю за виконавчою владою, а також винесення вотуму недовіри Уряду. Канадський Сенат менш впливовий, ніж, наприклад, Сенат США. Сенатори призначаються Генерал-губернатором за рекомендацією Прем'єр-міністра відповідно до певної норми представництва від суб'єктів федерації та йдуть у відставку після досягнення 75 років. Уряд залишається при владі доти, доки він має у своєму розпорядженні більшість голосів або «довіру» у нижній палаті парламенту.

За формою державного устрою в Канаді встановлено федеративну форму державного правління, що складається з 10 провінцій і 3 територій. Безпосередньо керівництво виконавчою владою та державною

службою Канади здійснюється: Урядом (на чолі з Прем'єр-міністром), Казначейською радою; Комісією цивільної служби, а також окремими департаментами та відомствами. Але формально всі вузли органів виконавчої влади підпорядковуються Генерал-губернатору Канади, який приймає найважливіші рішення з питань державного управління та організації діяльності державної служби й оформляє їх своїми актами. Цими самими актами визначаються вищі державні посади та призначаються посадові особи.

Казначейська рада – центральний орган з управління державною службою. Він включає таких міністрів: фінансів, регіонального та промислового розвитку, охорони здоров'я та соціального страхування, зайнятості та імміграції. Призначення Голови Казначейської ради здійснюється Урядом. До компетенції Казначейської ради віднесено питання спеціального управління, зокрема вона видає численні акти, якими визначаються: основні вимоги до державних службовців; умови підвищення кваліфікації державних службовців; класифікація посад та розрядів для державних службовців; посадові оклади та інші виплати державним службовцям; норми поведінки державних службовців; заходи дисциплінарного впливу та заохочення тощо.

Отже, можемо спостерігати певні розбіжності у розумінні поняття «Казначейство» в Канаді, зокрема секретаріат Казначейства у Канаді обслуговує комітет Уряду, який здійснює регулювання федеральної державної служби; формує політики щодо діяльності Уряду; бере участь у роботі інших рівнів влади у Канаді; відсутні функції «управління грошима».

Крім цього, у Канаді функціонує інформаційна система «Електронний уряд», серед основних напрямів застосування якого можна назвати: надання громадянам 130 найважливіших та затребуваних державних послуг в електронному форматі; забезпечення користувачів «безвідмовним» доступом до урядових електронних послуг; реалізація проєктів щодо прискореного вирішення «проблем» населення; створення інфраструктури

захисту інформації та персональних даних; розробка політики та стандартів, що регламентують діяльність «Електронного уряду».

Комісія цивільної служби виступає незалежною агенцією, яка підзвітна парламенту та має штаб-квартиру у м. Оттаві. Її очолюють голова та два комісיוнери.

Крім центрального апарату, Комісія має сім регіональних та вісім окружних підрозділів, які здійснюють свій вплив на всю країну. Комісія займається питаннями набору громадян на державну службу та їх звільненням, уповноважена створювати спеціальні органи щодо вирішення конфліктів між державою та державним службовцем з усіх питань проходження державної служби. Крім того, вона надає допомогу різним департаментам та відомствам з питань добору та підготовки необхідних кадрів.

На рівні вищої ланки виконавчої влади у країні зайнято понад 3 200 осіб. Із цієї кількості 250 осіб займають найвищі посади – не нижче за помічників заступників міністра.

Уряд Канади побудований за англосаксонською системою, що сформувалася у Великій Британії та надалі знайшла своє втілення в Австралії, Індії, Новій Зеландії та інших державах. Однією з основних ознак цієї системи є те, що склад Кабінету та офіційний Уряд не збігаються, тобто Кабінет існує завдяки конституційному звичаю й не має законодавчо закріпленої структури й певного складу.

Виконавчу раду (Уряд у повному складі) очолює Прем'єр-міністр. Крім нього туди входять заступник Прем'єр-міністра, 19 – 22 міністри, які очолюють міністерства та 14 молодших міністрів (державні секретарі та міністри, які не очолюють міністерства). Досить часто створюються нові міністерства, реструктуруються або ліквідуються вже діючі. За останні десять років спостерігається тенденція до скорочення кількості міністерств.

Усі рішення Уряду фактично приймаються Кабінетом, але оскільки він існує неофіційно, то вони оформляються як рішення Таємної ради (тобто

наказом Генерал-губернатора в Раді) і за рахунок цього набувають легітимності. Склад Уряду формується Прем'єр-міністром, як правило, з-поміж депутатів від партії, яка перемогла на виборах, чисельністю 70 – 80 осіб і за його поданням затверджується Генерал-губернатором Канади.

До складу Уряду входять чотири групи міністрів. Перша – це переважно міністри ключових міністерств (24 – 26 осіб), які входять до складу Кабінету.

До другої групи входять міністри без портфелів (2 – 3 чиновники) та члени Уряду, які займають різні традиційні політичні посади. На всіх членів Уряду Прем'єр-міністр покладає виконання певних функцій.

До третьої групи належать державні міністри (10 – 12 посадових осіб), але вони обіймають посади заступників міністра найбільших міністерств і своїми повноваженнями забезпечують необхідну координацію їхньої діяльності.

Четверта група – це звані молодші міністри (27 – 30 осіб) – парламентські секретарі, які призначаються задля забезпечення зв'язків міністрів з Парламентом. Причому у великих міністерствах можуть бути кілька парламентських секретарів.

Офіційного механізму вироблення чи схвалення урядових стратегій на найвищому рівні держави не існує, однак вони втілюються через оголошення щорічної «тронної» мови, яка узагальнює законодавчі та політичні пріоритети, а також щорічної промови щодо формування бюджету, в якій висвітлюються фінансова та політична стратегія.

Визначення політичних пріоритетів часто здійснювалося на двох чи триденних закритих засіданнях Кабінету у повному складі, на яких обговорюються майбутні напрямки діяльності Уряду. Проте бюджетний процес має переважно негласний характер, і ключові показники з оподаткування можуть бути відомі лише Прем'єр-міністру, міністру фінансів та кільком старшим міністрам та посадовим особам.

Важливу роль відведено заступникам міністра (державним секретарям). Вони також призначаються Генерал-губернатором за поданням Прем'єр-міністра. Їх призначення та переміщення по службі здійснюються не за політичною належністю, а на підставі особистих ділових якостей та професіоналізму. Тому при зміні уряду вони залишаються на посаді і продовжують виконувати свої обов'язки. За призначенням та переміщенням державних службовців спостерігає Незалежна комісія з питань державної служби, що складається із трьох осіб, які призначаються на десять років. Контроль за фінансовою діяльністю міністерств та відомств здійснює Казначейство, яке включає деяких міністрів Уряду. Воно також представляє Уряд під час переговорів державних службовців із профспілками.

Функції державних органів виконуються й державними корпораціями, які діють самостійно, але підпорядковані Парламенту, а члени їх управлінських органів в них призначаються Урядом.

Канадська федерація включає десять провінцій і три території, кожна з яких має однопалатну законодавчу асамблею і має значний рівень автономії. Члени законодавчих зборів обираються в округах, які визначаються асамблеями з такого розрахунку, щоб до них входила приблизно однакова чисельність виборців. Кандидат, який отримав більшість голосів, вважається обраним незалежно від кількості громадян, які взяли участь у виборах.

Уряди всіх десяти провінцій мають подібну структуру міністерств і також очолюються прем'єр-міністрами. Функції, аналогічні розподілу функцій у державі, покладені на лейтенант-губернаторів, що призначаються Генерал-губернатором Канади. Конституційний акт 1867 р. дає провінціям ексклюзивні права щодо муніципальних інститутів. Усі відповідні питання традиційно вирішувалися лише на рівні провінцій та територій.

Конституцією Канади встановлена загальна юрисдикція провінцій та федерального уряду у питаннях пенсійного забезпечення та соціальної допомоги, але деякі питання правового забезпечення страхування у зв'язку з безробіттям залишилися у компетенції федерації. Федеральний уряд також встановлює єдині стандарти та порядок розподілу витрат на оплату медичного обслуговування, виплату пенсій, соціального забезпечення та будівництво федеральних автомобільних доріг.

Багато важливих рішень приймаються на спільних нарадах представників федерального та провінційних урядів. Питання оподаткування, виплати пенсій, медичного обслуговування, а також конституційні проблеми часто обговорюються прем'єр-міністрами федерального та провінційних урядів. Внесення поправок до Конституції може здійснюватися лише спільним рішенням федерального уряду та семи провінцій, у яких проживає щонайменше 50 % населення Канади.

