

С.В. Петков

**ТЕОРІЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Київ
КНТ
2014

УДК 343
ББК 267.401
П 29

*Ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
Протокол №10 від 03 березня 2013 р.*

Рецензенти:

А.С. Васильєв, д.ю.н., професор, академік Академії правових наук
України;

Є.В. Додін, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки
України

Петков С.В.

П 29 Теорія адміністративного права : навч. посіб. – К. : КНТ,
2014, – 304 с.

ISBN 978-966-373-724-9

У видані розглянуто питання, пов'язані зі становленням адміністративного права як галузі права, яка розвивається відповідно до загальних правил (аксіом), доведених у римському праві та сформульованих у вигляді норм, принципів, презумпцій тощо в теорії права.

Основною думкою, що пронизує всю роботу, є необхідність повернення до народовладдя, на якому будувалась Козацька Республіка в Гетьманські часи, та реформування українського законодавства відповідно до звичаєвого права як невід'ємної складової скіфо-слов'янської цивілізації.

Дискусійні питання, винесені на розгляд, будуть цікавими як для студентів-магістрів, так і для всіх, хто переймається питаннями вдосконалення адміністративної діяльності органів державної влади.

УДК 343
ББК 267.401

ISBN 978-966-373-724-9

© Петков С.В., 2014
© ТОВ «КНТ», 2014

ЗМІСТ

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА – ПЕРШИЙ КРОК ДО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	8
---	----------

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА. СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Розділ 1. Соціальна природа адміністративного права ..	11
Глава 1. Витоки адміністративного права	11
§ 1. Співвідношення управління і права	12
§ 2. Римське право (jus civile) як джерело адміністративного права	14
§ 3. Історія адміністративного права	18
Глава 2. Формування адміністративного права у Східній Європі	21
§ 1. Адміністративно-правова думка та адміністративне законодавство в найдавніші часи	21
§ 2. Формування адміністративної доктрини в новітні часи	26
§ 3. Кодифікація адміністративно-правових норм	29
Глава 3. Сучасні підходи до визначення поняття адміністративного права	32
§ 1. Генеза адміністративно-правової думки в незалежній Україні	33
§ 2. Адміністративно-правова реформа	35
Розділ 2. Предмет адміністративного права	41
Глава 1. Сфера дії адміністративного права	41
§ 1. Коло суспільних відносин, урегульованих адміністративним правом	42
§ 2. Система адміністративного права	45
§ 3. Принципи адміністративного права	48

Глава 2. Характеристика адміністративного права як самостійної галузі права	52
§ 1. Адміністративно-правовий метод	53
§ 2. Форми та функції адміністративного права	55
§ 3. Норми адміністративного права	57
Глава 3. Місце адміністративного права серед інших галузей права	60
§ 1. Співвідношення адміністративного та публічного права	62
§ 2. Співвідношення адміністративного і приватного права	64
§ 3. Співвідношення адміністративного права з іншими галузями	67
Розділ 3. Об'єкт адміністративного права	74
Глава 1. Адміністративно-правові відносини	75
§ 1. Побудова відносин між владою і громадянином	75
§ 2. Особливості адміністративно-правових відносин	79
§ 3. Критерії класифікації адміністративно-правових відносин	83
Глава 2. Учасники адміністративно – правових відносин	85
§ 1. Особа, громадянин в адміністративно-правових відносинах	86
§ 2. Юридичні особи в адміністративно-правових відносинах	91
§ 3. Виконавча влада в адміністративно-правових відносинах	93
Глава 3. Адміністративне право в громадянському суспільстві	96
§ 1. Адміністративно-правове регулювання розвитку громадянського суспільства	97
§ 2. Адміністративні договори як різновид суспільного договору	98

**ОСОБЛИВА ЧАСТИНА.
АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ**

Розділ 1. Основи адміністративної діяльності	103
Глава 1. Компетенція органів публічної влади	103
§ 1. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади	104
§ 2. Адміністративно-правовий статус інших державних органів, органів місцевого самоврядування, організацій та підприємств (окрім органів державної виконавчої влади)	108
§ 3. Адміністративні режими	116
Глава 2. Публічна служба	120
§ 1. Загальна характеристика публічної служби	121
§ 2. Державні службовці	127
§ 3. Посадові особи органів місцевого самоврядування	131
§ 4. Адміністративно-правове регулювання державної служби	134
Глава 3. Характеристика адміністративної діяльності органів виконавчої влади	141
§ 1. Забезпечення правопорядку	142
§ 2. Надання адміністративних послуг	148
§ 3. Делегування повноважень	151
Розділ 2. Забезпечення законності в адміністративній діяльності	153
Глава 1. Захист прав громадян органами влади	153
§ 1. Адміністративний захист	154
§ 2. Судовий захист	158
§ 3. Прокурорський нагляд	162
Глава 2. Контроль у сфері адміністративної діяльності	164
§ 1. Адміністративний контроль	165
§ 2. Судовий контроль	167
§ 3. Громадський контроль	170

Розділ 3. Публічні проступки як підстава (предмет) адміністративно-юрисдикційної діяльності	174
Глава 1. Публічні проступки	174
§ 1. Правопорушення: співвідношення проступку та злочину	174
§ 2. Сутність публічних проступків	180
§ 3. Структура складу проступку	183
Глава 2. Відповідальність за проступки	188
§ 1. Публічний примус	189
§ 2. Публічні стягнення	191
Глава 3. Провадження у справах про публічні проступки ...	194
§ 1. Загальна характеристика проваджень у справах про публічні проступки	195
§ 2. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про публічні проступки	198
§ 3. Стадії провадження у справах про проступки ...	200

**СПЕЦІАЛЬНА ЧАСТИНА.
АДМІНІСТРАТИВНА ДЕЛІКТОЛОГІЯ**

РОЗДІЛ І. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	206
Глава 1 Поняття юридичної відповідальності посадових осіб та її місце в системі юридичної відповідальності	206
§ 1 Відповідальність посадових осіб	207
§ 2 Відповідальність посадової особи: зарубіжний досвід	213
§ 3 Наукові підходи до визначення юридичної відповідальності та її видів у сфері державного управління	220
Глава 2 Особливості юридичної відповідальності посадових осіб	229
§ 1 Адміністративна відповідальність	230
§ 2 Дисциплінарна відповідальність	233
§ 3 Кримінальна відповідальність посадових осіб ...	236

РОЗДІЛ II. АДМІНІСТРАТИВНІ ДЕЛІКТИ	240
Глава 1 Нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності	240
§ 1 Законодавство про відповідальність у сфері державної служби	241
§ 2 Кодекс України про адміністративні правопорушення – основа законодавства про відповідальність у сфері державної служби	247
Глава 2 Адміністративні проступки	250
§ 1 Сутність адміністративних проступків	251
§ 2 Види адміністративних проступків за ознаками об'єкта адміністративно-правової охорони за чинним законодавством	256
§ 3. Основи реформування Кодексу України про адміністративні правопорушення	261
ПІСЛЯМОВА	267
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ	270
ДОДАТОК 1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х (витяг)	280
ДОДАТОК 2. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (витяг)	285

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА – ПЕРШИЙ КРОК ДО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Право, котре кожний народ сам для себе встановив, є його власним правом і називається громадянським правом, тобто власним правом, властивим самим громадянам. Закон є те, що народ схвалив і постановив.

Гай. Інституції

Розпад Країни Рад призвів до появи нових держав, більшість із яких розпочали свою історію на початку 1990-х рр. Соціальний вибух, який викликав економічний колапс, призвів до культурного, морального, етичного занепаду і до агонії права. Хаотичне схрещення публічних та приватних правових відносин, поява інноваційних процесів у суспільстві, проникнення атипових іноземних відносин у недосконалу пострадянську систему суспільства дали юристам можливість отримувати з недосконалості правових форм максимальний зиск як особисто для себе, так і для осіб, які у своїх руках змогли акумулювати владні важелі. За цих обставин корупція, «телефонне право», «білокомірцева злочинність» стали супротивниками всіх суспільних перетворень і, відповідно, тією «ложкою дьогтю в бочці меду», яка зводить нанівець усі інноваційні зрушення, що відповідають реаліям сьогодення.

Ідеологічні засади радянської системи права не витримали перевірки часом. Ієрархічний підхід до побудови адміністративного права як галузі права, яка охоплює всі сфери суспільного життя, виявився хибним. Виродження права в жорстке управління суспільством за допомогою владних приписів та адміністративних покарань призвело до повного колапсу та занепаду країни. Адміністративна відповідальність пересіч-

них громадян за малозначні діяння на фоні тотального нехтування приписами законів з боку представників влади та місцевих органів самоуправління спричинила правовий нігілізм і деградацію суспільства. На сьогодні «нові» способи реанімувати норми та підходи до правопорядку у сфері державного управління зумовлюють лише подальше поглиблення кризових явищ у суспільстві.

Одним із напрямів зовнішньої політики наша країна визначила входження до європейських структур з метою створення високорозвинutoї, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Держава і громадянин мають один перед одним як права, так і обов'язки. Як відповідальність особи перед суспільством, так і відповідальність держави перед суспільством – основа демократичного розвитку. Гармонізація законодавства – перший крок до громадянського суспільства.

Завдання науки – розробка та вироблення таких інноваційних моделей, які дають суспільству змогу підвищити ефективність діяльності та вирішити еволюційні завдання, що стоять перед ними. Абстрактні математичні розрахунки, втілені в життя за допомогою механічних пристроїв, хімічних реакцій, фізичних дій, допомагають інтелекту провідних учених світу реалізовувати свої амбітні ідеї. Так і вчені гуманітарного спрямування, вивчаючи та аналізуючи соціальні процеси, психічні явища, взаємозв'язки історичних подій, роблять прогнози та вивчають закономірності розвитку людства. **Право – практична реалізація концептуальних моделей, створених для покращання життя як окремої людини, так і розвитку сучасної цивілізації в цілому.** Модель організації діяльності органів публічної влади, розроблена в працях провідних українських науковців, базується на вивченні теоретичних основ суспільного розвитку, виявленні тих помилок, які притаманні пострадянським країнам, та аналізі досягнень провідних країн світу.

Разом з тим, до недавніх часів характерною ознакою українського адміністративного права була істотна деформація його ролі. Точніше кажучи, абсолютизувалися два аспекти суспільного призначення адміністративного права: насам-

перед, як засобу управлінського впливу держави на суспільні процеси, тобто як права «адміністрування», а також як права «примусу», що забезпечувало застосування державою у відносинах із громадянами різноманітних засобів адміністративного примусу. Це є закономірним наслідком певної науково-юридичної традиції, що зміцнювалася впродовж багатьох років радянського періоду. Ще й дотепер, на жаль, адміністративне право багатьма сприймається лише у згаданих аспектах. Хоча зрозуміло, що таке уявлення консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію «панування держави» над людиною, де людині відводиться місце лише керованого об'єкта, на який спрямовані владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус з боку державних органів.

Дослідження теорії адміністративного права як наріжного каменя правової реформи, що триває в Україні та в інших країнах Східної Європи, полягає у викристалізації головної функції сучасного адміністративного права, яка виявляється як регуляторна в публічно-правових відносинах і як захисна у приватно-правових відносинах. Отже, на сьогодні триває розбудова України як правової демократичної держави, у якій народний суверенітет є найвищою соціальною цінністю. Для цього необхідне оновлення правової бази, що регулює відносини держави й особи. У цьому контексті «людиноцентристський підхід» є основою для змін у законодавстві не лише країн колишнього Варшавського договору. Народовладдя – сутність громадянського суспільства. Суспільства, в якому громадянин відповідальний перед країною, а влада відповідальна перед народом.

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

РОЗДІЛ 1

СОЦІАЛЬНА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 1

Витоки адміністративного права

Термін «адміністрування» є синонімом поняття «управління». Юридичну основу управління вивчає така галузь права, як адміністративне право. Адміністративне право – система правових норм щодо забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративне право є складовою публічного права. У свою чергу, публічне право разом із приватним правом є складовими громадського (цивільного, суспільного) права. «Адміністрація (від лат. *administration, administratio* – керування, управління) – інституції, які здійснюють адміністративні функції управління у різних сферах суспільного життя»¹.

Суспільно-політичні, економічні та правові умови, в яких опинилася Українська держава на початку другого тисячоліття від

¹ Юридична енциклопедія / [редкол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.

Різдва Христового, спонукають прогресивно мислячих учених звернутися до надбань українського народу минулих років. Звернімо увагу на необхідність не лише вивчати історію у школах та вищих навчальних закладах держави, а й ввести обов'язковий іспит з української історії та української мови при проведенні конкурсів для призначення на посади державних службовців.

§ 1. Співвідношення управління і права

Управління як соціальне явище

Суспільствознавство, або соціологія, – наука про соціум (суспільство), що вивчає динамічні процеси, які відбуваються у суспільстві, і є основою для наук гуманітарного спрямування. У свою чергу, наука управління – одна з найдавніших наук. Саме роздуми перших учених про управління і справедливість:

- зумовили появу вчення про управління в різних країнах Стародавнього Світу: Єгипті, Індії, Китаї, Вавилоні, Греції тощо;
- стали предметом наукових пошуків батька історії Геродота – першого вченого-історика, який дослідив історію Європи та Азії;
- сприяли появі громадянського права як права, що виражає волю громади, основи народовладдя.

Управління виникає тоді, коли суспільство досягає певного рівня розвитку. Воно є результатом піднесення матеріальної та духовної культури. Управління має тривалу історію, супроводжує людину з перших кроків її соціального розвитку². Вивченню питань підвищення ефективності управління, удосконалення адміністративно-територіального розподілу України присвячували своїй праці правознавці, історики, соціологи, економісти та інші фахівці. Це свідчить про актуальність дослідження адміністративного права як науки та суспільного явища.

² Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 15.

**Дефініції
«управління» та
«право»**

Дискусія, яка розгорнулася навколо понять «управління» і «право», спонукає до творчого пошуку представників різних напрямів науки – управлінців, економістів, юристів, істориків, філософів. Аналіз доробку вітчизняних і зарубіжних авторів свідчить про значущість цього питання і для науки, і для практичної діяльності. Дефініція «право» є похідною від «управління» в контексті «правління», «правити», тобто щось коригувати. Коригувати, виправляти, робити правильно – означає ґрунтуватися на праві, на загальнообов'язкових правилах поведінки (нормах права). Право – інструмент управління. Для здійснення управління певному керівникові (правителеві) потрібна була структура, котра допомагала б йому у цій діяльності. Така структура отримала назву «адміністрація» (від лат. *administratio* – керування, управління) – розпорядчі органи державного управління³.

Право та управління, зберігаючи свою специфіку, перебувають у динамічному взаємозв'язку, активно впливають одне на одного, причому в праві відображаються основні закономірності управління, а закономірності розвитку права використовуються для вдосконалення управління. Такий висновок сьогодні особливо актуальний для нашого суспільства, яке перебуває на етапі реформування, суть котрого зводиться до перетворення Української держави у правову. Соціальне управління (включаючи державне) і право, постійно взаємодіючи, розвиваються залежно один від одного. По-перше, управління спрямоване на реалізацію норм права, на переведення правових, нормативних установок у реальну поведінку людей і організацій. По-друге, право використовується як один із найбільш дієвих засобів управління. По-третє, саме управління є найважливішим об'єктом правового регулювання⁴.

³ Словник іншомовних слів / [за ред. О.С. Мельничука]. – К., 1975. – С. 23.

⁴ Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.

Філософія права Управління як суспільне явище виникає з появою людського суспільства. Сімейне, громадське, а потім і державне управління завжди перебувало в полі зору філософів. У працях античних філософів Сократа (470–399 рр. до н.е.), Платона (428–348 рр. до н.е.), Арістотеля (384–322 рр. до н.е.), Ульпіана (бл. 170–228 рр. н.е.) закладено основи наукового осмислення проблем управління. У середні віки Ф. Аквінський, М. Макіавеллі, Т. Гобс, а також Д. Дідро та Ж.-Ж. Руссо розробляли теорії соціального управління. Ці праці є вихідними для дослідження питань створення нових ефективних моделей побудови демократичного суспільства. «...Філософія права покликана виконувати ряд істотних загальнонаукових функцій методологічного, гносеологічного й аксіологічного характеру як в аспекті міждисциплінарних зв'язків юриспруденції з філософією й рядом інших гуманітарних наук, так і в самій системі юридичних наук»⁵.

Філософія права розвивається і сьогодні, так само як і тисячі років тому, постійно впливає на трансформації сучасного права. Філософське дослідження буття адміністративного права передбачає з'ясування його субстанції, тобто тієї першооснови, яка становить сутність цього соціального явища. Аналіз, субстанції дає можливість зрозуміти сутність явища. Адміністративне право як об'єктивна реальність має внутрішню єдність основних елементів, що перебувають у постійному розвитку⁶.

§ 2. Римське право (jus civile) як джерело адміністративного права

Верховенство права Чи не найбільшим надбанням Стародавнього Риму стало право. Право як основа існування суспільства. Суспільства, в якому закон є домінантою, що не викликає сумнівів. У світі Східних деспотій право мав тільки правитель, і він

⁵ Нерсесянц В.С. Философия права : учебник для вузов / В.С. Нерсесянц. – М. : ИНФРА•М-НОРМА, 1997. – С. 16.

⁶ Юсупов В.А. Философия административного права : монография / В.А. Юсупов. – Волгоград : Изд-во Волгоград. ин-та экономики, социологии и права, 2009. – С. 22.

керував своїми підданими за допомогою військової сили, а закон був лише інструментом для здійснення одноосібної влади. Натомість право в Стародавньому Римі було саме по собі верховною владою, якій підпорядковувались усі громадяни незалежно від свого статусу. Як підкреслює В. Нерсесянц, наявність і взаємозв'язок свободи, рівності і справедливості є необхідною умовою для існування права⁷. У Стародавньому Римі панувало верховенство права, а закон виражав волю головного носія права – громадян, народу. «Публічне право – це те, що стосується становища держави; приватне – це те, що стосується користі окремих осіб; існує корисне в суспільному відношенні й корисне в приватному відношенні»⁸. «Основи цивільного публічного права базуються на суспільному договорі між верховною владою та суспільством і полягають у визначенні відносин, які мають на меті суспільну користь. Зміст цивільного публічного права визначається повноваженнями верховної влади, зокрема: 1) управлінням суспільством через прийняття законів для громадян; 2) встановленням особливостей державної служби («публічних посад») – порядку вступу до неї, проходження та звільнення; 3) захистом суспільства від зовнішньої небезпеки (питання війни та миру, встановлення дипломатичних відносин між різними країнами тощо)»⁹.

Право на службі у громади

Більшість праць з римського права присвячено римському приватному праву. Перша відома науці згадка про це питання міститься у вислові давньоримського юриста Ульпіана, згідно з яким «вивчення права розпадається на дві частини: публічне і приватне (право). Публічне право, яке (стосується) до становища римської держави, приватне, яке (відноситься) до користі приватних осіб»

⁷ Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН, д-ра юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. – М. : НОР-МА, 2001. – 832 с.

⁸ *Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Г. Дигесты Юстиниана* : учеб. пособ. – М. : Зерцало, 1997. – 570 с.

⁹ Золотницкий В. Сокращение естественного права, выбранное из разных авторов для пользы российского Общества / В. Золотницкий. – СПб., 1764. – С. 87.

(§ 2. Книга перша. Титул I «Про правосуддя і право» (De ius ti tia et iure)¹⁰. «Право, котре кожний народ сам для себе встановив, є його власним правом і називається громадянським правом, тобто власним правом, властивим самим громадянам. Закон є те, що народ римський повелів і постановив»¹¹. «До цивільного приватного права входять відносини, які виникають при веденні окремою особою справ для своєї користі, що впливає з таких можливостей, визначених природним правом, як укладання договорів, набуття і володіння речами, вступ до шлюбу, народження та виховання дітей тощо»¹².

Цікавим є той факт, що саме поняття *jus civile* великою мірою є саме правом громадським, тобто правом, яке регулює громадські відносини. Право у Стародавньому Римі розглядалося як інструмент народовладдя в усіх проявах: в адміністративних, господарських, договірних і навіть сімейних відносинах. Право забезпечувало ефективне функціонування римської цивілізації, та її правонаступників. Отже, ми можемо з упевненістю констатувати, що римське право – еталон (модель) для сучасного права.

Конституцією України гарантовано цілий ряд прав і свобод: право на життя та захист свого життя; право на здоров'я, працю, соціальний захист і відпочинок; право на свободу та особисту недоторканність; право на рівність перед законом; право на вільний розвиток особистості; право на свободу думки і слова, на свободу світогляду і віросповідання; право на освіту; право на об'єднання в організації; інші права і свободи¹³. Виходячи з тексту Конституції, можна зробити висновок, що пріоритет сьогодні віддається особистому. Таке місце особистого (особистих прав, свобод, інтересів) у системі цінностей відповідає міжнародним правовим нормам і принципам, проголоше-

¹⁰ Дигести Юстиніана: избранні фрагменти / пер. и примеч. М.С. Перетерского ; отв. ред. Е.А. Скрипилев. – М. : Наука, 1986. – С. 157.

¹¹ Памятники римского права : Законы XII таблиц. Институции Г Дигести Юстиниана : учеб. пособ. – М. : Зерцало, 1997. – 570 с.

¹² Банчук О.А. Публічне і приватне право: історія українських вчень та сучасність / О.А. Банчук. – К. : Конус, 2008. – 184 с.; Золотницький В. Сокращение естественного права, выбранное изъ разныхъ авторовъ для пользы російскаго Общества / В. Золотницький. – СПб., 1764. – С. 87.

¹³ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

ним Українською державою, а також є показником кардинальних змін ціннісних орієнтирів суспільства, в якому протягом декількох десятиріч інтереси особистості значною мірою підпорядковувались суспільним інтересам¹⁴. Конституційні гарантії становлять правові основи діяльності молодіжних спортивно-патріотичних товариств, які утворюються відповідно до законодавчих актів, що стосуються розбудови демократичного суспільства в Україні¹⁵. Конституція України гарантує народовладдя, але за роки незалежності спроби його утвердити виявились хибними та недієвими. Ураховуючи це, пропонуємо привести всі посади органів державної влади у відповідність до традицій часів доби козацтва, зробити їх виборними. Виборча система козаків відрізнялася демократичністю. Використання звичаю, який згодом перетворився на національну традицію, привело до розвитку могутньої козацької держави.

Рецепція римського публічного права

Причорноморські території сучасної Української держави входили до складу Римської, а пізніше Візантійської імперії. Рецепція – це відновлення дії

(відбір, запозичення, переробка та засвоєння) того нормативного, ідейно-теоретичного змісту римського права, що виявилось придатним для регулювання нових відносин більш високого рівня суспільного розвитку. Форми рецепції римського права:

- вивчення в навчальних закладах як юридичної загальноосвітньої дисципліни з метою формування світогляду майбутніх правників; вивчення римського права як надбання культури;
- дослідження, аналіз та коментування юридичних джерел;
- безпосереднє застосування норм і положень раніше чинного права;
- використання норм позитивного права як взірця при створенні нормативних актів (особливо при реалізації кодифікаційних проєктів);

¹⁴ Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896.

¹⁵ Франчук Н.В. Виховання молоді з девіантною поведінкою в системі А.С. Макаренка / Н.В. Франчук // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 3. – С. 175–177.

- використання методики створення нормативних актів або їхнього застосування;
- сприйняття та використання головних засад, ідей і категорій, нагромаджених попередніми системами права.

При цьому слід мати на увазі, що реально рецепція майже ніколи не відбувається в якійсь одній формі. Найчастіше поєднання кількох форм із переважанням якоїсь із них. Дійсна система реального римського публічного права точно не відома. Припускають, що римська юриспруденція ставилася до нього як до абстрактного поняття, яке мало об'єднувати загальні правові вимоги до публічного правопорядку, організації публічної влади та врядування, кримінального права тощо¹⁶.

§ 3. Історія адміністративного права

Камералістика Історія як наука вивчає становлення держави, інститутів влади та самоврядування, інші особливості розвитку суспільства й людської цивілізації. Складовою науки історії є історія права, що вивчає динамічний розвиток права в різних країнах світу. Порівняльне правознавство вивчає характерні особливості різних правових систем, їх зв'язок, взаємопроникнення, вплив на розвиток суспільних відносин. З переходом до сучасних форм демократичного державного устрою завершилася побудова галузі адміністративного права, яке врегульовує більш складний комплекс відносин між державою і суспільством¹⁷.

Виникнення, становлення й еволюція галузі адміністративного права супроводжувалися формуванням відповідної галузі наукових знань. Попередниками науки адміністративного права вважаються камеральні науки (камералістика) та наука поліцейського права.

¹⁶ Підпригора О.А. Римське право / О.А. Підпригора, Є.О. Харитонов. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.

¹⁷ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 19.

Термін «камералістика» походить від латинського «camera», що означає двірцева, державна, князівська скарбниця. Камералістика – це напрям у розвитку німецької економічної думки XVII–XVIII ст., яка передувала буржуазній політичній економії і являла собою сукупність адміністративних та господарських знань з ведення камерального (двірцевого, князівського, у широкому розумінні – державного) господарства. Отже, значний внесок в адміністративне право зробила саме камералістика. Вона значно вплинула на науки про фінанси, економіку, господарство та управління¹⁸.

Поліцейське право Родоначальником поліцейського права (як галузі, призначеної здійснювати внутрішнє управління), прийнято вважати французького вченого Ніколаса Даламара, який у 1722 р. у своїй праці «Трактат про поліцію» окреслив предмет поліцейського права, що за поглядами вчених трансформувалося із «нової» камералістики¹⁹. У другій половині XVIII ст. у Німеччині було закладено підвалини поліцейського права як самостійної галузі законодавства, специфічної частини юридичних наук (юридичної поліцейстики), зорієнтованої на дослідження й обґрунтування втручання і контролю держави за станом суспільства і становищем людини, та відповідної навчальної дисципліни²⁰. Згодом ця тенденція була сприйнята іншими європейськими державами. У Російській імперії ця наука спочатку, за статутом університетів 1835 р., викладалася під назвою «Закони дер-

¹⁸ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 20.

¹⁹ Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломoeць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 8.

²⁰ Седунов А.В. Правоохранительные органы в контексте политической и правовой культуры русского общества периода Российской империи / А.В. Седунов // Эволюция политической и правовой культуры России. Региональные особенности и влияние европейского фактора / отв. ред. Б.Н. Ковалев, Е.А. Макарова. – Великий Новгород, 2006. – Ч. 3: Эволюция государственных институтов как фактор развития политической и правовой культуры: историческая перспектива и региональный аспект. – С. 309.

жавного благоустрою та благочинства», а згодом (за статутом університетів 1863 р.) дістала назву поліцейського права²¹.

Виникнення феномену поліцейського права пояснюється нагальною потребою підвищення ефективності централізованого державного управління шляхом упорядкування нормативних актів, що регламентували юридично значущі суспільні відносини, пов'язані із застосуванням державного примусу. Предмет поліцейського права становила система взаємопов'язаних структурних елементів, а саме: поліцейська функція держави як напрям державної діяльності з метою захисту суспільства від різноманітних протиправних посягань на охоронюване благо; поліцейська діяльність як специфічна форма реалізації поліцейської функції держави; інститут поліції як система спеціальних державних органів, уповноважених на реалізацію поліцейської функції та здійснення поліцейської діяльності; система нормативно-правових актів, що регламентували діяльність відповідних державних органів²².

Сьогодні «поліцейстичний» підхід до адміністративного права зазнав кардинальних змін. Але водночас завдяки йому в матерії адміністративного права сформувались нові наукові тенденції та теорії. Ми можемо говорити про появу «поліцейського права» в науковому і нормативно-правовому вимірі як системи норм, правил, теоретичних узагальнень, наукових концепцій тощо.

²¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 21.

²² Калянов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія та практика : дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Д.П. Калянов. – Одеса, 2010. – С. 25.

Глава 2

Формування адміністративного права у Східній Європі

Аналізуючи становлення адміністративного права, вчені виділили три його етапи. Так, з найдавніших часів розпочався перший етап становлення адміністративного права, що характеризувався виникненням основ державного управління на ранніх етапах розвитку суспільства та охоплював період його остаточного формування аж до початку XX ст.

Другий етап ознаменувався радянською добою, яка суттєво вплинула на зміну принципів і методів державного управління та створила окрему (радянську) школу адміністративного права.

Стартовою подією третього етапу стало здобуття Україною незалежності та відповідна зміна курсу державного управління в бік демократизації державно-владних відносин. Цей етап триває й до сьогодні, коли стоїть питання логічного завершення адміністративно-правової реформи, що, можливо, стане завершенням і самого третього етапу розвитку адміністративного права. І ми можемо констатувати появу фінансового, поліцейського (правоохоронного), інформаційного права, які, багато в чому копіюючи методи адміністративного права, привносять у нього правовідносини і знання з економіки, військової справи та комп'ютерних технологій.

§ 1. Адміністративно-правова думка та адміністративне законодавство в найдавніші часи

Адміністративне право в найдавніші часи

Становлення адміністративно-правової думки та адміністративного законодавства розпочалось задовго до появи античних міст-держав у Північному Причорномор'ї. Народи Євро-Азійського простору, які населяли степи, мали чітку систему управління, що стала предметом опису тогочасних філосо-

фів – учених, котрі поєднували у собі знавців історії, права, суспільствознавства та багатьох інших наук, відомих тогочасному людству. Згадки про видатних філософів скіфського походження Анахарсіса, Скілура та інших містяться в Історії Геродота²³.

Адміністративне право в Київській Русі

Зародження адміністративного права в Київській Русі пов'язується з адміністративними реформами, які проводились у цій ранньофеодальній державі під час її створення наприкінці

I н. е. Так, Київ, ставши столицею Київської Русі, за висловом князя Олега, був «матір'ю містам Руським». Великий київський князь заснував цілу мережу укріплень – міст у яких «посадив» воєвод-варягів, представників старшої дружини князя. Родоплемінну знать – бояр – він сконцентрував у Києві.