Закон про цивільну службу прийнято у 1908 р., а з 1967 р. цивільну службу перейменовано на державну (публічну) службу. Ухвалення зазначеного Закону припинило практику організації державної служби на основі політичного звичаю³⁵.

Крім зазначеного закону діють й інші нормативно-правові акти, зокрема Закон про трудові відносини на державній службі³⁶, який регулює відносини наймача – Казначейської Ради, яка завжди виступає від імені Канади при призначенні громадян на державну службу та державних службовців. Законом про трудові відносини на державній службі визначено, що «державною службою визнається зайняття різних посад у департаментах або в інших відомствах». У 1992 р. Парламентом Канади

³⁵ Public Service Employment Act (Stand am 2021-06-29). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-33.01/>

³⁶ Federal Public Sector Labour Relations Act (S.C. 2003, c. 22, s. 2). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-33.3/>

прийнято рішення щорічно відзначати третій тиждень червня як Тиждень Федеральної державної служби (National Public Service Week, NPSW).

З 70-х рр. XX ст. Державна служба Канади починає бурхливо розвиватися. Приблизно 42 % канадських державних службовців працюють у Національному столичному регіоні (NCR) – Оттава-Халл, 24 % працюють в інших місцях найбільших провінцій, зокрема в Онтаріо та Квебеку, 21 % – у Західному регіоні Канади та 11 % – на атлантичному узбережжі Канади. Оскільки штаб-квартири більшості установ перебувають у NCR, близько 72 % керівників працюють у цьому регіоні. На даний час кількість державних службовців суттєво скорочена, порівняно з початком 2000-х років – близько 265 000 осіб, що становить орієнтовно 0,8 % від загальної чисельності населення країни.

Державними службовцями вважаються:

- особи, які провадять свою діяльність у департаментах під прямим керівництвом міністрів;
- особи, призначені Комісією цивільної служби;
- особи, щодо яких наймачем є Казначейська рада.

Державні службовці поділяються на такі *категорії*: 1) наукова та професійна; 2) технічна; адміністративна та іноземна служби; 3) допоміжний персонал; 4) службовці, які безпосередньо здійснюють управлінські функції; 5) інші категорії, визначені Казначейською радою.

Прийняття на державну службу та просування нею здійснюється на конкурсній основі у відповідності із «системою заслуг». Цей принцип не отримав правового закріплення в канадському законодавстві, але аналіз практики та низки підзаконних нормативних актів дозволяє зробити висновок, що під «системою заслуг» розуміється відбір найбільш кваліфікованих кадрів з урахуванням їх знань, досвіду та здібностей.

Повноваженнями прийому на державну службу наділена Комісія цивільної служби. Проте Комісія може передавати ці обов'язки іншим державним органам влади. Одним із головних методів відбору є складання конкурсних іспитів. Кандидат на посаду подає заяву про включення його до переліку конкурсантів до Комісії цивільної служби. Основні вимоги до рівня знань та інші «кваліфікаційні стандарти» визначені актами Комісії цивільної служби та є обов'язковими для застосування при проведенні іспитів. Державні службовці або інші особи, викриті в шахрайстві під час складання іспитів, можуть бути звільнені з державної служби або не зараховані на неї.

Державним службовцям заборонено брати участь у виборчих кампаніях на стороні як окремих кандидатів, так і політичних партій. Вони не повинні виставляти свої кандидатури на виборах до Палати общин та до провінційних легіслатур, за винятком, коли вони перебувають у спеціальній неоплачуваній відпустці, що надана рішенням Комісії цивільної служби. У разі обрання особи до Палати общин чи провінційної легіслатури особа негайно втрачає статус державного службовця.

У Канаді заборонена критика державної політики з боку державних службовців, оскільки це розглядається як порушення вимог лояльності. Крім того, державним службовцям надано обмежене право на участь у страйку. Проведення страйку та участь у ньому державних службовців розглядається як законна дія, якщо є спеціальний дозвіл Ради із трудових відносин.

Оплата праці державних службовців у Канаді суворо регламентована. Для кожної групи передбачено шкалу оплати залежно від посади. Крім платні державні службовці мають право отримати допомогу та інші соціальні виплати.

Останніми роками було проведено низку наукових досліджень щодо ролі державної служби для самих службовців та громадян, за результатами яких з'ясовано, що:

- високий відсоток державних службовців всіх рівнів управління вважають державну службу прийнятним місцем роботи, пишаються нею і прагнуть служити канадцям;
- багато службовців вважають, що надмірна ієрархічна адміністративно-правова побудова, необхідність постійно змінювати пріоритети своєї діяльності, нестача ресурсів та необґрунтовані терміни виконання завдань роблять цей вид діяльності особливо складним;
- керівники, які працювали до цього у приватному секторі, вважають, що державна служба має надто багато зайвих ієрархічних структур, що не дозволяє генерувати корисну інформацію, підвищувати продуктивність та зменшує можливості приділяти увагу управлінню людськими ресурсами;
- переважна більшість державних службовців рекомендуватимуть цей вид діяльності своїм дітям, при цьому роз'яснюватимуть проблеми відповідальності, навантаження, складності вирішення проблеми конфлікту інтересів.

Важливо наголосити, що в Канаді створено професійні спілки державних службовців.

У 1985 р. в Канаді було прийнято Кодекс про правила поведінки державних службовців³⁷, якими повинні керуватися всі державні службовці у разі конфлікту між їхніми службовими обов'язками та особистими інтересами. На думку законодавця, мета зазначених правил – «підвищення довіри суспільства до державного апарату та віри у чесність його службовців». Крім того, правила спрямовані на профілактику корупційних злочинів, встановлення чітких норм поведінки всіх державних службовців у частині «конфлікту інтересів» на державній службі та після її залишення,

³⁷ Values and Ethics Code for the Public Sector (Date modified: 2011-12-15). URL: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>

мінімізацію можливості виникнення конфліктів та в разі виникнення вирішення їх на користь суспільства.

У Кодексі вказано, що державний службовець зобов'язаний робити все необхідне, щоб унеможливити реальну можливість, а також умови виникнення «конфлікту інтересів». Державний службовець, окрім норм, що містяться в Кодексі, повинен дотримуватися всіх нормативних вимог щодо поведінки, які прямо стосуються її, а також законодавства своєї країни, міжнародно-правових актів про права людини та громадянина.

Кодекс пропонує два основних способи виконання таких вимог. По-перше, якщо володіння приватною власністю може призвести до реального чи потенційного конфлікту інтересів, державний службовець має право або продати її, або тимчасово передати права володіння, користування та управління довірній особі. При цьому забороняється продаж або передача власності членам сім'ї державного службовця або будь-яким іншим близьким особам з метою «обійти» законодавство. Продаж, передача майна довірній особі має відбутися протягом 120 днів після призначення службовця на посаду. У певних випадках відомство відшкодовує державному службовцю витрати на реорганізації порядку управління своїм майном. По-друге, чиновник усувається у кожному конкретному випадку від тих службових обов'язків, виконання яких може призвести до реального чи потенційного «конфлікту інтересів».

Державні службовці підлягають дисциплінарній, адміністративній та кримінальній відповідальності. Як і британські державні службовці, державні службовці Канади розглядаються як «слуги Корони», їм може бути пред'явлений позов із тих цивільно-правових провин, якими передбачена відповідальність держави.

Як покарання за дисциплінарний провина застосовуються: попередження, догану, зниження по посаді, тимчасове усунення з посади і звільнення з роботи.

Управління державною службою Канади здійснюється: Урядом, Прем'єр-міністром, Казначейською радою, Комісією цивільної служби, а також окремими департаментами та відомствами.

Центральним органом управління державною службою є *Казначейська рада*. Вона визначає: 1) загальну адміністративну політику щодо державної служби Канади; 2) організаційну структуру державної служби, а також механізм контролю за її функціонуванням; 3) загальну політику щодо особового складу державної служби.

Казначейська рада видає *нормативні акти*, якими визначаються:

- основні вимоги до державних службовців;
- умови підвищення кваліфікації; класифікація посад та розрядів для державних службовців;
- посадові оклади та інші виплати; норми поведінки;
- міри стягнення тощо.

Комісія цивільної служби опікується питаннями набору на державну службу, а також звільнення з неї. Вона є незалежною агенцією, підзвітною Парламенту.