До функцій голови держави належали такі: організація військової дружини і військових походів; організація охорони кордонів держави; зовнішні відносини з іншими державами; укладання міжнародних угод; законодавчі функції; керування адміністрацією і князівським судом. Князь збирав також податки з населення, судові збори та кримінальні штрафи, мав вплив на справи церкви.

На місцях центральне управління представляли посадники, що призначалися київським князем у різні адміністративні центри (князівські намісники). Влада посадника мала адміністративний характер. До його функцій входили нагляд за стягненням із населення податків; суди та розправа; оборонна функція. Утримання посадників відбувалось завдяки системі кормління.

Витоки адміністративного права давньої Болгарії

Україна мала давні тісні зв'язки з Болгарією. Більша частина України в давнину входила до складу Великої Болгарії. Найдавнішою і єдиною законодавчою пам'яткою дохристиянського періоду, що дійшла до нас, є

²³ Джерело: Геродот. Історії в дев'яти книгах. – К. : Наукова думка, 1993. – 576 с.

«Законои хана Крума» (початок IX ст.), які за напівлегендним викладом містили порядок судового слідства, встановлювали суворе покарання за крадіжку тощо.

Після прийняття християнства широкого застосування в Болгарії набули візантійські законодавчі збірники (Еклога, Землеробський закон, Номоканон), які не тільки безпосередньо застосовувалися в діяльності судів, а й використовувалися при розробці місцевих болгарських законів. Так, наприклад, на основі «Еклоги»²⁴ й окремих статей «Номоканона» було складено першу після прийняття християнства писемну болгарську пам'ятку права – «Закон судний людям»²⁵ що розглядав багато правових питань, у тому числі управлінського характеру.

Дослідження вчених доводять, що княгиня Київська Ольга (Олена) Велика походила з роду болгарських царів і була донькою Володимира. За її правління було проведено податкову й адміністративну реформу. А її син Святослав I переніс свою столицю до Доростола та провів адміністративну реформу, за якою князівства (вотчини, землі) передавались у спадок лише представникам династії Рюриковичів.

**Адміністративне
право у Великому
князівстві
Литовському та
Речі Посполитій**

У період існування українських земель у складі Великому князівства Литовського та Речі Посполитої правова система цих земель сформувалась на основі синтезу місцевого звичаєвого права і нормативно-правових актів у вигляді судебників, статутів, сеймових постанов, привілеїв та інших нормативно-правових актів Польського королівства і Великому князівства Литовського. Роль звичаєвого права в регулюванні суспільних відносин була досить значною. Тривалий час воно діяло поряд з нормами писаного права. Особливо помітно це було в Польському королівстві, де звичаєве право

²⁴ Законодательство и юриспруденция в Византии в IX–XI вв.: Ист.-юрид. этюды / Е.Э. Липшиц ; под ред. В.И. Рутенбурга. – Л., 1981. – 246 с.

²⁵ История России. Теории изучения. Книга первая. С древнейших времен до конца XIX века : учеб. пособ. / под ред. Б.В. Личмана. – Екатеринбург : СВ-96, 2001. – 368 с.

широко використовувалося навіть в умовах шляхетської Речі Посполитої²⁶.

На відміну від Польського королівства, у Великому князівстві Литовському було створено власну правову систему. Зокрема, найбільшу цінність із позицій ідеї державно-правової думки мав Литовський статут, який діяв в Україні в XVI–XVIII ст., що закріплював гуманістичні ідеї і принципи того часу: суверенність народу і держави; рівність усіх перед законом; засудження деспотизму; особиста недоторканність людини; юридичний захист прав людини; особиста відповідальність перед законом тощо²⁷. Він містив норми державного, адміністративного, кримінального та інших галузей права.

Поряд із цим, для характеристики адміністративного права у Великому князівстві Литовському та Речі Посполитій питанням, що заслуговує на особливу увагу, є поширення магдебурзького права²⁸, яке у більшості досліджень визначається як середньовічне міське право, за котрим міста частково звільнялись від центральної адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні) та створювали органи місцевого самоврядування. В адміністративно-правовому плані самоврядування завдяки магдебурзькому праву відокремило місто від волості. Його запровадження передбачало власні органи самоврядування – магістрати у складі ради на чолі з бурмістром та лави на чолі з війтом.

Адміністративне право козацької доби

У добу козащини було створено нові підвалини для ефективного управління українськими землями, які будувались на самоврядуванні та економічній самодостатності козацьких адміністративно-територіальних одиниць: зимівників та паланок. Проте законодавчого регулювання набули лише деякі управлінські відносини. Так, «Права, за якими судиться мало-

²⁶ Капелюшний В.П. Історія держави і права України : навч. посіб. / В.П. Капелюшний, С.В. Кудін. – К. : Олан, 2001. – С. 11.

²⁷ Алфьоров С.М. Адміністративне право України. Загальна частина / С.М. Алфьоров. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – С. 12.

²⁸ Магдебурзьке право [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://histpol.pl.ua/>.

російський народ» 1743 р. містять глави «Про службу військову, про магістрат, суди, посадових осіб, про торги, купецькі контракти тощо», що переважно включали норми адміністративно-правового характеру.

Системотвірним елементом управління тієї доби був гетьман, тобто старший над Військом Запорозьким. В. Смолій і В. Степанков вважають гетьманське начало потенційно монархічним²⁹. Отже, інститут гетьманства мав як монархічні, так і республіканські потенції, а вже використання цієї посади у тому чи іншому напрямі залежало від тих сил, які привели людину на цю посаду, від їх цілеспрямованості. Наприклад, у війську були і наказні гетьмани.

Другим за важливістю інститутом управління є генеральна чи на початковому етапі військова старшина, яка становила уряд гетьманської держави. У його розпорядженні були Генеральна військова канцелярія, Генеральний військовий суд, Генеральна військова артилерія, Генеральна військова музика, головні інституції центрального урядового апарату. У другій половині XVIII ст. функції центрального апарату перейшли до Малоросійської колегії, яку утворювали Генеральний суд, Канцелярія Малоросійського скарбу, Генеральна рахункова канцелярія, Канцелярія Генеральної артилерії, Комісія військових судів.³⁰ Усі адміністративні посади були виборними. Представники всіх гілок влади – адміністративної (старшина), судової та законодавчої – обирались громадянами (козаками). На місцях і в цілому в державі панувало звичаєве право, не як право архаїчних приписів, а як народне демократичне право.

²⁹ Смолій В. Українська державна ідея XVII–XVIII століть: проблеми формування, еволюції, реалізації / В. Смолій, В. Степанков. – К. : Альтернатива, 1997. – 367 с.

³⁰ Кривошея В.В. Козацька еліта Гетьманщини / В.В. Кривошея. – К. : ІПіЕНД імені І.Ф. Кураса НАН України, 2008. – 452 с.

§ 2. Формування адміністративної доктрини в новітні часи

Нове розуміння адміністративного права

Перехід до нового розуміння адміністративного права (друга половина XIX ст.) як права, що має захищати особу від негативного впливу держави, та сприяти встановленню народовладдя за допомогою постійного впливу на органи державної влади, стався під впливом буржуазної революції, насамперед французької, коли права та свободи людини були протиставлені всемогутності держави³¹. Ідеологи Великої французької революції Марат, Робес П'єр та інші вважали, що чиновник – це слуга народу. Адміністративне право перестає бути лише правом, яке регулює внутрішньосистемні відносини в органах державної влади, водночас поліцейські функції, що покладались на адміністративне право, також відходять на задній план. Право стає виразником волі народу.

Науковий доробок радянських адміністративістів

З часу встановлення радянської влади починається новий етап в історії адміністративно-правової галузі. Протягом двадцяти років (1917–1937 рр.) адміністративне право майже постійно перебувало під забороною, насамперед, через отожднення із поліцейським правом. Легально адміністративне право існувало лише в період з 1922 до 1928 р. Певна відлига у ставленні до адміністративно-правової галузі настала після прийняття у 1936 р. так званої сталінської Конституції СРСР, норми якої закріплювали положення про органи державного управління. Обслуговуючи владно-управлінські процеси у межах радянської системи, вітчизняне адміністративне право перебувало в жорстких ідеологічних рамках, що зумовлювало штучне звуження змісту предмета правового регулювання цієї галузі, який обмежувався лише відносинами державного

³¹ Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 8.

управління. Водночас воно охоплювало сфери суспільного життя, які адмініструвала держава. Учені цього періоду підкреслювали, що адміністративне право – це фундаментальна (основна) галузь публічного права. Воно посідає найвище місце в ієрархії так званих управлінських галузей права. На щабель нижче від адміністративного права стоять дві спеціальні галузі права: земельне та фінансове право, ще нижче – комплексні галузі (або галузі законодавства), які складають вторинні утворення у структурі права: господарське, екологічне, банківське, морське, митне, податкове право та ін.³²

Творчий доробок основоположників управління справив величезний вплив на вітчизняних учених радянського періоду – О. Гастева, П. Керженцева, М. Кондратьєва, О. Чайнова, та інших науковців, які перейшли від критики буржуазних учень наукового менеджменту до власних позитивних теоретичних розробок. З початком становлення на межі 1930-х рр. в СРСР адміністративно-командної системи дослідження в галузі теорії управління були поступово згорнуті і не відновлювалися майже до 60-х рр. ХХ ст., коли О. Луньов, В. Основін, Г. Петров, Г. Попов, Ю. Тихомиров, В. Юсупов та інші вчені почали досліджувати управління з адміністративно-правових позицій. Їх послідовники І. Бачило, Г. Зуйков, А. Іпакян, О. Коренєв, В. Малков, В. Озолін, Б. Сазанов, Г. Туманов, Н. Троїцький та інші в умовах тоталітарної системи закладали підвалини наукового управління та адміністративного права.

В Україні адміністративне право в 1960-х рр. досліджували В. Цветков, О. Якуба. Зв'язок між управлінням та адміністративно-правовими проблемами досліджував у своїх працях ряд учених: В. Авер'янов, Ю. Битяк, А. Васильєв, І. Голосніченко, Е. Додін, Л. Коваль та інші дослідники³³.

³² Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Є.В. Курінний. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – С. 10–13.

³³ Административное право / под ред. А.Е. Лунева. – М. : Юрид. лит., 1970. – 600 с.; Административное право / под ред. Ю.М. Козлова. – М. :

**Розуміння
адміністративного
права радянськими
вченими**

У радянській юридичній літературі питання про поняття адміністративного права вирішується у зв'язку з характеристикою його предмета й методу регулювання суспільних відносин.

Висловлені в той час судження можна звести у три групи. Одні вчені під адміністративним правом розуміють комплекс норм, що регулюють суспільні відносини в усіх або окремих сферах державного управління.

Інші вважають, що ця галузь права регулює соціальні зв'язки, які складаються в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів держави (включаючи внутрішньоорганізаційну діяльність судових установ, прокуратури). Іноді сюди додають і зв'язки із здійснення громадськими організаціями «зовнішньовладних управлінських функцій».

Треті розглядають адміністративне право як сукупність норм, що регулюють відносини між громадянами; між громадянами, державними й громадськими організаціями; між органами громадських організацій і їхніми службовцями.

Що ж стосується методу адміністративно-правового регулювання, то вважалось, що адміністративне право визначає відносини «влада – підпорядкування». Навіть у тих випадках, коли виникають «горизонтальні зв'язки» «між двома або декількома однопорядковими органами державного управління», в них присутній елемент владності³⁴. Сьогодні в ряді дисертацій, монографій, навчальних посібників відстоюються думки щодо спільного імперативно-диспозитивного методу, що призводить до трактування господарсько-правових договорів як адміністративних. В свою чергу органи державної влади, внаслідок такої викривленої теорії поступово перетворюються у бізнес-структури.

³⁴ Юсупов В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 11–12.

§ 3. Кодифікація адміністративно-правових норм

Кодифікація адміністративного законодавства в СРСР у 1920-х рр.

Кодифікація законодавства, яке регулює відносини у різних сферах суспільного життя – це риса, притаманна адміністративному праву. 1920–1930-х рр. характеризуються інтенсифікацією кодифікаційної роботи. За п'ять років існування Радянської держави (з 1917 р.) нагромадилося чимало правових норм, що регулювали діяльність управлінського апарату. Тому в 1923 р. у Російській Радянській Федеративній Соціалістичній Республіці (РРФСР) уперше було поставлено питання про кодифікацію радянського адміністративного права.

Робота у цьому напрямі привела до створення у 1925 р. проекту Адміністративного кодексу РРФСР, який так і не був прийнятий вищим органом влади. Але багато його положень знайшли відображення в окремих актах-правилах, циркулярах, інструкціях центральних відомств, зокрема НКВС. В Українській РСР паралельно з РРФСР також велася робота з підготовки кодифікованого акта в галузі адміністративного права, що виявилася успішнішою. Адміністративний кодекс Української РСР був затверджений 12 жовтня 1927 р. постановою ВУЦВК і був уведений у дію з 01.02.1928 р. на всій території Української РСР, включаючи Молдавську АРСР. Його завдання було сформульовано таким чином: забезпечити впровадження революційної законності в адміністративній галузі й систематизувати правила, які регулюють, відповідно до основних принципів радянського ладу, діяльність адміністративних органів та інших органів влади в цій галузі.

Одним із суттєвих досягнень цього законодавчого акта стало закріплення порядку оскарження дій адміністративних органів, що розглядалось як одна із гарантій забезпечення прав громадян і режиму законності у діяльності державних органів.

Отже, Адміністративний кодекс УРСР 1927 р., хоч і не охопив усіх норм адміністративного законодавства, однак став основною формою вираження адміністративно-правових

норм, що діяли на той час, об'єднав у собі законодавство про форми адміністративної діяльності, примусові повноваження адміністративної влади, адміністративний нагляд у галузі промисловості й торгівлі, порядок оскарження незаконних дій адміністрації тощо³⁵.

**Кодифікація
адміністративного
законодавства
в СРСР у
1930–1960-х рр.**

Протягом 1930-х рр. у зв'язку зі змінами в законодавстві, виданням спеціальних нормативних актів органами влади СРСР і Української РСР з ряду питань окремі розділи, глави і статті Адміністративного кодексу УРСР 1927 р. були або скасовані, або не діяли. Так, Постановою РНК СРСР 25.05.1931 р. було затверджено Положення про робітничо-селянську міліцію, яке створювало правові підстави для діяльності цього державного органу в галузі охорони революційного порядку і громадської безпеки, встановлювало систему заходів адміністративного примусу, що нею застосовуються, і повноваження у цій сфері.

Багато положень вищезазначеного Кодексу втратило чинність після прийняття Конституції СРСР 1936 р., яка встановила нову систему органів влади й управління, а також назву їх нормативних актів (зокрема, місцеві ради приймали вже не обов'язкові постанови, а рішення та розпорядження). Після прийняття нового Основного Закону розпочалися роботи з оновлення змісту Адміністративного кодексу УРСР 1927 р., однак їх було припинено з початком Великої Вітчизняної війни³⁶. Після видання Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 15.12.1961 р. щодо обмеження застосування штрафів, які накладаються в адміністративному порядку, втратили силу і положення Адміністративного кодексу в частині застосування штрафів, а також прийняття загальнообов'язкових рішень місцевими радами та їх виконками.

³⁵ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина.

³⁶ Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть) / О.М. Якуба. – К. : Вища школа, 1975. – С. 67.

У 1960-х рр. ставились питання про розробку нового Адміністративного кодексу Української РСР, однак новий Адміністративний кодекс як єдиний узагальнювальний акт так і не був створений³⁷.

Кодифікація адміністративного законодавства в СРСР у 1980-х рр.

Адміністративний кодекс УРСР 1927 р. був єдиним прикладом кодифікації адміністративного права в колишньому Союзі РСР аж до 1980 р., коли були прийняті Основи законодавства СРСР про адміністративні правопорушення. У них було сформульовано положення про адміністративну відповідальність, визначено коло органів і осіб, уповноважених накладати адміністративні стягнення, порядок розгляду і вирішення адміністративних справ.

Вибір законодавцем форми кодифікації у вигляді саме Основ був не випадковим і прямо залежав від федеративного принципу державного устрою Союзу РСР і передбаченого Конституцією СРСР правильного поєднання суверенітету Союзу із суверенітетом союзних республік. У таких умовах, як слушно зазначає Ю. Вовк, новий Адміністративний кодекс не міг бути прийнятим, бо в одному акті об'єктивно неможливо одночасно «відкодифікувати норми адміністративного права»³⁸.

На підставі згаданих Основ у союзних республіках протягом 1984–1986 рр. були прийняті Кодекси про адміністративні правопорушення. В Українській РСР подібний Кодекс було прийнято 07.12.1984 р., введено в дію 01.06.1985 р. Ці кодекси систематизували лише інститут адміністративної відповідальності, тоді як Адміністративний кодекс УРСР 1927 р. регулював значно ширше коло суспільних відносин.

³⁷ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина.

³⁸ Вовк Ю. Проблема кодифікації адміністративного законодавства України: історичний досвід / Ю. Вовк // Право України. – 2003. – № 12. – С. 120–122.

Глава 3

Сучасні підходи до визначення поняття адміністративного права

Наукова думка українських адміністративістів за радянських часів перебувала на достатньо високому рівні. Однак у зв'язку з низкою об'єктивних і суб'єктивних причин в українських реаліях наукові висновки достатньою мірою не вплинули на нормотворчість, потребуючи нового осмислення з огляду на їх потенційну ефективність і механізм упровадження в законодавство. Незважаючи на політичну заангажованість та ідеологічну чистку, праці провідних учених-адміністративістів, написані в період Радянського Союзу, не втрачають своєї актуальності і сьогодні з огляду на глибинне розуміння сутності адміністративно-правових явищ. Виписане за радянських часів поняття адміністративного права як «галузі права (сукупність правових норм), покликаної регулювати в інтересах соціалістичної держави суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, у внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями внутрішньовладних управлінських функцій»³⁹ може застосовуватись із певними поправками на деполітизацію і зникнення всеохоплюючої ролі держави в усіх сферах суспільного життя і сьогодні. Як наслідок, теоретичні положення, сформульовані вченими радянського періоду, постійно поглиблюються сучасними українськими та російськими дослідниками з адміністративного права.

³⁹ Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М. : Юрид. лит., 1978. – С. 70.

§ 1. Генеза адміністративно-правової думки в незалежній Україні

Формування української школи адміністративного права

З грудня 1991 р. розпочався новий етап в історії вітчизняної адміністративно-правової галузі, який має декілька суттєвих відмінностей від двох попередніх. На цьому етапі розвитку адміністративне право України, як вважає Є. Курінний, має суттєві відмінності від попередніх, оскільки із здобуттям державою незалежності почало розвиватися переважно на базі власних наукових шкіл; змінився вектор стратегічного розвитку цієї важливої правової галузі, сутність якого чітко викладено в нормах ст. 3 Конституції України, що проголошують людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищими соціальними цінностями; держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави⁴⁰. Здобула широкого схвалення думка В. Авер'янова про те, що принципова зміна поглядів на суспільне призначення адміністративного права має базуватися на визнанні якісно нової ролі держави у відносинах із громадянами, а саме: не владарювання над людиною, а служіння їй; адміністративне право за своїм глибинним призначенням має визначатись не як «право державного управління», а як «право забезпечення і захисту прав людини»⁴¹.

Величезним внеском в адміністративне право є дослідження, проведені вченими із наукової школи очолюваної академіком О. Бандуркою⁴². Його учні дослідили різні напрями організаційно-керівної діяльності: управління виховно-виправним процесом

⁴⁰ Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Є.В. Курінний. – К., 2004. – С. 23.

⁴¹ Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Є.В. Курінний. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – С. 12.

⁴² Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / О.М. Бандурка. – Харків, 2004. – 780 с.

(В. Петков, С. Нікітенко)⁴³, організаційно-правові основи інформаційної політики (І. Арістова, Б. Кормич)⁴⁴, управління ОВС в особливих умовах (Ю. Дубко, С. Кузніченко, Ю. Оболенський)⁴⁵, новітня методологія в управлінні ОВС (О. Фролова, В. Ковальська)⁴⁶.

Подальша робота над вирішенням нагальних проблем адміністративного права дала вченим змогу підходити суто галузеву до державного управління у відповідних сферах суспільного життя. Зокрема, увага дослідників була прикута до проблем організації та діяльності органів виконавчої влади: органів внутрішніх справ (О. Бандурка), органів податкової служби (В. Полюхович), митних органів (С. Ківалов), Національного банку України (В. Кротюк), прокуратури (М. Якимчук), а також інститутів адміністративної відповідальності (Т. Коломоець, Д. Лук'янець) і адміністративного судочинства (О. Кузьменко, В. Стефанюк), адміністративної реформи (І. Коліушко). Значне місце в дослідженнях посіли й організаційно-правові аспекти у сфері економіки (О. Рябченко), регулювання підприємницької діяльності (Н. Саніахметова)⁴⁷.

Людиноцентристський підхід в адміністративно- правовій науці

У Конституції України (ст. 3) визначено принципово нову роль держави у відносинах з людиною, згідно з якою «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Отже, сама Конституція закріпила перехід від домінуючої в минулому ідеології до нової – ідеології «служіння держави

⁴³ Петков В.П. Управління виховно-виправним процесом : монографія : в 2 ч. / В.П. Петков. – Запоріжжя : ЗЮІ МВС України, 1998. – 538 с.

⁴⁴ Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / І.В. Арістова. – Харків : УВС, 2000. – 368 с.; Кормич Б.А. Організаційно-правові засади інформаційної безпеки України / Б.А. Кормич. – Одеса : Юридична література, 2003. – 472 с.

⁴⁵ Бандурка О.М. Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : наук.-практ. посіб. / О.М. Бандурка, С.О. Кузніченко. – Харків : Вид-во Ун-ту внутрішніх справ, 2000. – 120 с.

⁴⁶ Фролова О.Г. Новітня методологія в управлінні в органах внутрішніх справ / О.Г. Фролова. – Донецьк : ДІВС МВС України, 2001. – 396 с.

⁴⁷ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина.

людині»⁴⁸. Фундатором людиноцентристської теорії побудови держави став професор В. Авер'янов, обґрунтувавши необхідність повернення до «класичних засад адміністративного права». Надалі його думку було підтримано та розвинуто до засадничого принципу сучасного державотворення, що змістовно обґрунтовується співробітниками Центру політико-правових реформ та Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України із посиланням на праці основоположників вітчизняної адміністративно-правової доктрини.

На сьогодні в Україні сформувалась потужна наукова школа, до складу якої входять вчені, котрі вивчають адміністративне право в усіх його проявах. Раніше можна було говорити про харківську, київську, одеську наукові школи або школи, прив'язані до певних персоналій – учених-адміністративістів. Наразі такий поділ не може бути актуальним у зв'язку з тим, що виникли нові потужні осередки адміністративно-правової науки в різних регіонах України; погляди, які відстоюють учні відомих учених можуть, збігатися тоді як погляди вчених, котрі захищали свої дослідження під керівництвом одного вчителя, істотно відрізняються між собою.

§ 2. Адміністративно-правова реформа

Передумови для проведення адміністративно- правової реформи 1991–1998 рр.

Питання адміністративної реформи в Україні давно перестали бути лише теоретичними і набули гострої практичної – політичної, наукової, суспільної – актуальності. Після проголошення незалежності України тривав період широкомасштабних реформ, розпочатий ще за часів існування Радянського Союзу⁴⁹. Водночас із прийняттям Кон-

⁴⁸ Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – С. 61.

⁴⁹ Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/>.

ституції України 1996 р. реформаторські зусилля набули додаткового імпульсу⁵⁰. Роль Конституції у здійсненні адміністративної реформи зумовлена тим, що сама Конституція вимагає прийняття ряду нових законів з питань функціонування виконавчої влади, приведення у відповідність із нормами Основного Закону чинного адміністративного законодавства, запровадження інституту адміністративної юстиції, вироблення управлінським апаратом нової адміністративно-правової практики, яка б у центр уваги органів виконавчої влади та всього механізму державного управління поставила людину як найвищу в державі конституційну соціальну цінність⁵¹.

Наступне питання, що потребувало рішучих дій, – це реформа адміністративно-територіального устрою. Це питання розглядається з моменту прийняття у 1996 р. чинної Конституції, але в повному обсязі так і залишається невирішеним. Отримана після розпаду Радянського Союзу, тоталітарної країни, в якій домінували ідеї імперського характеру, модель адміністративно-територіального устрою не відповідає потребам нашої держави. Виникає необхідність звернення до національних традицій для оптимального формування адміністративно-територіального устрою, що відповідатиме сучасним вимогам. На нашу думку, модель національного адміністративно-територіального устрою має бути приведена до моделі козацького адміністративно-територіального устрою (паланковий устрій) з урахуванням новітніх підходів і досліджень.

Вагому роль відіграє використання традицій та звичаїв українського козацтва у діяльності органів місцевої влади. Козацькі традиції – це суть місцевого самоврядування в Україні. Козацька самоврядна громада тих часів будувалася на засадах демократизму, рівності, активної позиції населення щодо державних справ. Сьогодні виникає потреба в розробці норматив-

⁵⁰ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁵¹ Кампо В.М. Деякі проблеми адміністративної реформи в Україні / В.М. Кампо // Державно-правова реформа в Україні : матер. міжнар. наук-практ. конф. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 218–220.

но-правової документації, яка регулюватиме використання козацьких звичаїв та традицій у діяльності місцевих органів влади, зокрема щодо збереження та впорядкування історичної й культурної спадщини держави, розвитку і збереження національної творчості, виховання та розвитку молодого покоління відповідно до традицій, охорони благоустрою та громадського порядку тощо.

**Рецепція
радянського права**

Спроба створити нову систему права на теренах країн Варшавського договору перетворилась на неодавньоазійський варіант тоталітарного ати-

пового правового нігілізму як серед населення, так і серед державних службовців усіх рівнів, коли партійна ідеологія була вищою за закон, коли держава намагалась повністю регулювати всі сфери суспільного життя. У такій тоталітарній системі право не лише втрачало своє природно-цілісне значення регулятора суспільних відносин, а й перетворювалося на інструмент впливу державної влади (точніше – групи чиновників, які узурпували владу та створили ієрархічну бюрократичну піраміду) на громадян. З одного боку, ці процеси призводили до викривлення філософії римського права, з іншого – були наслідком викривлень, що відбувались під час рецепції римського права у Східній Європі⁵².

Слід наголосити, що у країні рад було зроблено спробу створити «інше право», і сьогоднішня рецепція радянського права заважає побудові в країнах колишнього Варшавського договору цивілізованих громадянських відносин. Адже і нині адміністративні реформи в цих країнах здійснюються відповідно до указів президентів, а не законів, без урахування думки громадян через інститут референдуму, що є прямим порушенням принципу народовладдя.

Навіть сьогодні чинними залишаються не лише норми та закони, прийняті за радянських часів, а й самі підходи до права. Комплексна, зважена і послідовна ревізія законодавства, приведення його до сучасних європейських стандартів є го-

⁵² Підпригора О.А. Римське право : підручник / О.А. Підпригора, Є.О. Харитонов. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 103.

ловним завданням, яке стоїть як перед правовою наукою, так і перед законодавчим органом. Але в цій роботі, що потребує неквапливості і всебічного аналізу, слід, по-перше, дотримуватись постулатів і аксіом права, як під час нормотворення, так і у виписаних нормах та законодавчих актах; і, по-друге, забезпечити збереження тих надбань соціального захисту, яких було досягнуто в радянський період формування права.

**Адміністративно-
правова реформа у
1998–2010 рр.**

Безпосереднім початком проведення адміністративної реформи в Україні стало прийняття Указу Президента України «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи»⁵³ від 02.10.1997 р. № 1089. Сама ж Концепція адміністративної реформи була схвалена Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 822⁵⁴.

Ця Концепція загалом визначила стратегію та організаційно-правові засади реформування системи державного управління, етапи здійснення адміністративної реформи. Державній комісії вдалося підготувати документ, який передбачає створення більш ефективного апарату державного управління, закладає основи реформування державної служби та адміністративно-територіального устрою України. Для досягнення мети адміністративної реформи під час її проведення було поставлено такі завдання: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; упровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та пе-

⁵³ Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПІ Міннауки України, 1998. – 62 с.

⁵⁴ Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

репідготовки управлінських кадрів; удосконалення адміністративно-територіального устрою.

Найбільші зрушення в аспекті реалізації адміністративно-правової реформи протягом цих років відбулися щодо реформування системи органів виконавчої влади. Але запроваджені ідеї та положення Концепції адміністративної реформи в Україні стосуються, перш за все, «верхніх ешелонів» системи органів виконавчої влади⁵⁵. У результаті було класифіковано та нормативно визначено різні види центральних органів виконавчої влади (міністерства, державні комітети та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), і при цьому було визначено, що міністерство є вищим органом у системі центральних органів виконавчої влади. Суттєві кроки було зроблено і в законодавчому врегулюванні державної служби, перегляді адміністративно-територіального устрою держави, здійснено кроки щодо зміцнення гарантій місцевого самоврядування, прийнято програму його державної підтримки.

Адміністративно-правова реформа з 2010 р. до сьогодні

У 2010 р. розпочато широкомасштабне реформування системи органів виконавчої влади⁵⁶. Це перш за все підтверджується прийняттям Указів Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»⁵⁷ від 09.12.2010 р. № 1085/2010 та «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»⁵⁸ від 06.04.2011 р. № 370/2011.

⁵⁵ Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції : зб. наук. праць за матеріалами науково-практичної конференції м. Київ, 14-15 лютого 2003 р. – К. : АДЕФ-Україна, 2003. – С. 42.

⁵⁶ Комзюк А.Т. Напрямки розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина [Електронний ресурс] / А.Т. Комзюк. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/>.