Органи місцевого самоврядування

На відміну від інших країн з федеративною формою державного будівництва, канадські провінції майже не допускають федеральний уряд до встановлення прямих контактів з державною владою, вважаючи діяльність останніх сферою виключно провінційної юрисдикції. Але повністю усунути Федеральний уряд від вирішення проблем місцевого самоврядування провінції немає можливості. Тому за останні 20 років розроблено достатньо демократичну процедуру багатостороннього обговорення та вирішення проблем. Основними засобами такого механізму стали спільні конференції, наради, комітети, комісії або робочі групи, що

відрізняються рівнем та складом учасників, рішеннями, що приймаються, метою, функціями та компетенцією, а також регулярністю роботи цих органів. Загалом їх можна поділити на дві групи: політичну та адміністративну.

Саме провінційна влада встановлює та змінює межі муніципальних одиниць, розробляє основи політики, у межах якої діють муніципалітети, тощо. Тому, якщо у США чи Німеччині питання місцевого самоврядування регулюються положеннями конституцій суб'єктів федерації, то в Канаді з цих питань приймаються окремі провінційні закони. Саме провінції виступають ініціаторами розробки та запровадження форм структури місцевого управління.

Головними органами місцевого самоврядування більшості великих міст є центральні міські ради, у яких представлені окремі муніципальні округи, що входять до складу міста. Ці округи, у свою чергу, мають певну самостійність, проте деякі функції, наприклад, структура міської поліції та її повноваження, міське планування, здійснюються міською радою. Деякі дрібні муніципальні округи безпосередньо управляються представником міської адміністрації. Управління територією Юкон та Північно-західними територіями здійснюється безпосередньо федеральними органами. Мала щільність населення ускладнює запровадження на цих територіях місцевого самоврядування.

Таким чином, *органи місцевого самоврядування, у тому числі міста, селища, села, графства, райони, міста-метрополії не наділені конституційними правами.* Вони утворюються законодавчими асамблеями провінцій та мають лише ті права, які їм надають провінції. Органи місцевого самоврядування наділені правом надання послуг у межах міста чи району, включаючи послуги поліції, пожежної служби, служб водопостачання, каналізації, відпочинку та організації роботи місцевого транспорту тощо. Але *основою організації місцевого самоврядування в Канаді є поселенський принцип.* При формуванні структури органів

місцевого самоврядування принцип розподілу влади не застосовується. Залежно від чисельності населення та інших факторів муніципалітети мають різні обсяги завдань, які закріплені у муніципальному акті.

2.4.2. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні

Судова система Канади визначена Конституційним актом 1867 р. Вона є однією з гілок державної влади, до завдань якої входять: контрольні та нормотворчі функції; розгляд та прийняття рішень щодо кримінальних, цивільних, адміністративних справ, конституційних спорів, а також інші повноваження щодо здійснення правосуддя.

Судова система Канади включає Верховний суд, федеральні судові органи, податковий суд, суди провінцій та військові суди.

Уся правова система Канади (включно з Канадським конституційним правом), будучи спадкоємицею Англійської правової системи, постійно перебуває під впливом права країн, що входять до правової сім'ї загального права, але такий же вплив відчують ці країни і з боку Канади. Це пов'язано з поширенням принципу «переконливого прецеденту», коли судові рішення, затверджене в одній судовій ієрархії, є обов'язковим прецедентом, тобто джерелом права. Воно може здатися настільки ж переконливим для суду іншої судової ієрархії (у тому числі іншої країни), що суд може прийняти своє рішення на його основі, і іноземний прецедент, таким чином, стане джерелом права країни суду. Наприклад, прецедент, встановлений Вищим судом Австралії, – для Верховного суду Канади та ін. Подібне «перетікання» прецедентів у правових системах англо-саксонської правової сім'ї утвердилося досить міцно. Так, 50 % прецедентного права Нової Зеландії виникає з права Сполученого Королівства, 10 % – з Австралії, деяка частина –

з права Канади. Навіть сама Великобританія черпає прецеденти з Австралії, Канади та Нової Зеландії (загалом близько 1 %).

У Канаді *немає системи адміністративних судів*: скарги на дії адміністративних органів розглядаються, як правило, загальними судами (провінцій та федерації) на підставі спеціально виданих законів (наприклад, Закон провінції Онтаріо про процедуру судового розгляду адміністративних скарг 1971). Крім того, у Канаді створено адміністративні трибунали, які відповідно до федерального чи провінційного законодавства мають забезпечувати реалізацію законодавчої політики у сфері захисту прав і свободи громадян.

Адміністративні трибунали мають певні ознаки арбітражних та адміністративних судів, і розглядають широке коло справ, які здійснюють дослідження та надають рекомендації, вирішують суперечки між державними установами та приватними установами, які представляють інтереси держави у деяких справах. Наприклад, у Канаді актуальним питанням є реалізація міграційної політики щодо іммігрантів та незаконного перетину кордону. Саме ці проблеми вирішують адміністративні трибунали. Вони дотримуються принципів адміністративного правосуддя, які передбачають незалежність впливу держави, неупередженість, уникнення конфлікту інтересів, кваліфікованість розгляду, прозорість тощо. Крім того, судова система Канади гарантує доступність судів для кожного громадянина, відкритість слухань, прозорість та свободу від втручання Уряду.

Усе це сприяє зростанню авторитету судової системи у суспільстві та підвищенню довіри до суду з боку населення.



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Охарактеризуйте англосаксонську правову сім'ю.
2. Які етапи у своєму розвитку пройшла англосаксонська правова сім'я?
3. Які особливості притаманні англійському адміністративному праву?
4. Охарактеризуйте сучасне англійське адміністративне право з погляду його специфіки, суб'єктів та джерел права.
5. Поясніть, як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні Великобританії.
6. Охарактеризуйте систему та правові інститути США.
7. Як розвивається сучасне американське адміністративне право з погляду його специфіки, суб'єктів та джерел права?
8. Як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні США?
9. Розкрийте особливості розвитку адміністративної юстиції у США.
10. Охарактеризуйте сучасне канадське адміністративне право з погляду його специфіки, суб'єктів та джерел права.
11. Як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні Канади?



ДОДАТКОВА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О. А. Банчук. Київ : Книги для бізнесу, 2019. 912 с.
2. Бородіна Г. Г., Гаврилюк А. А. Зарубіжний досвід з надання адміністративних послуг в умовах сучасного стану публічного управління в Україні. *Гілея* : наук. вісн. 2018. Вип. 139(3). С. 106 – 109.
3. Лях Ю. І. Зарубіжний досвід модернізації публічного управління та перспективи його застосування в Україні. *Науковий вісник: державне управління*. 2020. № 2. С. 228 – 238.
4. Миронюк Р., Лукомська А. Законодавство про адміністративне оскарження окремих зарубіжних країн: сфера дії та особливості. *Науковий вісник ДДУВС*. 2021. № 4. С. 185 – 191.
5. Панкевич О. З. Державне право зарубіжних держав : підручник. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 260 с.
6. Пухтецька А. Принципи адміністративного права у країнах Європейського Союзу та в Україні. *Право України*. 2017. № 7. С. 76 – 82.
7. Police activity in Ukraine and European countries: modern standards and unification options: Collective monograph. Riga, Latvia: “Baltija Publishing”, 2021. Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs. 600 p.

РОЗДІЛ III

РЕЛІГІЙНА ПРАВОВА СІМ'Я

§ 3.1. Загальна характеристика

Для правових сімей, заснованих на релігійній основі, притаманна універсальна і єдина система регулювання відносин у суспільстві. Розуміння права в релігійній сім'ї ширше, ніж у світських. Право в них регулює всі сторони людського життя, а не лише правові відносини. Найважливішим джерелом релігійного права є священні писання та божественні одкровення.

Релігія являє собою особливу форму усвідомлення та уявлення світу. Основними складовими релігії є моральні норми та типи поведінки, культові дії та обряди, а також об'єднання людей в організації.

Релігійний світогляд спирається на містичний досвід чи віру, що пов'язані з нематеріальною сутністю. Таким чином, поняття «релігія» включає уявлення про світ, яке властиве не для одного певного суб'єкта, а є орієнтиром шляху для цілих народів.

Розглянемо взаємодію релігії та права і виділимо такі їх суттєві зв'язки:

- ✓ однорідні елементи релігії та права, зокрема такі, як ідеологія і правосвідомість, релігійні та правові норми, церковні та світські суди, впливають один на одного;
- ✓ сукупність однорідних елементів однієї із систем безпосередньо впливає на суспільне життя, що не може не позначитися на сукупності однорідних елементів іншої системи. Наприклад, релігійна ідеологія є джерелом моральних уявлень більшості віруючих і є певним критерієм, що не допускає порушення законодавства;
- ✓ неоднорідні елементи релігійної та правової систем також впливають один на одного і представляються у формі регулювання юридичними нормами культових відносин та поведінки. Тобто не тільки релігійні установки лежать в основі законодавства, а й законодавство містить норми, які утворюють невидимий бар'єр між дозволеністю і недозволеністю культової поведінки;
- ✓ взаємодія галузей права з різними сферами релігії, що знаходить своє вираження у регулюванні правовими та релігійними нормами найрізноманітніших сторін суспільного життя – церковно-державні відносини, взаємини служителів культу, узаконення церемоній (коронація, інавгурація, присяга тощо);
- ✓ взаємозв'язок різних галузей права з релігією в цілому (наприклад, різний ступінь їх секуляризації).

Таким чином, виходячи з вивчення теорії взаємозв'язку релігії та права, слід зробити висновок, що різні однорідні та неоднорідні елементи правової та релігійної системи взаємодіють один з одним у всіх сферах суспільної життя сучасної людини і утворюють абсолютно нову релігійно-правову систему, яка об'єднала в собі всі аспекти, характерні для кожної системи окремо. Право і релігія нині виступають як регулятори суспільних відносин, які за своєї взаємодії підпорядковують собі поведінку індивідів.

Мусульманське право базується на зведенні Божественних наказів у Шаріаті. «Правильний шлях» – саме так перекладається Шаріат з арабської мови й означає правильне устремління людини її життєвим шляхом.

Шаріат є Божественним законом, який створений на релігійних приписах Корану, Сунни, іджми та кіясу. Усі практичні розпорядження Шаріату можна розділити на три категорії, які регулюють:

- служіння (пост, молитва, паломництво тощо);
- відносини для людей (етика, сім'я, культура, право і т.д.);
- покарання правопорушення.

Основним джерелом мусульманського права є Коран. Правова значущість Корану виражена в ньому самому в словах: «І так Ми послали його як арабський судовик».

Другим за значущістю джерелом мусульманського права є Сунна – «Священне переказ», що складається з оповідань – Хадіс – про вчинки та висловлювання пророка Мухаммеда. Слід зазначити, що за життя пророка його висловлювання передавалися переважно усно, і обидва джерела у письмовій формі були складені вже після смерті Мухаммеда.

У Корані існувало безліч різних прогалин, які призвели до необхідності створити свого роду коментар Корану та Сунни. Основою такого тлумачення став іджтіхад, який містив у собі ті регулювання правил поведінки, які були відсутні в Корані та Сунні.

Із розвитком мусульманської теорії права іджтіхад став символізувати найвищий ступінь знання, на якому людина здатна самостійно приймати рішення. Мусульмани, які мали таке право, називалися муджтахідами і ставали згодом законодавцями.

Будучи національною релігією, синтоїзм у Японії сформував поняття священної, обраної богами країни, керованої так само священним імператором. Більше того, починаючи з 1868 р., версія про божественне

походження японської держави та імператорської династії, покладена в основу синтоїзму, як складова частина увійшла в систему державного утворення.

Законодавчими актами підтверджувалося, що імператорська особа є божественним посланцем небес, чиє право спадкової влади не підлягає сумніву і від народної волі не залежить. Такі принципи синтоїзму становили сутність національної японської релігії, яка була скасована лише 1945 р. Імператор у спеціально виданому едикті зрікся свого власного божественного походження, і відтоді синтоїзм став лише однією з багатьох релігій. У сучасній Японії знайдеться небагато людей, які відносять себе до синтоїстів, але ця релігія стала невід'ємною складовою частиною життя більшості японців і відповідно зумовила розвиток адміністративного права у країні.

Формування правової системи Китаю також було пов'язано з релігією. І хоча *конфуціанство* лише умовно можна назвати релігією, це скоріше етико-політичне вчення, проте, початкова етична доктрина Конфуція поступово перетворилася на релігійне вчення, а образ великого вчителя став священним.

Слід зазначити, що традиційна правова система Китаю характеризувалася етико-релігійними настановами конфуціанства та політико-правовими ідеями легізму. Загальною рисою цих двох традицій було прагнення організувати життя китайського суспільства на основі принципу справедливості, але шляхи досягнення цього розумілися по-різному.

«Виховання і переконання, а не влада і примус» – таке гасло конфуціанства. Спосіб життя добродісного китайця, відповідно до норм конфуціанства, повинен виключати будь-які правові домагання, звернення до правосуддя.

У своїй поведінці людина повинна керуватися перш за все не юридичними мотивами, а прагненням до миру і гармонії. Із виникненням конфуціанства китайська правова система зі звичаєвої перетворилася на традиційну. Це означає, що спірні питання вирішувалися в результаті апеляції до

почуття гуманності, орієнтації на ритуали, і лише після цього можливе було звернення до права.

Традиційне китайське право не знало європейської концепції суб'єктивних прав особистості, громадянина. Людина не повинна була наполягати на своїх правах, бо обов'язок кожного прагнути до згоди і забувати про себе на користь інших. Слід зазначити, що протягом століть судовою діяльністю в Китаї займалися не професійні юристи, а адміністратори, що складали для проходження конкурсу на посаду іспити загального характеру. У своїх рішеннях вони керувалися порадами вищих чиновників, волею монарха.

Нині право Китаю характеризується високим рівнем правової культури завдяки збереженню єдності глибоко укорінених у свідомості народу традиційних уявлень про поведінку людини, що підтримуються силою моральної відповідальності перед суспільством та системою обов'язкових норм, дотримання яких, у тому числі, забезпечується державним примусом.

§ 3.2. Адміністративне право Японії

3.2.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права

Роль і місце адміністративного права у правовій системі Японії зазнали значних змін за останні 50 років. Про існування адміністративного права Японії, у його сучасному розумінні, до повоєнних правових реформ 1945–1952 рр. можна говорити з певною часткою умовності. Конституція Японії 1889 р. (конституція Мейдзі) зосередила всю повноту державної влади в руках імператора (тенно). Організація державного управління регламентувалася переважно імператорськими рескриптами.

Прийнята в 1946 р. і діюча досі Конституція Японії, що набула чинності в 1947 р., проголосивши принцип поділу влади на законодавчу,

виконавчу та судову, віднесла державне управління до компетенції кабінету міністрів.

Активна нормотворча діяльність органів виконавчої влади призвела до значного розширення правової бази, з допомогою якої регламентується управління. Розширення діяльності виконавчих органів та різке збільшення кількості адміністративно-правових актів стали підставою для виділення підгалузей адміністративного права.

Розвиток державного управління призвів до появи на стику адміністративного і цивільного права комплексних галузей законодавства, зокрема таких, як: земельне право, право освіти, природоохоронне право та ін.

Адміністративне право Японії є однією з важливих складових частин публічного права. Становлення адміністративного права, як і всієї правової системи Японії, перебувало під значним впливом іноземного права. Із кінця ХІХ ст. відбувається активне запозичення континентального європейського права.

Особливостями традиційного праворозуміння пояснюється і саме визначення адміністративного права, в основу якого покладено ідею верховенствуючої ролі державної влади. В одному з найбільш авторитетних у Японії енциклопедичних словників «Кодзіен» адміністративне право визначається як «зведення юридичних розпоряджень», що регулюють, у першу чергу, взаємини держави як суб'єкта адміністративної влади з підлеглим йому народом»³⁸.

Державне управління в Японії відзначено яскраво вираженою національною своєрідністю. Національна специфіка зумовила виникнення оригінальних форм і методів державного управління, що характеризуються слабким ступенем формалізації, гнучкістю та переважною орієнтацією на людей, а не на організаційні структури.

³⁸ Сіммура Ідзуру. Кодзізен (Великий сад слів). Токіо, 2020. С. 573.

Японські методи управління засновані на національних традиціях та звичаях.

Механізм державного управління будується відповідно до **загальних правових принципів**, серед яких виділяють:

- 1) легітимність;
- 2) демократичність;
- 3) підпорядкування закону;
- 4) поділ компетенції центральної та місцевої адміністрації.

Сам процес державного управління в Японії характеризується використанням права на адміністративний розсуд і широке застосування адміністративного керівництва.