⁵⁷ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Офіційне Інтернет-представництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

⁵⁸ Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. // Офіційне Інтернет-представництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

Ефективне правове супроводження адміністративної реформи передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед шляхом його кодифікації. Оскільки провести кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання. Наголосимо, що упорядкування адміністративного права повинно здійснюватися шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

РОЗДІЛ 2

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 1

Сфера дії адміністративного права

Оцінюючи сукупність суспільних відносин, що підлягають регулюванню адміністративним правом, необхідно мати на увазі таке. У сфері регулювання адміністративного права перебуває весь спектр відносин, які формуються в процесі діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації покладених на них завдань і функцій держави. При цьому пріоритети у діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах суттєво змінилися. Державно-управлінська діяльність має перетворюватися з переважно владно-розпорядчої щодо людини на діяльність, що головним чином забезпечує пріоритет прав особи у її відносинах із державою і зорієнтована на надання громадянам адміністративних (управлінських) послуг. Водночас необхідно суттєво зміцнити адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян через механізм адміністративної юстиції в Україні.⁵⁹

Висвітлення питання предмета адміністративного права в сучасних умовах потребує детального аналізу надбань правової науки в цілому. Констатуємо зміни у правовій науці, які відбулись і відбуваються останніми роками, наголосимо на тому, що юриспруденція як наука не виконує, як би цього не хотілося політикам минулого і сьогодення, ролі прислуги в державі, а навпаки, за допомогою правових механізмів коре-

⁵⁹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина.

гує діяльність держави і спрямовує розвиток суспільства. Але, на жаль, в умовах, коли суспільство і суспільні інститути підмінюють дух права буквою закону, коли викривлена мораль стає підґрунтям злочинної діяльності, право окремої країни також частково втрачає свою істинну форму і зміст. Формули та алгоритми, що є базовими в теорії права, незалежно від устрою суспільства, в якому існує право, є незмінними. Вивчення фрактальної структури права і впровадження ідей до практичної діяльності – завдання сьогодення.

§ 1. Коло суспільних відносин, урегульованих адміністративним правом

Визначення предмета адміністративного права

Кожна галузь права має свій предмет, під яким розуміють коло однорідних суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню⁶⁰. Звідси, предметом науки адміністративного права є дослідження адміні-

стративно-правових норм і відносин у державному управлінні, аналіз практики реалізації цих норм, вивчення різних аспектів діяльності апарату управління, розробка проблем, пов'язаних з удосконаленням адміністративно-правових інститутів, систем загального, міжгалузевого й галузевого управління, правового статусу сторін управлінських відносин⁶¹.

Відповідно, до предмета адміністративного права входять групи однорідних суспільних відносин, що формуються:

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

⁶⁰ Козлов Ю.М. Основы советского административного права : пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. – М. : Знание, 1979. – С. 33.

⁶¹ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 84.

- у процесі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;
- у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;
- у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;
- при застосуванні заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

**Термінологічна
основа
адміністративного
права**

Коли мова йде про співвідношення понять, що стосуються діяльності в адміністративно-правовій сфері ми повинні розрізняти такі суспільні (соціальні) явища, які постійно вза-

ємодіють та знаходяться у стані розвитку та змін:

- державне управління, законотворчість, виборчий процес;
- господарювання та фінансово-економічна діяльність;
- суспільно-культурне життя, досуг, спорт тощо;
- правоохоронна діяльність та провадження у справах про проступки;
- проходження служби, статутні відносини;
- адміністративна діяльність державних органів;
- адміністративний процес під час здійснення адміністративного судочинства.

Вивченням цих категорій займаються вчені-юристи, психологи, філософи та соціологи. В таких науках як право, психологія, наукове управління (менеджмент) сконцентровані категоріальний апарат, основні принципи, механізми тощо, які у

відповідних поєднаннях є правилами та аксіомами за допомогою яких можна вивчити ті або інші явища. Складність такого явища полягає в тому, що об'єкт, що вивчається так само, як і безпосередній предмет знаходяться в стані постійних змін, які складно зафіксувати та дати їм відповідну оцінку, та зробити правильні висновки.

**Погляди на
адміністративне
право з позиції
предмета
регулювання**

Виходячи з характеристики предмета регулювання, адміністративне право слід визначити як сукупність (систему) правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого

самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку. Отже, адміністративне право регулює тільки ті управлінські відносини, які виникають (складаються), розвиваються і припиняються у сфері державного управління⁶² та у яких беруть участь органи або особи, що виступають від імені держави. Воно регулює суспільні відносини у сфері державного управління, тобто відносини, пов'язані зі здійсненням органами державного управління виконавчорозпорядчої діяльності. Це – управлінські відносини у власному розумінні слова.

Козлов Ю.М. підкреслював, що адміністративне право регулює широкий комплекс суспільних відносин у сфері державного управління, не обмежений лише структурними проблемами, рівною мірою воно регламентує саму виконавчорозпорядчу діяльність, заради здійснення якої держава й формує апарат державного управління⁶³. у цьому контексті слід пам'ятати, що право обслуговує життєдіяльність суспільства,

⁶² Козлов Ю.М. Основы советского административного права : пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. – М. : Знание, 1979. – С. 33.

⁶³ Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М. : Юрид. лит., 1978. – С. 67.

а безпосередньо адміністративне право обслуговує державне управління. Саме з цих позицій і може розглядатись адміністративне право. Вони є аксіомами і внутрішньою сутністю адміністративного права як невід'ємної частини права публічного.

§ 2. Система адміністративного права

Поняття системи адміністративного права

Поняття системи адміністративного права в адміністративно-правовій науці ще остаточно не визначено. Наприкінці XIX ст. воно взагалі ототожнювалося з поняттям науки адміністративного права⁶⁴, хоча те, що за основу останньої береться система галузі права, не свідчить про їх повний збіг.

За радянських часів відповідно до панівного тоді нормативістського підходу система права, складовою якої є система адміністративного права, ототожнювалася з поняттям права. Але якщо право – система норм і система права – те саме, то виходить, що ці поняття тотожні. Вихід із цієї ситуації на початку 1990-х рр. запропонував Р. Лівшиц. Він обґрунтував – на відміну від суто нормативістського розуміння – визначення права, звівши його зміст до трьох компонентів: ідей, норм, суспільних відносин⁶⁵. Це дало змогу розрізнити поняття «право» і «система права», «право» і «закон», «право» і «законодавство». Виходячи з викладеного, однією із самостійних частин правової системи України є галузь адміністративного права, яка згідно з новим підходом об'єднує, зокрема, правові принципи, норми права, що регулюють певне коло суспільних, а саме управлінських, відносин. Водночас адміністративне право утворює певну систему норм, оскільки об'єднує відносно самостійні складові – підгалузі та інститути права.

⁶⁴ Берендтс Э.Н. Опыт системы административного права : в 2 т. / Э.Н. Берендтс. – Ярославль, 1898. – Т. 1. – С. 37–41.

⁶⁵ Лившиц Р.З. Теория права : учебник / Р.З. Лившиц. – М., 1994. – С. 63–71.

Отже, поняття «система адміністративного права» означає внутрішню єдність цієї правової галузі, яка відображає послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – підгалузей права і правових інститутів, що складаються із певних сукупностей однорідних норм⁶⁶.

Водночас слід критично підходити до поділу права на галузі, підгалузі тощо. Право – це єдиний морально-понятійний закріплений у законодавстві механізм ідеалістично-філософського походження який є фундаментом і рушійною силою суспільства й суспільного розвитку. У новітніх умовах існування інформаційного суспільства право має адаптуватись до віртуальних векторів розвитку і максимально використовувати надбання звичаєвих проявів правової культури, усталених на рівні міжособистісних відносин, правил поведінки.

Внутрішній поділ системи адміністративного права

Щодо внутрішнього поділу системи адміністративного права заслугове на увагу позиція російського вченого-адміністративіста К. Вельського, який виокремлює у цій системі такі підгалузі, як управлінське право, поліцейське право і право адміністративної юстиції, називаючи їх складовими елементами функціонального поділу системи адміністративного права⁶⁷.

Існують інші критерії внутрішньої диференціації системи адміністративного права: інституційний, галузевий, процесуальний (тобто поділ норм адміністративного права на матеріальні та процесуальні). З урахуванням цих критеріїв диференціації виділяють підгалузь адміністративного права як сукупність правових норм, що регулює суспільні відносини в певній сфері, котра виокремлюється в межах загального предмета адміністративного права. При цьому зазначені підгалузі адміністративного права можуть стати основою однойменних комплексних галузей

⁶⁶ Адміністративне право України: Акад. курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 126.

⁶⁷ Вельский К.С. О системе административного права / К.С. Вельский // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 7–11.

права, якщо для регулювання певного виду суспільних відносин додатково використовуються методи інших галузей права, зокрема цивільного. При поділі за згаданим критерієм підгалузей адміністративного права буде стільки, скільки виокремлено самостійних сфер і галузей державного управління.

Водночас у системі адміністративного права виокремлюють і певні сукупності норм, які використовуються для регулювання державного управління незалежно від його конкретних сфер, але за умови достатнього рівня однорідності регульованих суспільних відносин. Такі сукупності норм дістали назву інститутів адміністративного права.⁶⁸ Слід зазначити, що поділ адміністративного права на підгалузі та інститути є певною мірою умовним. Адже адміністративне право, як і право в цілому, є цілісною матерією, кожен елемент якої невід'ємний від інших. Тому одні й ті самі норми можуть одночасно стосуватися різних правових інститутів або підгалузей адміністративного права.

Структура системи адміністративного права

Традиційно головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їх розподілу по структурних частинах є предмет правового регулювання. Відповідно побудована система передбачає виокремлення правових інститутів, що об'єднуються в загальну, особливу та спеціальну частини адміністративного права. До загальної частини адміністративного права зараховують норми (у тому числі правові принципи), які діють у всіх сферах організації і функціонування публічного управління. Тобто вона об'єднує найбільш типове, загальне у правовому регулюванні зазначеної сфери. Особливу частину адміністративного права утворюють норми, що регулюють забезпечення адміністративного правопорядку⁶⁹. Спеціальну частину адміністративного права становить адміністративна деонтологія.

⁶⁸ Адміністративне право України: Акад. курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 126.

⁶⁹ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 57–58.

На цей час систему адміністративного права загалом можна представити таким чином.

Загальна частина адміністративного права об'єднує норми, що регулюють: понятійний апарат; об'єкт адміністративного права; адміністративно-правові відносини; принципи державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; суспільний договір; адміністративно-правовий метод; форми та функції; норми адміністративного права.

Особлива частина адміністративного права містить норми, які регулюють: адміністративно-правові режими (надзвичайний, воєнного стану, митний тощо); адміністративні послуги; державну службу; дисциплінарну відповідальність; захист прав громадян; адміністративний примус; адміністративне судочинство.

Спеціальна частина адміністративного права містить норми, що регулюють: адміністративну відповідальність; адміністративні проступки; протидію проступкам посадових осіб; склад адміністративного проступку; провадження у справах про адміністративні проступки; статус публічного службовця; систему контролюючих органів.

Отже, сучасна система українського адміністративного права у зв'язку із розвитком суспільних відносин зазнає істотних змін, наповнюється новим змістом. З'являються і розвиваються нові правові інститути: державної служби, адміністративно-правових режимів, адміністративної юстиції тощо.

§ 3. Принципи адміністративного права

Сутність принципів адміністративного права

Під принципами адміністративного права розуміють основні засади (комплекси ідей), що характеризують його зміст, закріплюють закономірності розвитку й визначають механізм адміністративно-правового регулювання управлінських відносин⁷⁰. Вивчення принципів адміністративного права дає відповідь на такі питання: що є

⁷⁰ Юсупов В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 33.

головним у системі норм, які регламентують адміністративно-правові відносини; що є постійним супутником цих відносин; без чого не можуть існувати різні інститути адміністративного права. Однією такою категорією змісту принципів адміністративного права є справедливість. Справедливість – категорія, без урахування якої неможливе адекватне застосування права, його цілей і призначення. Справедливість – це вище благо, що несе право. Цінність не тільки вічна, а й вища, порівняно з якою існують усі інші цінності в праві. Будь-яка цінність, закріплена в праві, може бути значущою тільки за тієї умови, що вона не суперечить справедливості⁷¹.

За умови забезпечення справедливості змістом принципів адміністративного права мають визнаватись такі правові аксіоми:

- принцип адміністративного права є наказом;
- принцип, будучи наказом, є обов'язковим до виконання;
- принципи адміністративного права спрямовані на закріплення служіння народу органами державної влади та їх посадовими особами (сервісна сутність держави).

Дослідження принципів адміністративного права вченими

Загальні принципи адміністративного права досліджувалися вченими-юристами. Зокрема, в опублікованій двотомній монографії «Система адміністративного права» (Варшава, 1977 р.), міститься глава «Джерела адміністративного права», написана Е. Старосьцяком. У ній розглянуто ряд цікавих питань: природа й джерела принципів адміністративного права, співвідношення їх із принципами державного управління тощо⁷².

Поряд з тим, радянська теорія державного управління особливу увагу приділила вивченню загальної системи принципів радянського державного управління та окремих її підсистем (насамперед, політичної та організаційної), а також

Поряд з тим, радянська теорія державного управління особливу увагу приділила вивченню загальної системи принципів радянського державного управління та окремих її підсистем (насамперед, політичної та організаційної), а також

⁷¹ Лемонджав Р.Р. Справедливость как ценность права / Р.Р. Лемонджав // История государства и права. – 2011. – № 11. – С. 5.

⁷² Юсупов В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 35.

з'ясуванню умов і способів застосування принципів державного управління, аналізу механізму їхнього виділення, адекватності відображуваним об'єктивним закономірностям, відносинам та явищам⁷³, оскільки, як зазначав Г. Атаманчук, принципами управління вважали «багато різних положень, ідей, правил, які мали місце чи були можливими в управлінській реальності, а їхня система майже у кожного автора набуває свого характеру»⁷⁴.

Узагальнюючи аналіз підходів радянських учених до визначення системи принципів радянського державного управління та окремих її підсистем, слід навести позицію О. Луньова, котрий, з огляду на визначення адміністративного права як системи правових норм, які регулюють відносини, що складаються у процесі організації та здійснення радянського державного управління, виокремлює загальні та галузеві принципи державного управління, які за своїм змістом поділяє на дві групи:

- соціально-політичні принципи (керівна та спрямовуюча роль Комуністичної партії у радянському державному управлінні; народність радянського державного управління, що виявляється в активній участі у ньому трудящих мас; демократичний централізм; національне рівноправ'я в радянському державному управлінні; державне планування та облік; соціалістична законність);
- організаційно-технічні принципи (лінійний; виробничо-галузевий (виробничо-територіальний); функціональний принцип побудови апарату; встановлення раціональних співвідношень між кількістю керованих об'єктів та чисельністю апарату управління; єдність розпорядчої діяльності; чіткий розподіл прав; принцип організації діловодства в органах управління тощо)⁷⁵.

⁷³ Пухтецька А.А. Принципи адміністративного права: від радянського до європейського розуміння / А.А. Пухтецька // Юридичний журнал. – 2010. – № 1. – С. 34–38.

⁷⁴ Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления / Атаманчук Г. В. – М.: Юрид. лит., 1980. – С. 163.