Адміністративний розсуд передбачає наділення органів державного управління певним обсягом дискреційних повноважень. Свобода адміністративного розсуду допускається у сфері державного управління економікою та фінансами (встановлення ціни на землю, державну власність, надання пільг з оподаткування тощо).

Адміністративне керівництво застосовується в Японії переважно у сфері державного управління економікою. Воно передбачає укладання неформальних угод з економічних питань між державним органом, з одного боку, та корпорацією чи окремим підприємцем, – з іншого.

Виділяють три основні види адміністративного керівництва:

- ✓ регулятивне;
- ✓ примирливе;
- ✓ заохочувальне.

У першому випадку, за *регулятивного* керівництва, органи публічної адміністрації за допомогою адміністративного керівництва обмежують діяльність однієї зі сторін в інтересах суспільства або з метою захисту прав та законних інтересів іншої сторони.

Примирливе адміністративне керівництво має на меті примирити інтереси сторін у конфліктній ситуації.

Заохочувальне – передбачає здійснення адміністративним органом дій, що стимулюють розвиток суспільних відносин у публічних або приватних інтересах (наприклад, Закон про заохочення малих та середніх підприємств).

Три основні види адміністративного керівництва не є взаємовиключними і можуть поєднуватися один з одним.

В основу системи джерел адміністративного права покладено Конституцію Японії – верховний закон держави, у якому закріплені основи управління.

Серед законодавчих актів, що регулюють діяльність державної адміністрації, виділяється група основних законів. Основні закони визначають загальний напрям правової політики та правові засади у відповідній сфері, а конкретні заходи регулюються «звичаєвими» законами.

До основних в адміністративному праві відносять: Закон про кабінет міністрів, Закон про організацію державного управління, Закон про державних службовців.

До розряду звичаєвих законів слід віднести закони про статус міністерств і відомств, а також численні закони про галузеве регулювання. Останні поділяються на постійні та тимчасові (так звані закони про тимчасові заходи). Постійні містять нормативи постійної регламентації. Тимчасові передбачають пільгові режими, дія яких обмежується у часі.

У сучасному адміністративному праві Японії існує розгалужена мережа правових норм, призначених для здійснення поліцейсько-репресивних цілей (законодавство про суспільний спокій). До них належать: Закон про сили самооборони, Закон про охорону оборонної таємниці та ін.

Японське адміністративне законодавство не кодифіковане, на відміну головного, цивільного, торгового. Адміністративно-правові нормативні

акти зібрані у Збірнику чинних законів та постанов, який видається Бюро юридичних досліджень при Міністерстві юстиції.

Значна частина джерел адміністративного права представлена підзаконними актами. Їхня кількість не піддається обліку. На виконання конституції та законів кабінет міністрів приймає урядові укази. До підзаконних актів у Японії належать накази і міністерств та інших державних відомств, правила органів, що діють при уряді, а також правила виконавчих органів муніципалітетів. Муніципальні збори в межах своєї компетенції можуть приймати нормативні акти місцевого значення – положення.

Важливу роль у регулюванні сфери державного управління відіграють укладені Японією міжнародні договори.

3.2.2. Регулювання адміністративної діяльності

З набуттям чинності Конституції 1947 р. Японія перетворилася з дуалістичної на конституційну монархію. У ст. 1 закріплено: «Імператор є символом держави та єдності народу, якому належить суверенна влада»³⁹. Були скасовані такі установи державного апарату, як Таємна рада та міністерство імператорського двору, що підпорядковувалися безпосередньо імператору та стояли вище за парламент і уряд.

Сьогодні до основних повноважень імператора у сфері державного управління належать: призначення прем'єр-міністра відповідно до рішення парламенту; промульгація урядових указів та договорів; підтвердження призначень та відставок державних міністрів та інших посадових осіб. При здійсненні цих повноважень він повинен керуватися «порадами» та отримувати попереднє «схвалення» кабінету, який відповідає за державні рішення імператора.

³⁹ Constitution of Japan. Promulgated on November 3, 1946. P.2. URL: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

Оцінюючи місце імператора у механізмі управління, не можна обмежуватися лише формальною юридичною стороною справи. Традиційне поклоніння японців перед імператором зумовлює ставленням політиків та державних діячів до імператорського дому. Монарх дуже впливає на політичне та ідеологічне життя країни.

Виконавча влада в Японії здійснюється кабінетом міністрів. Статус уряду, крім Конституції, закріплено у Законі про кабінет (1947 р.) та Законі про організацію державного управління (1948 р.).

До складу кабінету міністрів входять прем'єр-міністр та державні міністри. Державні міністри, як правило, керують роботою міністерств. При цьому деякі можуть очолювати паралельно управління та комітети, що знаходяться при канцелярії прем'єр-міністра. Частина міністрів є міністрами без портфеля.

Членами кабінету міністрів також є генеральний секретар кабінету (з 1966 р. називається міністром) та начальник законодавчого бюро кабінету.

Голова кабінету – прем'єр-міністр – призначається імператором за поданням парламенту. За усталеною конституційною практикою, головою кабінету стає лідер партії парламентської більшості. Конституція надає прем'єр-міністру право призначати та усувати з посади на власний розсуд міністрів кабінету. *Посада прем'єр-міністра – найвища адміністративна посада в Японії.*

Конституція, визначаючи компетенцію кабінету, відносить до сфери його відповідальності, разом з іншими загальними функціями управління, такі *обов'язки*:

- ведення державних справ та виконання прийнятих парламентом законів;
- керівництво зовнішньою політикою;
- укладання договорів;
- організація та керівництво державною службою;

- складання проєкту бюджету;
- видання урядових указів;
- рішення про загальні та часткові амністії, пом'якшення та відстрочення покарання та відновлення в правах.

Прем'єр-міністр *наділяється правом:*

- виступати в парламенті від імені кабінету;
- вносить до парламенту проєкти бюджету, законопроєкти та інші документи;
- доповідати парламенту про державні справи та зовнішні зносини;
- керувати всіма ланками виконавчої влади та контролювати їхню роботу.

Кабінет міністрів здійснює свої функції у формі засідань, які проводяться двічі на тиждень. Можливе проведення надзвичайних засідань кабінету.

При кабінеті діє законодавче бюро, що забезпечує належне юридичне оформлення всіх законопроєктів та урядових указів, підготовлених урядом.

Важливим дорадчим органом при прем'єр-міністрі є Рада національної оборони.

Відповідно до закону про організацію державного управління, всі органи та установи центральної адміністрації поділяються на:

- канцелярія;
- міністерства;
- комітети;
- управління.

Канцелярія належить до однієї адміністративної установи – канцелярії прем'єр-міністра, яку очолює міністр кабінету.

Майже всі міністерства побудовані однотипно. Міністерство складається з секретаріату та департаментів, які поділяються на відділи та секції. У деяких міністерствах створюються самостійні управління.

Комітети та управління створюються при канцелярії та міністерствах.

Державна служба в Японії охоплює адміністративну, дипломатичну та судові сфери державної діяльності. У категорію держслужбовців прийнято включати не лише чиновників, а й осіб, які працюють на підприємствах, що належать державі.

Державний службовець перестає сприйматися як особистий слуга імператора.

Усі особи, які перебувають на державній службі, поділяються на дві категорії – працівників «звичайної служби» та працівників «особливої служби».

Службове становище державних службовців визначається їхньою посадою, яку вони обіймають відповідно до рангу. Кожен із восьми існуючих рангів поділяється на 15 розрядів. Розряд залежить від стажу, рівня освіти, різних службових показників.

Призначення на державну службу проводиться на основі конкурсних іспитів.

Державні службовці сильно обмежені щодо політичної діяльності. Їм не заборонений вступ у політичні партії, але вони не можуть бути політичними консультантами і функціонерами, не можуть балотуватися на виборні публічні посади тощо.

У Законі про державну службу чітко визначено коло посадових осіб, які перебувають на особливій службі: прем'єр-міністр, міністри, радники, які очолюють Раду у справах персоналу та Ревізійну раду; генеральний секретар кабінету та його заступники, заступник голови канцелярії прем'єр-міністра із загальних питань, начальник законодавчого бюро кабінету, парламентські віце-міністри, особисті секретарі прем'єр-міністра, міністрів

та генерального секретаря кабінету. Крім того, такими, що перебувають на особливій службі, вважаються всі державні посадові особи, які обираються парламентом або затверджуються однією з його палат; начальник та деякі чиновники Управління імператорського двору.

В Японії сформувалася дволанкова система **місцевого самоврядування** (префектури та муніципалітети). Вони є типовими органами місцевого самоврядування, поруч із якими можуть створюватися спеціальні органи місцевого самоврядування – спеціальні столичні райони, корпорації регіонального розвитку, асоціації органів місцевого самоврядування, фінансово-промислові округи. Вони створюються задля вирішення конкретних завдань.

Префектурний рівень називається «тодофукен» – за назвою чотирьох основних систем місцевого самоврядування цього рівня. Територія Японії розбита на 43 префектури «кен», одну спеціальну міську префектуру «то» (Токіо), дві префектури «фу» (Осака та Кіото) та одну префектуру «до» (Хоккайдо). Відмінностей у правовому статусі даних префектур практично немає. Префектури «Кен» називають сільськими префектурами.

До муніципального рівня належать міста, селища та села. Усі одиниці місцевого самоврядування муніципального рівня мають однаковий правовий статус.

Функції, які виконують місцеві органи, можуть бути об'єднані в три основні групи:

- 1) власне місцеві функції;
- 2) «адміністративні повноваження», під якими розуміються функції, які мають місцевий характер, але потребують для їх реалізації державного примусу і санкцій, у разі порушення з боку громадян;
- 3) функції, делеговані центральними відомствами.

Розмежування функцій місцевого самоврядування між префектурами та муніципалітетами загалом закріплено у Законі про місцеве самоврядування. На муніципалітети покладається виконання всіх функцій місцевого самоврядування, крім тих, реалізація яких виходить за межі окремих муніципалітетів. Такі функції належать до компетенції префектур. На префектури покладається і координація діяльності муніципалітетів, що перебувають на їх території.

У кожній одиниці адміністративно-територіального поділу виборцями безпосередньо формуються префектуральні (міські, селищні, сільські) збори. Їхніми основними повноваженнями є: прийняття нормативних актів; затвердження місцевих бюджетів; затвердження місцевих податків та штрафів; укладання господарських договорів; проведення розслідування діяльності місцевих виконавчих органів тощо.

Реалізуючи свої повноваження, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування приймають відповідні нормативні підзаконні акти. Кабінет Міністрів видає урядові укази. Найважливіші урядові накази називаються шейрей, інші – мейрей. Усі урядові укази, згідно з Конституцією, підписуються компетентними державними міністрами і контрасигнуються прем'єр-міністром.

Значна частина актів управління – численні накази міністрів. Різні органи (комісії, агентства тощо), що функціонують при уряді, можуть приймати загальнообов'язкові нормативні акти – правила.

Муніципальні збори у межах своєї компетенції, визначеної Законом про місцеве самоврядування, приймають локальні нормативні акти – положення. У них можуть встановлюватися навіть кримінально-правові санкції. Муніципальні уряди приймають локальні урядові укази. Свої правила задають виконавчі органи.

Акти органів місцевого самоврядування не повинні суперечити нормам, що видаються центральною владою. Інакше вони визнаються недійсними.

Крім нормативних актів, які приймаються у процесі реалізації відповідних повноважень, органи управління можуть видавати нормативні акти у порядку делегованого законодавства. Парламент може передати здійснення своїх нормотворчих повноважень кабінету. Делегування парламентом своїх законодавчих повноважень має бути конкретизовано зазначенням терміну, на який повноваження передаються, а також кола осіб – одержувачів делегованих повноважень.

3.2.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні

Організація та здійснення контролю за дотриманням законності в галузі державного управління в Японії залежить від низки факторів, найважливішими з яких є характер політичного режиму, культурні та правові традиції японського суспільства, відкритість і гласність державного управління.

Центральною ланкою в механізмі політичного контролю є парламент, правочинний контролювати діяльність державної адміністрації у різний спосіб:

- поставлення питання про довіру;
- інтерпеляція;
- прийняття державного бюджету;
- усні та письмові питання до міністрів;
- створення комісій з розслідування діяльності адміністративних органів.

Конституція 1947 р. закріпила принцип парламентської відповідальності уряду, відповідно до якого кабінет повинен обов'язково користуватися довірою більшості членів парламенту та здійснювати свою діяльність відповідно до його думки.

Парламенту належить право критикувати діяльність уряду і висловлювати своє ставлення до нього шляхом прийняття та відхилення вотуму довіри. Основна ідея розгляду парламентом резолюції про недовіру уряду полягає у тому, щоб за результатами обговоренням у парламенті будь-якого питання оцінити правильність політики кабінету з цього питання.

Досить часто використовується такий метод контролю, як інтерпеляція, яка є особливою формою запиту депутата парламенту до членів кабінету міністрів.

Фінансовий контроль за діяльністю адміністрації здійснюється Ревізійною палатою.

Механізм судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у Японії було перебудовано після закінчення Другої світової війни. До цього в країні існувала система адміністративних судів, функціонуючих відповідно до процесуального законодавства, запозиченого з романо-німецького права.

Конституція 1947 р. закріпила: «Вся повнота судової влади належить верховному суду і таким судам нижчих інстанцій, які будуть засновані законом. Не можуть засновуватись жодні особливі суди. Адміністративні органи не можуть здійснювати судову владу із правом винесення остаточного рішення».⁴⁰

Передбачено можливість подання до суду чотирьох основних видів позовів у зв'язку з адміністративними спорами:

- 1) позов «кококу»;
- 2) позов «тоджиша»;
- 3) action popularis;
- 4) позов щодо спору між організаціями та установами.

⁴⁰ Constitution of Japan. Promulgated on November 3, 1946. P.11. URL: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

Перші два види позовів у японській адміністративно-правовій доктрині визначаються як суб'єктивні позови, що мають основною метою захист прав, свобод та законних інтересів сторін. Два останні – об'єктивні позови, націлені на точне виконання законодавчих розпоряджень. Об'єктивні позови приймаються судами для розгляду лише за наявності відповідних вказівок у законі.

Під позовами «кококу» розуміють такі види позовів:

- ✓ про відміну правового розпорядження;
- ✓ про визнання адміністративного акта недійсним;
- ✓ визнання бездіяльності адміністрації незаконною.

Позов «тоджиша» подається у зв'язку із суперечкою, що виникла між двома сторонами з питання, яке має публічно-правову, а не цивільно-правову природу.

Народний позов – *actionn popularis* – може бути поданий лише у спеціально встановлених законом випадках. Він припускає, що особа, яка звертається до суду з позовом про виправлення незаконного акта адміністративного органу, сама не має безпосереднього юридичного відношення до суті позову.

Особливості конституційного контролю над діяльністю публічної адміністрації. Конституція 1947 р. наділяє Верховний суд правом визначати конституційність будь-якого закону, наказу чи іншого офіційного акта. Законом про організацію Верховного суду встановлено, що справи про відповідність чи невідповідність адміністративних актів конституції розглядаються лише повним складом Верховного суду (15 членів, включаючи Головного суддю).

Оскарження адміністративних актів органів виконавчої влади (адміністративне оскарження). Відповідно до Закону про розгляд незгоди з діями адміністративної влади, усі адміністративні акти

можуть стати предметом оскарження в органах виконавчої влади, за винятком адміністративних актів, що становлять «особливий предмет регулювання».

Скарги, що направляються до органу виконавчої влади, можуть бути об'єднані у *дві групи*:

- 1) скарги, передбачені Законом про розгляд незгод з діями адміністративної влади;
- 2) скарги, що подаються відповідно до різних спеціальних законів.

Наявність загальної та спеціальної процедур адміністративного оскарження створює численні складнощі для особи, яка звертається зі скаргою (у якій орган подається скарга, який порядок її розгляду тощо).

Примирливі процедури та врегулювання спорів у сфері державного управління. Провідну роль продовжують відігравати традиційні форми примирливого посередництва та полюбовного залагодження суперечок. Японці продовжують наполегливо дотримуватися старих традицій, незважаючи на докорінні зміни умов їх існування. Навіть у разі ДТП постраждалий або його родичі намагаються не звертатися до суду, а вдаються до послуг досвідченого посередника.

У ряді випадків небажання японців звертатися до суду пов'язане з перевантаженістю японської судової системи, тривалістю процесів у судах першої інстанції.

Один із видів мирових угод – едан – належить до досудової стадії. Перед тим, як піти до суду, японець шукає посередників для врегулювання конфліктів. Найчастіше конфлікт гаситься на цій стадії.