⁷⁵ Лунев А.Е. Административное право (Общая и Особенная части) / А.Е. Лунев. – М. : Юрид. лит., 1970. – С. 49–50.

Розглянуті вище принципи радянського державного управління не повною мірою відповідають сучасним вимогам, що висуваються в демократичних європейських країнах як до принципів адміністративного права, так і до діяльності публічної адміністрації зокрема. З урахуванням викладеного вище вітчизняна адміністративно-правова доктрина потребує комплексного перегляду усталених поглядів на визначення принципів адміністративного права, оскільки їхня більшість сформована у радянський період та потребує якісного оновлення основоположних категорій, зокрема з урахуванням європейських принципів адміністративного права⁷⁶.

Класифікація принципів адміністративного права

Серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні і спеціальні. Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Як правило, вони виявляються і деталізуються в принципах спеціальних, характерних для окремих інститутів адміністративного права: принципах державної служби, принципах адміністративної відповідальності, принципах адміністративного процесу тощо⁷⁷. Загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До цих принципів можна зарахувати такі : принцип законності; принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип рівності громадян перед законом; принцип демократизму нормотворчості й реалізації права; принцип взаємної відповідальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною⁷⁸.

⁷⁶ Пухтецька А.А. Принципи адміністративного права: від радянського до європейського розуміння / А.А. Пухтецька // Юридичний журнал. – 2010. – № 1. – С. 34–38.

⁷⁷ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 82.

⁷⁸ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 82.

Спеціальні принципи взаємопов'язані з принципами виконавчої діяльності Української держави. Принципи виконавчої діяльності – це потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Разом з тим необхідно відзначити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності постають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов'язкових вимог. Наприклад, до основних принципів регулювання взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації можна зарахувати такі : служіння публічної адміністрації суспільству й людині; обмеженість втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини; повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері; зв'язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність її суду; оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування; принципи гласності, відповідальності, самостійності діяльності публічної адміністрації⁷⁹.

Глава 2

Характеристика адміністративного права як самостійної галузі права

Адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою якої держава регулює однорідні суспільні відносини у сфері державного управління, розвиває та зміцнює його демократичні основи. Адміністративне право відіграє особливу

⁷⁹ Адміністративне право України : [навч. посіб.] : [у 2 т.] / [Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.] ; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.

роль у механізмі правового впливу – воно виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами у суспільстві. Інакше кажучи, адміністративне право – це управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурними особливостями (системою розміщення нормативного матеріалу)⁸⁰.

§ 1. Адміністративно-правовий метод

Сутність адміністративно-правового методу

Вихідні позиції характеристики предмета адміністративного права не в усіх випадках бувають достатніми. Нерідко однорідні суспільні відносини (особливо в господарській сфері) складаються й розвиваються під впливом ряду галузей права. У таких випадках виникає необхідність у додаткових критеріях, що дають змогу визначити предмет даної галузі права. У цьому плані найбільш важливе наукове й практичне значення має метод правового регулювання, під яким розуміються юридичні засоби впливу, застосовувані державою при правовому регулюванні суспільних відносин (порядок вирішення питань, установлення прав і обов'язків сторін, способи їхнього забезпечення тощо). Отже, якщо предмет дає змогу виявити сферу правового регулювання, то метод – засоби цього регулювання⁸¹. Сутність адміністративно-правового методу – імперативність або владність, і тому він носить обов'язковий характер.

Специфіка адміністративно-правового методу

Адміністративному праву властивий свій метод правового регулювання управлінських суспільних відносин. Його специфіка визначається сутністю державного управління як юри-

⁸⁰ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – С. 19.

⁸¹ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 49.

дично-владної діяльності. Якщо, наприклад, для цивільного права характерна рівність сторін майнових відносин, то у відносинах, урегульованих адміністративним правом, наявна нерівність сторін. Суть цієї нерівності полягає в тому, що в управлінських відносинах завжди є суб'єкт і об'єкт управління; об'єкт управління підлеглий суб'єктові управління. Відповідно, виключена можливість договірних методів регулювання відносин між ними.

Підпорядкування та ієрархія – невід'ємні частини адміністративно-правових відносин, саме цим відрізняється адміністративне право від інших галузей права. Але про це йтиметься далі. Адміністративно-правовому регулюванню властивий метод юридичного володарювання, або владних приписів, що виходять від правочинного суб'єкта управління. Ці приписи мають однобічний характер; у них виражається воля суб'єкта управління. Наприклад, юридичний акт управління, який стосується інтересів підприємств, організацій або громадян, виходить не від усіх зацікавлених сторін, а тільки від повноважного органу державного управління (посадової особи). Орган управління, що видав такий акт, тим самим підкоряє своєму однобічному рішення (наприклад, наказ міністра) зазначені сторони. Оскільки таке підпорядкування має правовий характер, одна сторона управлінських правовідносин, яка піддається адміністративно-правовому регулюванню, є юридично-владною, а інша – підлеглою. Унаслідок цього відносини управлінського характеру в науковій літературі часто називаються владовідносинами, або відносинами влади й підпорядкування⁸².

Наразі у деяких публікаціях піднімається питання про наявність третього, змішаного методу. Такі твердження є помилковими, нелогічними і суперечать самій сутності адміністративного права. Знову ж таки, певні елементи менеджменту можуть мати місце в управлінні органами державної влади і на відповідних державних підприємствах. Але в такому разі як у теорії адміністративного права, так і в практиці реалізації правових аксіом має бути чітке розмежування імперативного

⁸² Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 49–50.

і диспозитивного проявів організаційно-розпорядчої діяльності, навіть на рівні терміна «посадова особа», який наразі в законодавстві застосовується і до представників органів державної влади, і до представників бізнес-структур.

§ 2. Форми та функції адміністративного права

Визначення форм адміністративного права

У загальнонауковому розумінні під формою (від. лат. forma) розуміють «контури, зовнішній вираз сутності». Форма (джерело) права – це спосіб зовнішнього оформлення правових норм, який засвідчує їхню державну загальнообов'язковість; тобто це способи вираження і закріплення державної волі.

Серед учених-адміністративістів домінують відповідні підходи щодо цієї категорії. Так, О. Бандурка вважає, що форма адміністративного права – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, яка має зовнішній вияв⁸³. Ю. Битяк вважає, що це зовнішній вияв конкретних дій, що здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань⁸⁴. Аналіз наведених визначень форми адміністративного права дає змогу зробити до висновків про відсутність серед провідних учених-адміністративістів сутнісних розбіжностей у поглядах на цю категорію.

З урахуванням зазначених вище позицій форма адміністративного права – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави⁸⁵.

⁸³ Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / О.М. Бандурка. – Харків, 2004. – 780 с.

⁸⁴ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 526 с.

⁸⁵ Адміністративне право України : [навч. посіб.] : [у 2 т.] / [Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.] ; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.

**Види форм
адміністративного
права**

За характером і правовою природою форми адміністративного права поділяються на такі види: видання адміністративних актів; видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; укладення адміністративних договорів; вчинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій⁸⁶.

Крім того, для більш повного поділу форм адміністративного права в ролі уточнювального критерію використовується ступінь їх правової регламентації. Відповідно до цього розмаїття форм адміністративного права зведено у дві основні групи: правові та не правові (організаційні). Поділ форм адміністративного права на правові та неправові (організаційні) не означає будь-якого применшення, а тим більше – заперечення організуючої ролі права в процесі унормування діяльності суб'єктів адміністративного права. У цьому сенсі правові форми, пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права, що характеризують спосіб юридичного вираження відповідних дій,⁸⁷ завжди є організаційними.

Проте далеко не всі організаційні форми є правовими. До останніх належать лише ті, що обов'язково передбачають настання юридичних наслідків. Таким чином, організаційні форми, які не призводять до настання юридичних наслідків, є предметом дослідження науки державного управління, а адміністративне право має зосередити свої зусилля на вивченні правових форм. Водночас наголосимо, що наука державного управління є складовою, невід'ємною частиною адміністративного права.

⁸⁶ Галуцько В.В. Поняття, класифікація та зміст форм адміністративного права [Електронний ресурс] / В.В. Галуцько // ACTUAL PROBLEMS OF CORRUPTION PREVENTION AND COUNTERACTION. – 2011. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/>.

⁸⁷ Адміністративне право України : [навч. посіб.] : [у 2 т.] / [Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.] ; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.

**Функції
адміністративного
права**

Термін «функція» застосовують для позначення діяльності будь-яких державних органів незалежно від їх мети. Функціонувати – значить діяти, бути в дії, виконувати обов'язки.

Функція – це і обов'язок, і коло діяльності, і призначення. Функція управління як поняття – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю.

Адміністративному праву притаманні такі функції: правовиконавча, що є юридичною формою реалізації виконавчої влади; правотворча – наділяє суб'єктів виконавчої влади повноваженнями з адміністративної нормотворчості; організаційна – визначається організаційним характером управлінської діяльності, що постійно «підтримується» нормами адміністративного права; правоохоронна – забезпечує додержання встановленого у сфері публічного управління правового режиму та захист законних інтересів і прав усіх учасників регульованих управлінських відносин⁸⁸.

§ 3. Норми адміністративного права

**Загальна
характеристика
норм
адміністративного
права**

Адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, і забезпечене засобами

державного примусу. Отже, норми адміністративного права мають особливу сферу свого застосування – сферу державного управління. У цих межах вони формулюють обов'язкові приписи належної поведінки органів державного управління, державних службовців, громадських організацій і громадян. Від-

⁸⁸ Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 41.

повідно в них зазначено, які дії можна або треба вчиняти й від яких дій варто втриматися⁸⁹.

Приписи, що містяться в адміністративно-правових нормах, мають імперативний (наказовий) характер. Імперативний характер адміністративно-правових норм виражається в трьох основних формах: а) пряий припис, який зобов'язує сторону управлінських відносин вчинити саме так, як вказано в нормі, а не інакше; б) припис, що надає стороні управлінських відносин у межах вимог даної норми можливість обрати один з передбачених варіантів поведінки; в) припис, який надає стороні управлінських відносин можливість на свій розсуд здійснювати передбачені нормою дії або відмовитися від їх здійснення. У цьому – одна з найбільш чітких юридичних ознак, що характеризують владність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Регулюючий вплив адміністративно-правових норм досягається різними шляхами. Найбільш типовими є такі: покладання на сторони управлінських відносин певних юридичних обов'язків; надання цим сторонам юридичних прав; надання сторонам повноважень вимагати належної поведінки; гарантування наданих сторонам прав⁹⁰.

Склад адміністративно- правової норми

Адміністративно-правові норми складаються, як правило, із трьох традиційних елементів: гіпотези, диспозиції й санкції.

Гіпотеза – це частина адміністративно-правової норми, в якій визначаються умови, за яких настає чинність усієї норми права. Гіпотеза відповідає на запитання: коли? де? в якому разі? за якої умови?

Диспозиція – це основна частина адміністративно-правової норми, в якій зазначаються права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин. Характерною особливістю диспозицій адміністративно-правових норм є їхній імпера-

⁸⁹ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 63.

⁹⁰ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 64–65.

тивний характер, коли учасники відносин не можуть за своєю згодою змінити правило поведінки, а повинні чинити саме так, як указано в диспозиції норми.

Санкція – це частина адміністративно-правової норми, в якій зазначаються заходи державного примусу в разі порушення правил поведінки, встановлених цією нормою. Особливості санкцій адміністративно-правових норм: їх відсутність у багатьох адміністративно-правових нормах, оскільки внутрішньоорганізаційна діяльність органів виконавчої влади передбачає дисциплінарну відповідальність; встановлення нерідко за порушення всієї сукупності адміністративно-правових норм, сформульованих в одному акті; наявність великої кількості різних санкцій.⁹¹

**Співвідношення
норми
адміністративного
права і статті
нормативно-
правового акта**

Норми – права закріплюються у статтях нормативно-правових актів. Формулюючи тексти статей, законодавець використовує різні способи викладення елементів норм права. Із зовнішнього боку норми-приписи і логічні норми набувають словесно-документального, мовно-логічного

викладу в тексті нормативного юридичного акта: його статтях та інших структурних підрозділах (частини, пункти, абзаци і навіть окремі фрази чи речення). Головне, щоб норма адміністративного права не розходилась із статтею нормативно-правового акта. Норма-припис, як правило, відповідає будь-якій частині тексту нормативного акта (статті, пункту, частині статті, окремій фразі). Дроблення норми-розпорядження взагалі неможливе, норма-розпорядження – це цільне, логічно завершене і формально закріплене державно-владне веління⁹².

Особливістю адміністративно-правових норм, зумовленою специфікою державного управління, є те, що, по-перше, юридично-обов'язкові приписи адресовані переважно органам державного управління – провідним учасникам управлін-

⁹¹ Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

⁹² Ведерніков Ю.А. Теорія держави і права : навч. посіб. / Ю.А. Ведерніков, В.С. Грегул. – 4-те вид., доп. і переробл. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 224 с.

ських відносин; по-друге, за цими органами, які виступають від імені держави, закріплюються юридично-владні повноваження, що фактично і юридично є засобами розв'язання завдань, запрограмованих даною нормою; по-третє, тим самим забезпечуються необхідні умови для вирішення в односторонньому порядку питань, загальна регламентація яких міститься в конкретній адміністративно-правовій нормі.

Адміністративно-правова норма передбачає права та обов'язки сторін управлінських суспільних відносин. Правами наділяються не тільки суб'єкти управління – носії владних повноважень, а й усі інші сторони. Правам громадян кореспондуються відповідні обов'язки суб'єкта управління. Наприклад, праву громадянина на подання скарги відповідають обов'язки органу управління (посадової особи) прийняти, зареєструвати, розглянути й відповісти на скаргу⁹³.

Глава 3

Місце адміністративного права серед інших галузей права

Становлення в Україні демократичної, соціальної, правової держави висуває на порядок денний необхідність приведення системи права України у відповідність із тими принципами, на яких побудовані відповідні системи розвинених країн світу, зокрема європейських. Розглядаючи питання наближення права України до європейських стандартів, не зауважити не сказати про дуалізм права, тобто його поділ на приватне та публічне, котрий, хоч і не закріплений офіційно, проте фактично існує в українському праві.

⁹³ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 64.

У радянський період розвитку права не було ні можливості, ні сенсу проведення будь-яких досліджень із цього питання, тому що офіційно дуалізм права визнано не було. І лише після перебудови й обрання посттоталітарними країнами курсу на побудову правової, демократичної держави з'явилися праці, присвячені цій проблематиці⁹⁴.

Як слушно відзначає А. Колодій, сферу публічного права слід розглядати як вертикальні відносини (управлінські), відносини субординації, влади – підпорядкування. Їх регулювання повинно здійснюватись за принципом імперативності, а права та обов'язки суб'єктів повинні прямо й вичерпно формулюватися в законі. Сферу приватного права науковець визначає як сукупність горизонтальних відносин, що передбачають рівне становище відносно самостійних суб'єктів. Вони регулюються за принципом диспозитивності, а суб'єкти самі в межах закону встановлюють свої права та обов'язки⁹⁵.

Для публічного права характерні такі ознаки: а) регулювання відносин між органами державної влади, суб'єктами місцевого самоврядування та громадянами або особами, які перебувають в іншому статусі (іноземці, біженці тощо); б) орієнтація на задоволення публічних інтересів; в) забезпечення одностороннього волевиявлення суб'єктів права; г) широка сфера дії та застосування; д) домінування ієрархічних відносин суб'єктів та відповідної субординації правових актів і норм; е) домінування імперативних та директивно-зобов'язальних норм; ж) нормативно-орієнтувальний вплив; и) пряме застосування санкцій, пов'язаних з обмеженням використання ресурсів; к) широке використання нових технічних прийомів та ін.⁹⁶

Як наслідок, суб'єктами публічного права є народ, нація, держава, її органи та установи, територіальні громади, органи та посадові особи державних органів влади тощо.

⁹⁴ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 132–133.

⁹⁵ Колодій А.М. Принципи права України / А.М. Колодій. – К., 1998. – С. 66.

⁹⁶ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998.

§ 1. Співвідношення адміністративного та публічного права

Сутність і визначення публічного права

Публічне право – система правових норм, які регулюють суспільні (публічні) відносини. Публічні відносини в усіх сферах суспільного життя регулюються нормативними актами. Публічне право охоплює конституційне, реєстраційне, адміністративне, поліцейське, військове право. Родовим для публічного права є імперативний метод регулювання, якому притаманна низка ознак, що визначає його природу, сутність. Публічне право визначається як сукупність правових норм, що становлять особливу функціонально-структурну систему, яка з метою врегулювання і захисту суспільних інтересів за допомогою розпоряджень переважно імперативного характеру регламентує відносини за участю держави, а також між суб'єктами, котрі є фігурантами держави або перебувають у відносинах влади і підпорядкування.

Отже, публічне право – це така правова сфера, в основі якої лежать державні інтереси, тобто сама побудова і діяльність держави як публічної влади, регламентація діяльності державного апарату, посадових осіб, державної служби, переслідування правопорушників, кримінальна та адміністративна відповідальність тощо – інститути, що побудовані у вертикальній площині, на засадах влади і підпорядкування, на принципах субординації. Ось чому для публічного права характерним є специфічний юридичний порядок, порядок «влади– підпорядкування», відповідно до якого особи, що мають владу, мають право визначати поведінку інших осіб. Уся система владно-примусових установ силою примусу забезпечує повну і точну реалізацію приписів влади, а всі інші особи мають їм підкорятися. Звідси – і всі інші принципи публічного права: різниця правового статусу осіб; ієрархічність становища і різний обсяг владних повноважень урядовців; наявність спеціальної «відомчої» юрисдикції; відсутність орієнтації на вирішення спірних питань незалежним судом⁹⁷.

⁹⁷ Харитонова О.І. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / О.І. Харитонова, Є.О. Харитонов. – Х. : Одісей, 2002. – 592 с.

**Адміністративне
право у сфері
публічного права**

Адміністративному праву в межах дії публічного права належить провідна роль. Воно забезпечує реалізацію різноманітних публічних і приватних потреб та інтересів шляхом виконан-

ня функцій владно-управлінської діяльності й адміністративно-правового захисту⁹⁸.

У радянський період адміністративне право замінило собою не лише публічне право, а й у багатьох випадках – приватне. Неправильне розуміння термінів і відносин, регульованих двома складовими цивільного (громадянського) права – публічним і приватним правом, створило умови для перетворення адміністративного права в право каральне. Через це та завдяки внутрішній єдності адміністративного права воно перетворилось, відповідно до радянської моделі суспільних відносин, у право, яке регулює всі сфери суспільного життя, в тому числі приватно-правові відносини у сфері господарювання, піклування тощо.

Певні складові у розподілі або розділенні галузей, підгалузей права між собою, які нагромаджувались під час розвитку радянської правової сім'ї, призводять до непорозумінь між правом України та міжнародним правом. Невиправдане нагромадження законів і підзаконних актів створило в Україні ситуацію, коли пересічні громадяни, підприємці, юридичні особи не мають можливості працювати у відповідно до чинного законодавства. Законодавство і бюрократичний апарат гальмують розвиток держави. Чи є потреба сьогодні в цій складній правовій системі?

Зазначимо, що, звісно, пірамідальна структура, в якій на вершині знаходиться конституційне право, нижчий рівень займає адміністративне і кримінальне право, потім ідуть трудове, земельне, митне, господарське тощо, є міцною і непохитною. Але в такій системі складно знайти місце простій людині. Проблеми простих громадян, наче пісок, скочуються вниз із

⁹⁸ Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Є.В. Курінний. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – С. 31.

цієї піраміди. Люди постійно перебувають під тиском влади й законів. Але і владна, ієрархічна, пірамідальна структура поступово тоне в цьому піску проблем і невирішених конфліктів.

Наразі необхідно вести мову про галузі права, які розташовані в одній горизонтальній площині. Наголосимо, що галузі права – це умовне позначення певних частин правової системи країни. Уже видано десятки монографій і посібників з інноваційного, банківського, спортивного, монетарного тощо права. Закони повинні регулювати певні сфери суспільного життя. Уже слід піднімати питання про злиття галузей права, сфер суспільного життя, які наразі перебувають у постійній трансформації. Ці галузі є великими вузлами і мають свої, власні кодекси. А інститути, режими виявляються у вигляді векторів, наче арматурні сполучення між галузями, і закріплюються законами. Так само законами мають бути закріплені і питання діяльності тих або інших державних установ та інституцій міністерств і відомств, але в жодному разі не указами та постановами. Норми права як цементуюча субстанція пронизують усі складові цієї конструкції. Лише на такому міцному монолітному фундаменті права можна побудувати правову державу.

§ 2. Співвідношення адміністративного і приватного права

Зв'язок адміністративного права із приватним

Із приватним правом адміністративне право межує лінією майнових відносин. Але якщо приватне право має своїм предметом майнові відносини, які виникають на основі суспільної й особистої власності, головним чином у порядку договорів і взаємних зобов'язань сторін, то адміністративне право регулює майнові відносини, що виникають у силу розпорядження органів державного управління (конфіскація майна в адміністративному порядку; передача майна в результаті реорганізації від одного органу до іншого тощо)⁹⁹.

⁹⁹ Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть) / О.М. Якуба. – К. : Вища школа, 1975. – С. 37.

Досить часто у вітчизняній практиці приватні правовідносини перебувають у сфері адміністративно-правового регулювання, насамперед там, де для регулювання певних суспільних відносин не вистачає можливостей окремо кожної із зазначених галузей права. Наприклад, у загальному вигляді форма зовнішньоекономічних договорів визначається з допомогою норм приватного права, але конкретні вимоги до інформації, яка має міститися у таких договорах, визначаються нормативно-правовими актами органів виконавчої влади, що містять норми адміністративного права. Аналогічно відбувається правове регулювання кредитних відносин. У загальному вигляді вимоги до кредитних договорів сформульовані в нормах приватного права, але деталізовані вони у підзаконних нормативно-правових актах Національного банку України. Це загалом не означає «посягання» на самостійну роль приватного права в регулюванні майнових відносин, але свідчить про те, що держава додатково застосовує адміністративно-правовий метод регулювання у тих випадках, коли регульовані відносини становлять значний інтерес саме для неї¹⁰⁰.

**Майнові відносини
як спільний
предмет
регулювання**

Слід зазначити що органи державної влади здійснюють господарську діяльність. З цього приводу існують дві чітко виражених думки. Одні автори визначають, що різні сфери майнових відносин регулюються приватним і адміністративним правом. Інші стверджують, що майнові відносини регулюються виключно приватним правом¹⁰¹.

Є необхідні підстави для того, щоб визнати обґрунтованість першої точки зору. Найбільш істотному в цьому розумінні є положення, що міститься у ст. 2 Цивільного кодексу України, де зазначено про незастосування норм приватного права: «До майнових відносин, заснованих на адміністративному або

¹⁰⁰ Адміністративне право України: Академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : у 2 т. / під ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – С. 262.

¹⁰¹ Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М. : Юрид. лит., 1978. – С. 83.

іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом»¹⁰².

І законодавець, і наука визнають, що виконавчо-розпорядча діяльність може мати майновий характер – бути пов'язаною з майном. На підтримку цього варто визнати обґрунтованою думку про те, що лише на основі зв'язку цих суспільних відносин з майном ще неможливо визнати його приватно-правовим, тобто майновий критерій не може слугувати в усіх випадках досить чіткою підставою відмежування адміністративного й цивільного права¹⁰³. Тому в цьому випадку ми можемо говорити про цивільно-правові відносини публічного характеру стосовно державного майна.

***Відмінності
у правовому
регулюванні***

Отже, майнові відносини можуть бути предметом регулювання як приватного, так і адміністративного права. У такому разі розбіжності між цими галузями права варто шукати у властивих їм методах правового регулювання. Приватне право регулює такі майнові відносини, у яких сторони рівноправні (їхня більшість).

Адміністративне ж право регулює майнові відносини, у яких сторони нерівноправні: однією зі сторін виступає відповідний орган управління. При цьому він не є юридичною особою, яка бере участь безпосередньо в приватно-правовому обороті, де використовуються товарно-грошові форми. Орган управління впливає на майнові відносини у сфері державного управління тими методами, які є в його розпорядженні. А отже даний вид майнових відносин регулюється за допомогою владних розпоряджень¹⁰⁴.

¹⁰² Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

¹⁰³ Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М. : Юрид. лит., 1978. – С. 84.

¹⁰⁴ Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М. : Юрид. лит., 1978. – С. 84–85.

Таким чином, об'єктивно існують майнові відносини, що підпадають під регулюючий вплив норм адміністративного права. Відповідно, ці відносини являють собою конкретний різновид управлінських, тобто організаційних відносин, а тому їх можна позначити як майново-організаційні. Вони відрізняються від майнових за методом їхнього правового регулювання.

§ 3. Співвідношення адміністративного права з іншими галузями

Адміністративне і трудове право

Із трудовим правом адміністративне право пов'язане загальними питаннями в галузі регулювання службових відносин. Ті з них, які не підпадають під дію КЗпП й колективних договорів, регулюються нормами адміністративного права (умови вступу на службу, порядок її проходження, правила зберігання службових документів, присвоєння спеціальних персональних звань, рангів і чинів й інші моменти, що являють собою організаційну діяльність держави в галузі службових відносин)¹⁰⁵. Зв'язок трудового права з адміністративним виявляється також у підготовці кадрів. Уся система підготовки робочих кадрів та спеціалістів, за винятком підготовки робітників і перепідготовки спеціалістів безпосередньо на виробництві, коли може укладатись учнівський договір як різновидність трудового договору, є предметом регулювання адміністративного права.

Підкреслимо, що законодавство у сфері праці державних службовців, посадових осіб, органів державної влади, правоохоронних органів тощо потребує вдосконалення. Головне полягає у визначенні статусу працівників та службовців саме як учасників того або іншого виду трудового процесу (наприклад, регламентація права на винагороду за працю, на відпочинок, на соціальне

¹⁰⁵ Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть) / О.М. Якуба. – К. : Вища школа, 1975. – С. 38.

страхування). При цьому спостерігається певне переплетення норм трудового й адміністративного права. Наприклад, трудове право регулює все те, що пов'язано безпосередньо з роботою громадянина. Але оформлення на роботу, повноваження адміністрації у сфері проходження служби працівниками державних органів, тоюто, все те, що є проявом управлінських функцій регламентуються нормами адміністративного права.

Трудове законодавство регулює ту частину відносин, що забезпечує реалізацію та охорону трудових прав і інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин. На державних службовців поширюється спеціальна дисциплінарна відповідальність. З іншого боку, до сфери трудового права входять організаційно-правові відносини, оскільки в регулюванні процесу праці діють відносини влади – підкорення, властиві адміністративно-правовому регулюванню. Законодавством встановлено 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 стягнень є виправні роботи, що відбуваються за місцем постійної роботи особи, яка вчинила правопорушення.¹⁰⁶

Таке теоретичне нагромадження вже призвело до ускладнення законодавства, що потребує кардинальних змін. Отже, ми в законному випадку повинні повернутись до сутності тих або інших суспільних відносин, регульованих правом. І якщо ми говоримо про те, що проходження служби – це вид праці, то і безпосередньо питання прийняття, атестації на службу, звільнення, пенсійного забезпечення мають розглядатись у рамках трудового права як особливі аспекти правовідносин у сфері праці.

Адміністративне і фінансове право

Фінансове право своїм народженням зобов'язане державному, адміністративному, приватному праву та економічній науці. Фінансове право регулює відносини у сфері фінансової діяльності держави, насамперед, діяльності щодо акумулювання і розподілу коштів, що станов-

¹⁰⁶ Трудове право : підручник / під ред. В.В. Жернакова. – Х. : Право, 2012. – 496 с.

лять національний дохід держави. Для регулювання відносин, які тут виникають, використовується адміністративно-правовий метод. Однак фінансове право визнане самостійною галуззю, оскільки регулювання мобілізації, розподілу і використання коштів у державних інтересах має велике значення і специфічні особливості. Таким чином, коли йдеться про розподіл фінансів – це фінансове право; коли про організацію роботи фінансових органів – це адміністративне право.

Отже, адміністративне право регулює управлінські відносини в галузі фінансів, а фінансове – самі фінансові відносини як особливий різновид економічних відносин¹⁰⁷. Проте, враховуючи, що фінансове право не має власного методу правового регулювання, а коло суспільних відносин повністю збігається з адміністративним правом, фінансове право можна розглядати як підгалузь адміністративного права поряд з іншими підгалуззями, або інститутами. Норми, які регламентують відповідальність громадян та юридичних осіб за фінансові, податкові проступки, доречно перемістити до відповідних кодексів. Таке перенесення вже апробовано під час кодифікації ряду законодавчих актів. Це явище ми іменуємо трансфером і більш детально опишемо нижче.

Адміністративне і господарське право

Витоками формування господарського права ряд вчених вважають саме адміністративно-правову сферу суспільних відносин. С. Братусь, Р. Халфіна, Г. Матвеев, Я. Шевченко, А. Довгерт та ін.) вважають господарське право не самостійною галуззю права, а простим поєднанням цивільно-правових та адміністративно-правових норм, що діють у сфері господарювання. Однак господарські правовідносини не можна розкласти на цивільно-правові та адміністративно-правові, хоча історичне коріння господарського права лежить у сфері як публічного, так і приватного права. Крім того, господарське право має значний за обсягом власний нормативний матеріал, що не належить ні до цивільного, ні до адміністративного права. Одним з таких інститутів,

¹⁰⁷ Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпакова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

які зумовили виділення господарського (торгового, комерційного) права в окрему галузь права, є інститут банкрутства.