Іншою мировою процедурою є шотей, відповідно до якої сторони, звернувшись до суду, можуть просити не винесення рішення, заснованого на законі, а створення мирової комісії, якій доручається запропонувати сторонам можливу мирову угоду. Як правило, до складу

такої комісії входять два посередники та суддя. Проте суддя не бере участь у засіданнях, аби не створювалося враження, що насправді суперечка вирішена судовою владою.

§ 3.3. Адміністративне право Китаю

3.3.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права

Китайська адміністративно-правова наука нині перебуває на стадії становлення. Суспільні відносини, які є предметом регулювання адміністративного права, піддаються значним змінам у міру того, як модель «соціалізму з китайською специфікою» трансформується в напрямі скорочення сфери безпосереднього державного управління, зменшення ступеня його централізації. Усе це ускладнює вироблення чіткого та загальноприйнятого розуміння китайськими юристами адміністративного права, веде до розбіжностей у поглядах на форми адміністративної діяльності, до втрати кваліфікації органами державного управління.

Як навчальна дисципліна адміністративне право стало складовою частиною системи юридичної освіти КНР лише в 1983 р. і у 1986 р. було включено до навчальних планів більшості юридичних факультетів та інститутів.

У загальнотеоретичних роботах адміністративне право зазвичай розглядається як одна з основних галузей у системі права КНР, що служить завданням державного управління⁴¹.

Предметом регулювання цієї галузі насамперед виступають відносини у сфері державного управління. Проте є й ширші трактування предмета

⁴¹ Основи теорії права. Під ред. Сунь Гохуа. Пекін, 2018. С. 366; Велика китайська енциклопедія. Право. Пекин-Шанхай, 2016. С. 84 (китайською мовою)

адміністративного права. Так, деякі автори не обмежують його предмет лише управлінською діяльністю, а говорять також про «контроль за організацією та здійсненням управління»⁴². Подекуди сфера адміністративно-правового регулювання визначається як галузь суспільних відносин, в якій відображається організація, компетенція, принципи діяльності, система управління та порядок роботи державних адміністративних органів.

Основними джерелами адміністративного права КНР є Конституція 1982 р. та засновані на ній органічні закони, що визначають принципи організації та діяльності державних (у тому числі адміністративних) органів, а також нормативні акти органів державної влади та державного управління різних рівнів, спільні нормативні акти керівних органів Компартії Китаю та громадських організацій. Крім того, спільні нормативні акти можуть прийматися двома та більше адміністративними органами.

До органічних законів, що містять адміністративно-правові норми, належать Закон про організацію Державної ради КНР 1982 р. і Закон про організацію місцевих зборів народних представників і місцевих народних урядів різних ступенів. Адміністративно-правові норми містяться в законах, що приймаються в КНР Всекитайськими зборами народних представників та його постійним комітетом.

До джерел адміністративного права КНР входять також розпорядження, інструкції та положення, що видаються міністерствами, державними комітетами та центральними відомствами. Джерелами адміністративного права КНР є і локальні нормативні акти, що видаються місцевими зборами народних представників чи його постійними комітетами та місцевими народними урядами.

⁴² Інь Суннянь, Чжу Вейцзю. Вступ до адміністративного права. Пекін, 2020. С. 19. (китайською мовою)

3.3.2. Регулювання адміністративної діяльності

Система державного управління КНР у центрі та на місцях будується відповідно до принципів, що свого часу були характерними для більшості країн «світової соціалістичної системи». «Серцевиною» державного апарату проголошено масові представницькі організації типу Рад – зборів народних представників, які формують органи управління загальної компетенції. У КНР найвищим представницьким органом є Всекитайські збори народних представників, які утворюють Центральний народний уряд – Державну раду. Відповідно до Конституції, Держрада КНР є виконавчим органом вищих органів державної влади, вищим державним адміністративним органом.

Держрада проводить засідання у складі Постійного бюро, куди, крім прем'єра та його заступників, входять члени Держради та начальник секретаріату, тобто в засіданнях не беруть участь міністри та голови комітетів, які не є членами Держради. Держрада здійснює керівництво діяльністю центральних галузевих адміністративних органів, якими є міністерства, держкомітети та відомства.

3.3.3. Контроль за дотриманням законності в публічному адмініструванні

У КНР немає спеціальної системи органів адміністративної юстиції, однак у системі судів загальної юрисдикції існують палати (колегії) в адміністративних справах. Досить ґрунтовно розроблено і процесуальну сторону розгляду цих справ. За відсутності адміністративного кодексу держави, у 1989 р. у Китаї прийнято Адміністративно-процесуальний кодекс. При цьому ще прийнятий в 1982 р. в експериментальному порядку Цивільний процесуальний кодекс надав народним судам право приймати до розгляду адміністративні справи, і тоді ж у Верховному

народному суді і багатьох місцевих народних судах були організовані палати з адміністративних справ.

Згідно з Адміністративно-процесуальним кодексом, народними судами приймаються скарги щодо конкретних дій адміністративних органів та їх посадових осіб, які порушують законні права та інтереси громадян та юридичних осіб.

Основні принципи адміністративного процесу:

- ✓ дотримання законності в діяльності судових органів;
- ✓ забезпечення незалежності судів від адміністративних органів, громадських організацій та окремих осіб;
- ✓ гласний розгляд адміністративних справ у провадженні за двома інстанціями.

Адміністративному процесу надано змагальний характер та передбачено здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законності у ньому. При розгляді адміністративних справ робота судів концентрується на *трьох напрямках*:

- 1) захист підприємств від необґрунтованого втручання вищих органів у виробничо-господарську діяльність, скасування актів, що порушують самостійність підприємств;
- 2) підтримання порядку у сфері землекористування, торгівлі, оподаткування, охорони навколишнього середовища;
- 3) охорона законних прав та інтересів громадян.

§ 3.4. Адміністративне право Єгипту

3.4.1. Поняття, суб'єкти та система джерел права

Адміністративне право Єгипту як самостійна галузь та напрям юриспруденції зазнав помітного впливу французької правової культури.

Існує думка, що в Єгипті склалася і зберігається до цього дня змішана правова система, яку можна умовно назвати романо-мусульманською. Єгипетське сімейне та спадкове право належить до мусульманської правової сім'ї, а більшість інших галузей права – до романської. Водночас, з огляду на вирішальний вплив релігії на формування адміністративно-правових відносин, країна в кінцевому підсумку все ж таки входить до релігійної правової сім'ї.

У єгипетській правовій науці немає єдності поглядів на *предмет* адміністративного права. Одні автори відносять до нього всі правові норми і принципи, що стосуються виконавчої влади, інші вбачають призначення адміністративного права в регулюванні здійснення адміністративних функцій з метою реалізації виконавчої влади.

Адміністративне право відносно молода галузь єгипетського права, у становленні та розвитку якої помітну роль відіграла судова практика. Єгипетська правова наука пов'язує виникнення адміністративного права зі створенням у 1975 р. «змішаних судів» як судових органів загальної юрисдикції для вирішення спорів за участю іноземців.

Найважливішим рубежем у становленні адміністративного права стало прийняття Закону № 112 від 1946 р. про Державну раду, який передбачив формування органів адміністративної юстиції та закріпив основи адміністративного процесу.

Сьогодні адміністративне право Єгипту залишається некодифікованим, єгипетські правознавці дають таку класифікацію його джерел:

- 1) нормативно-правовий акт;
- 2) адміністративно-правовий звичай;
- 3) судова практика.

Центральна роль серед нормативно-правових актів належить Конституції Єгипту. При цьому основними для адміністративного права є розділи про центральні органи виконавчої влади, органи місцевого управління, судову владу. В окремих випадках адміністративне право визнає нормативний характер звичаїв. Так, Верховний адміністративний суд Єгипту неодноразово визнавав, що адміністрація університетів у своїх рішеннях повинна дотримуватися усталених академічних звичаїв, якщо вони не суперечать нормі законодавства.

Важливим джерелом адміністративного права Єгипту є судова практика, точніше – рішення вищих ланок системи адміністративної юстиції, винесені у конкретних справах. Ці рішення є такими, що формулюють основні правові принципи, які можна застосовувати під час розгляду аналогічних справ у подальшому.

3.4.2. Регулювання адміністративної діяльності

До органів виконавчої влади Конституція Єгипту відносить Президента, уряд (раду міністрів), міністрів, і навіть окремі ланки системи місцевого самоврядування.

Президент одночасно є головою держави та особою, що здійснює виконавчу владу. Як голова виконавчої влади президент разом із урядом розробляє загальну політику держави та контролює її здійснення.

Найважливіше місце серед центральних органів виконавчої влади займає уряд, який визначається конституцією як верховний виконавчо-адміністративний орган держави, що складається з прем'єр-міністра, міністрів та їх заступників. Уряд приймає адміністративні розпорядження в межах своїх повноважень.

Єгипетська наука адміністративного права виходить з того, що *організація та діяльність виконавчої (публічної адміністрації) заснована на поєднанні централізації та децентралізації*. Причому принцип централізації знаходить своє вираження не лише у системі центральних виконавчих органів, а й в інституті представників центральної адміністрації на місцях. У цій ролі, передусім, виступають голови адміністративно-територіальних одиниць – губернатори провінцій, начальники районів, мери міст та міських кварталів, старости сіл і шейхи сільських кварталів.

Відповідно до Конституції, в адміністративно-територіальних одиницях у результаті прямих виборів за змішаною системою формуються місцеві народні ради: більша частина їх членів обирається за партійними списками, а менша – серед незалежних кандидатів, висунутих індивідуально.

На практиці всі основні прерогативи з управління провінційними справами знаходяться не в ради, а в руках губернатора, який разом із центральними органами виконавчої здійснює щодо ради функції суворої опіки і контролю. Губернатор має право вето на рішення ради.

Одним із центральних інститутів адміністративного права Єгипту є *державна служба*. Державним службовцем визнається особа, призначена на одну з посад, передбачених бюджетом будь-якої державної установи адміністративного характеру. Під установою розуміється міністерство, відомство чи апарат, які мають власний бюджет, а також орган місцевої влади чи публічна корпорація.

Особа стає державним службовцем через заняття ним однієї з державних посад. Єгипетське законодавство встановлює класифікацію таких посад за *трьома рівнями*:

- 1) вищий управлінський рівень (посади першого секретаря, секретаря міністерства та генерального директора);
- 2) перший рівень (перший, другий і третій посадові розряди);
- 3) другий рівень (четвертий, п'ятий та шостий посадові розряди).

3.4.3. Контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні

До провідних інститутів адміністративного права Єгипту належить адміністративна юстиція, організація та діяльність якої регулюється Законом № 47 від 1972 р. про Державну раду (з наступними змінами та доповненнями). Конституція Єгипту називає Державну раду незалежним судовим органом, юрисдикція якого включає вирішення адміністративних спорів та розгляд позовів дисциплінарного характеру. Проте аналіз цього Закону переконує в тому, що повноваження Державної ради не обмежуються відправленням правосуддя. Держрада є цілою системою органів – як власне судових, так і консультаційних. У персональному відношенні вона включає: голову, його заступників, секретарів ради, радників, заступників радників і так званих депутатів і представників. Як судова інстанція Державна рада складається з Верховного адміністративного суду, Суду адміністративної юстиції, адміністративних судів, дисциплінарних судів та так званої колегії державних уповноважених.

Юрисдикція зазначених органів у цілому охоплює розгляд: скарг, пов'язаних із виборами місцевих державних органів; суперечок щодо заробітної плати, пенсії; скарг на адміністративні рішення щодо призначення на державні посади; позовів, пов'язаних з питаннями громадянства тощо.

До юрисдикції адміністративних судів належить розгляд спорів щодо призначення платні, пенсій та інших виплат держслужбовцям. Суд адміністративної юстиції є апеляційною інстанцією стосовно рішення адміністративних судів. Верховний адміністративний суд розглядає скарги на рішення суду адміністративної юстиції та дисциплінарних судів. Єгипетська правова наука приділяє особливу увагу роботі Державної ради і рішенням, що виносяться органами, що входять до його системи. Таке ставлення пояснюється тим, що адміністративне право Єгипту розвивається в основному завдяки судовій практиці, пов'язаній, перш за все, з діяльністю державної ради.



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. У чому полягає особливість правових сімей, заснованих на релігійній основі?
2. Як взаємодіють релігія і право?
3. «Виховання і переконання, а не влада і примус» – якій правовій системі належить цей постулат?
4. Які особливості притаманні англійському адміністративному праву?
5. Охарактеризуйте сучасне адміністративне право Японії з погляду його специфіки, суб'єктів та джерел права.
6. Поясніть, як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні Японії.
7. Охарактеризуйте систему та правові інститути КНР.
8. Як розвивається сучасне китайське адміністративне право з погляду його специфіки, суб'єктів та джерел права?
9. Як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні Китаю?
10. Розкрийте особливості розвитку адміністративної юстиції у КНР.
11. Охарактеризуйте сучасне єгипетське адміністративне право з погляду його специфіки, суб'єктів та джерел права.
12. Як здійснюється контроль за дотриманням законності у публічному адмініструванні Єгипту?
13. У чому особливість регулювання адміністративної діяльності в Єгипті?



ДОДАТКОВА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О. А. Банчук. Київ : Книги для бізнесу, 2019. 912 с.
2. Бородіна Г. Г., Гаврилук А. А. Зарубіжний досвід з надання адміністративних послуг в умовах сучасного стану публічного управління в Україні. *Гілея : наук. вісн.* 2018. Вип. 139(3). С. 106 – 109.
3. Лях Ю. І. Зарубіжний досвід модернізації публічного управління та перспективи його застосування в Україні. *Науковий вісник: державне управління.* 2020. № 2. С. 228 – 238.
4. Миронюк Р., Лукомська, А. Законодавство про адміністративне оскарження окремих зарубіжних країн: сфера дії та особливості. *Науковий вісник ДДУВС.* 2021. № 4. С. 185 – 191.
5. Мудренко Н. Механізми координації діяльності органів державної влади у сфері зовнішніх зносин: зарубіжний досвід. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2020. Вип. 1. С. 41 – 47.
6. Організація діяльності поліції зарубіжних країн: навч. посіб. / за заг ред. В. В. Чернея. К.: КНТ, 2015. 572 с.
7. Панкевич О. З. Державне право зарубіжних держав: підручник. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 260 с.
8. Пухтецька А. Принципи адміністративного права у країнах Європейського Союзу та в Україні. *Право України.* 2017. № 7. С. 76 – 82.
9. Police activity in Ukraine and European countries: modern standards and unification options: Collective monograph. Riga, Latvia: “Baltija Publishing”, 2021. Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs. 600 p.

Educational edition

Fomenko Andrii

Sydorova Elvira

Yunina Maryna

ADMINISTRATIVE LAW

Textbook

Under the general editorship of doctor of law, prof.,
Honored statesman of science and technology Yunin O.

The publication is published in the author's edition

Executive editor Bila K.

Cover design by Bila K.

Submitted for publication on 14.06.22. Signed for publication on 01.07.22.

Format 60*80 1/16. Offset paper. The printing method is flat.

16.70 conventional printed sheets .

Circulation 300 copies. Order. No.-0622-03/2.

Publisher and manufacturer of SIA Bila K.
Certificate of entry into the State Register
of Publishing Business Subjects DK No. 3618 dated November 6, 2009

Printed on the polygraphic basis of the publisher Bila K.
Ukraine 49000, Dnipro, 111 Yavornytskyi Avenue , office 1
+38 (099) 7805049; +38 (067) 2100256
www.impact.dp.ua e-mail: impact.dnepr@gmail.com

Навчальне видання

Фоменко Андрій Євгенович
Сидорова Ельвіра Олександрівна
Юніна Марина Петрівна

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Підручник

За загальною редакцією д-ра юрид. наук, проф.,
Заслуженого діяча науки і техніки О. С. Юніна

Видання друкується в авторській редакції

Відповідальний редактор Біла К. О.
Дизайн обкладинки Біла К. О.

Здано до друку 14.06.22. Підп. до друку 01.07.22. Формат 60x84 1/16.
Папір офсетний. Спосіб друку – плоский.
Ум. друк. арк. 16,70. Тираж 300 пр. Зам. № 0622-03/2.

Видавець та виготовлювач СПД Біла К. О.
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК № 3618 від 06.11.09

Надруковано на поліграфічній базі видавця Білої К. О.
Україна, 49000, м. Дніпро, пр. Д. Яворницького, 111, оф. 1
+38 (099) 7805049; +38 (067) 2100256
www.impact.dp.ua e-mail: impact.dnepr@gmail.com