Більше того, існує наукова позиція, за якою в межах галузі адміністративного права слід виокремлювати підгалузь – адміністративно-господарське право. «Необхідність виникнення та розвитку адміністративно-господарського права пояснюється потребою упорядкування суспільних відносин, які виникають між суб'єктами економічної діяльності. У регулюванні таких відносин, безумовно, зацікавлені як названі суб'єкти, так і держава, оскільки нині економіка має фундаментальне значення для забезпечення існування населення країни та постійного підвищення рівня його життя. Таким чином, на державному рівні виробляються та приймаються норми, які мають сприяти розвитку національної економіки. Ці норми, власне, і утворюють адміністративно-господарське право»¹⁰⁸.

Норми, які регулюють відповідальність за проступки у сфері господарювання, наразі повинні бути перенесені до господарського права в розділ «Господарські проступки», так само, як це було вчинено з митними проступками.

Як уже зазначалося вище органам державної влади потрібно максимально спрямувати свій керівний вплив на приватно-правовий сектор, у тому числі й на господарсько-правові відносини. Адміністративне право повинно забезпечити нормальні умови функціонування всіх суб'єктів господарювання та їх захист від негативного впливу за будь-якого боку, в тому числі й з боку держави.

Адміністративне і земельне право

Земельне право України сьогодні перебуває у стані глобальних змін. Перш за все вони, стосуються майнових правовідносин. Якщо в радянський період земля перебувала у власності народу (держави), сьогодні власність на землю набуває іншого змісту. Земельне право має своїм предметом земельні відносини. Фактично земельні від-

¹⁰⁸ Мельник Р.С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості / Р.С. Мельник // Право і Безпека : науковий журнал. – 2010. – № 2 (34). – С. 34–37.

носини регулюються багатьма галузями права. Наприклад, приватне право регламентує порядок розгляду майнових спорів із приводу землекористування; фінансове право регламентує форми й порядок сплати земельної ренти за користування землею й ін. Адміністративне право регулює значну частину земельних відносин, оскільки вони виникають, змінюються і припиняються на підставі актів державного управління. Для них характерний владний метод регулювання¹⁰⁹.

Зв'язок земельного й адміністративного права виявляється також у визначенні повноважень місцевих органів самоврядування в урегулюванні земельних відносин, структури і повноважень Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних і районних рад, а також органів виконавчої влади (ст. 6–8, 10, 13–17 ЗК України) щодо управління землями.

Адміністративне право регулює порядок діяльності виконавчих органів державної влади у сфері раціонального використання та охорони земель, а також їх компетенцію в галузі управління земельними ресурсами. Деякі елементи адміністративної підпорядкованості в земельному праві наявні у разі набуття права на землю, що передбачено ст. 116–126 ЗК України, або припинення прав на землю згідно зі ст. 140–149 ЗК України, а також прав та обов'язків власників землі (ст. 90, 91 ЗК України) і землекористувачів (ст. 95 і 96 ЗК України), встановлення правового режиму різних категорій земель (ст. 22–77 ЗК України) тощо.¹¹⁰

Уже наголошувалось на необхідності перенесення норм, які регулюють відповідальність за земельні проступки, до Земельного кодексу України. Можна навіть ставити питання про більший вплив приватного права на земельні правовідносини. Але слід наголосити на тому, що єдиним власником землі повинна бути лише держава, тобто земля має перебувати у сфері дії публічного права. Усі інші правовідносини, пов'язані з орендою, суборендою, купівлею певних прав на земельні ділянки тощо, – це приватно-правові відносини. За такою схемою мають відбуватись зміни, пов'язані з надрами, лісовим фондом тощо.

¹⁰⁹ Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М. : Юрид. лит., 1978. – С. 87–88.

¹¹⁰ Земельне право України : підручник / М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.

Адміністративне і кримінальне право

Зв'язок між адміністративною і кримінальною галузями права також виявляється у взаємодії між інститутами адміністративної і кримінальної відповідальності, які разом створюють, так би мовити, захисну оболонку для різних суспільних відносин. При цьому адміністративна відповідальність раніше розглядалась як профілактичний засіб щодо багатьох видів злочинних діянь, за які передбачена кримінальна відповідальність. На думку багатьох учених-адміністративістів, дуже часто зовні однакові діяння залежно від ступеня їх суспільної небезпеки можуть бути підставами як адміністративної, так і кримінальної відповідальності¹¹¹.

Але у більшості випадків коли ми говоримо про адміністративні правопорушення, мова насправді йде про публічні проступки, про це йтиметься нижче.

Зазначимо, що сьогодні під тиском змін у суспільних відносинах на законодавчому рівні вже відбувається трансфер з КУпАП до базових кодексів. Таким чином, законодавство і практична діяльність, незважаючи на багаторічній негативний досвід виправляються і починають трансформуватись до стандартів, встановлених теорією права.

І досі точаться дискусії, до якої частини права належить кримінальне, або карне право. За законами римського права – до приватного, тому що особа несе персональну, приватну відповідальність. За канонами радянського права – до публічного. Звісно, це питання дискусійне. Але зазначимо, що воно є актуальним як для теорії, так і для практики застосування аксіом і механізмів права. І тут ми можемо, знову ж, констатувати правовий дуалізм, який полягає в тому, що як особа не може існувати без суспільства, так і суспільство – без особи.

Отже, адміністративне право межує із кримінальним правом лінією відповідальності посадових осіб. За посадовий

¹¹¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 137.

проступок посадова особа несе відповідальність дисциплінарну (і в ряді випадків-адміністративну), за посадовий злочин – кримінальну. Правильно відмежувати посадовий проступок від посадового злочину можна в кожному окремому випадку, лише ретельно вивчивши обставини, що супроводжують дані дії (або бездіяльність), і взявши до уваги зазначений критерій¹¹². Про це також ітиметься нижче.

¹¹² Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть) / О.М. Якуба. – К. : Вища школа, 1975. – С. 41.

РОЗДІЛ 3

ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У юридичній науці в цілому і в окремих її галузях, мабуть, немає більш дискусійного питання, ніж питання про сутність і особливості правових відносин. Це пояснюється тим, що проблема правових відносин взагалі є визначальною для правової теорії і, крім того, дає більш детальне уявлення про предмет відповідної галузі. Саме у правових відносинах найбільш яскраве відображення знаходять специфічні особливості механізму правового впливу на суспільні відносини. Тож природним є те, що на всіх етапах розвитку юридичної науки цим питанням приділялася значна увага як у контексті дослідження загальних проблем визначення поняття та встановлення його сутності, так і у тих наукових розвідках, спеціальним предметом яких були власне правовідносини як правова категорія, співвідношення останніх з іншими видами суспільних відносин, структура, підстави виникнення та механізм їхнього функціонування. Звернення до теоретичних проблем однієї з найважливіших категорій адміністративного права – адміністративно-правових відносин, їх аналіз із радикально нових позицій має прискорити адаптацію вітчизняного адміністративного права до найкращих його моделей, що склалися у світі¹¹³.

¹¹³ Харітонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.І. Харітонова. – Одеса, 2004. – С. 4.

Глава 1

Адміністративно-правові відносини

§ 1. Побудова відносин між владою і громадянином

Поняття та ознаки публічних правовідносин

Передусім слід зазначити, що поняття «публічний» (від лат. publicus – суспільний, народний) слід розуміти як «відкритий», «гласний», «суспільний». А отже, можемо констатувати,

що публічні правовідносини – це відносини, які, виникнувши, поширюються або можуть поширюватися на суспільство в цілому або на його значну частину і через це мають загальнозначущий, загальносуспільний характер.¹¹⁴ Сфера публічних правовідносин є багатогранною, однак характерною її рисою слід вважати досягнення загальносоціальних цілей¹¹⁵. Ураховуючи, що завданням науки є розробка та вироблення таких інноваційних моделей, які дають суспільству змогу підвищити ефективність діяльності, публічні правовідносини піддаються детальному аналізу вченими-юристами.

Базовими ознаками публічно-правових відносин визначено такі:¹¹⁶

- по-перше, публічна владність, яка означає, що суб'єкти, вступаючи до публічно-правових відносин, мають на меті: реалізувати надані їм законодавством публічно-владні повноваження; забезпечити виконання рішень, які були прийнято в результаті здійснення публічно-владних повно-

¹¹⁴ Бевзенко В.М. Публічно-правові відносини: сутність та ознаки / В.М. Бевзенко // Право і безпека. – 2009. – № 1. – С. 6–12.

¹¹⁵ Общая теория публичных правоотношений : монография / М.Б. Добробаба, Е.Б. Лупарев, Т.В. Мокина. – М. : Юрлитинформ, 2011. – 280 с.

¹¹⁶ Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученко]. – К. : Юридична думка, 2007. – С. 747–748.

важень; забезпечити можливість функціонування органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; реалізувати безпосереднє право на участь в управлінні державними або місцевими справами, у тому числі через форми безпосередньої демократії (наприклад, вибори).

- по-друге, специфічне суб'єктивно-цільове навантаження, яке передбачає, що головними цілями вступу суб'єктів права до публічно-правових відносин є: сприяння забезпеченню та безпосередня участь у реалізації безпосереднього і представницького народовладдя; упорядкування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; створення юридичних передумов дотримання та захисту прав і свобод суб'єктів даних відносин; забезпечення взаємодії органів публічної влади з урахуванням принципу поділу влади; сприяння забезпеченню захисту конституційного ладу і режиму законності у сферах державного управління та місцевого самоврядування; вирішення публічно-правових спорів.

Делікти в публічно-правових відносинах

Модель публічно-правових відносин, що базується на певних аксіомах побудови відносин між владою та громадянами, при виникненні делікту виглядає таким чином:

- кожен громадянин у разі вчинення протиправного діяння (правопорушення, делікту), яке не має великої суспільної небезпеки, а отже, не підпадає під кримінальну відповідальність, несе публічну відповідальність, незалежно від своєї соціальної належності або посади;
- проступок (публічний проступок) – це винна, умисна дія, бездіяльність особи (громадянина), яка суперечить установленим нормам публічної поведінки і призводить до негативних моральних та (або) матеріальних наслідків. Публічні проступки поділяються на групи (види) за горизонтальним принципом відповідно до сфери, в якій вони вчиняються;
- публічна відповідальність (відповідальність за проступок) – відповідальність особи (громадянина) за вчинення про-

ступку, що накладається уповноваженим органом (посадовою особою) з метою приведення виявлених недоліків (порушень) до відповідного (визначеного в законодавстві) стану. Норми, які регулюють відповідальність за проступки в різних сферах життя суспільства, мають міститись у відповідних базових кодексах.

**Поняття
адміністративно-
правових відносин**

Адміністративно-правовими відносинами є врегульовані нормою адміністративного права суспільні відносини управлінського характеру, у яких сторони виступають носіями взаєм-

них юридичних обов'язків і прав, встановлених і забезпечених зазначеною нормою. Як і в усіх інших правовідносинах, в адміністративно-правових відносинах одна зі сторін має право вимагати від іншої сторони поведінки, передбаченого адміністративною нормою. Підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин є юридичні факти – дії та події. Під діями розуміють факти, які виникають за волею людей. Вони можуть бути як правомірними, так і неправомірними. Події – це явища, що не залежать від волі людей, але зумовлюють певні правові наслідки. Наприклад, до подій належать стихійні лиха (повені, землетруси, пожежі, епідемії, епізоотії тощо). Отже, адміністративно-правові норми, впливаючи на суспільні відносини у сфері державного управління, надають їм правового змісту. Але самі по собі ці норми безпосередньо конкретних правових відносин не створюють. Вони є основою для їхнього виникнення, тому що в загальній формі передбачають, що ці управлінські відносини за відповідних умов і при наявності відповідних сторін стають адміністративно-правовими. Такі правовідносини виникають безпосередньо в процесі реалізації адміністративно-правової норми. При цьому норма передбачає можливість їх виникнення, визначає обсяг обов'язків і прав їх сторін, а також відповідальність за невиконання юридичних обов'язків або порушення прав однієї зі сторін¹¹⁷.

¹¹⁷ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 71.

З урахуванням викладеного слід додатково наголосити на існуванні таких підходів до визначення вищезазначеного поняття:

- адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами й обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і та органами місцевого самоврядування реалізації й захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державного і самоврядного) управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку¹¹⁸;
- адміністративно-правові відносини – це результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, внаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру¹¹⁹.
- адміністративні процесуальні відносини можна визначити як урегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають у процесі розгляду й вирішення індивідуальних адміністративних справ у публічній сфері¹²⁰.

**Об'єкт
адміністративно-
правових відносин**

Об'єкт – це те, заради чого виникають правовідносини. Об'єктом адміністративно-правових відносин є діяння (дія чи бездіяльність, поведінка) учасників управлінських правовідносин, за допомогою яких реалізуються обов'язки й права, передбачені для цих правовідносин. Діяння ці різні за своїм характером: вони можуть бути пов'язані зі здійсненням повсякденних завдань управління, з особистими нематеріальними благами (здоров'я, гідність людини), з речами. В останньому випадку, наприклад, об'єктом правовідносин є відповід-

¹¹⁸ Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 43.

¹¹⁹ Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 81.

¹²⁰ Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

ні дії людей із приводу речей (передача майна з однієї підпорядкованості в іншу на основі розпорядчого акта)¹²¹.

Дії учасників управлінських відносин можуть здійснюватися заради різноманітних правових інтересів. Це можуть бути речі, матеріальні цінності, продукти духовної творчості, особисті нематеріальні блага, а саме: здоров'я, гідність людини, моральність тощо. Так, якщо об'єктом правовідносин є поведінка учасників (наприклад, передача державного майна від одного органу управління іншому), то предметом адміністративних правовідносин будуть об'єкти матеріального характеру, тобто майно, речі. Підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин є юридичні факти. Це дії та події.¹²²

§ 2. Особливості адміністративно-правових відносин

Ознаки, характерні для адміністративно- правових відносин

Адміністративно-правові відносини мають усі ознаки правових відносин взагалі. Разом з тим для них характерні особливості, зумовлені специфікою сфери державного управління, що дають змогу відмежувати їх від іншого роду правовідносин (наприклад, від цивільно-правових¹²³):

На відміну від цивільно-правових, адміністративно-правові відносини мають односторонній державно-владний характер у процесі здійснення управлінських відносин при реалізації зовнішніх і внутрішніх функцій і завдань державного управління. Суб'єкт управління (орган виконавчої влади, державно-

¹²¹ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 71–72.

¹²² Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005.

¹²³ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 72.

го управління, адміністрації органів місцевого самоврядування, їх посадові особи) при цьому справляє свідомий (вольовий), цілеспрямований та впорядкований вплив на об'єкти управління (підлеглих) у формі і методах, визначених законодавством, використовуючи при цьому методи переконання і примусу для вирішення повсякденних завдань у всіх сферах життєдіяльності держави і суспільства в цілому.

Адміністративно-правові відносини реалізуються в масштабних комплексних управлінських відносинах у масштабі держави. Крім того, адміністративно-правові відносини виникають у процесі реалізації управлінських відносин, що виникають у діяльності органів законодавчої влади, судової влади, їх апаратів, органів прокуратури, контрольних органів, органів військового управління, недержавних установ, уповноважених здійснювати частину державних функцій і завдань у сфері правоохоронної діяльності.

Основним об'єктом впливу адміністративно-правових відносин є поведінка учасників, сторін (суб'єктів і об'єктів управління), що зумовлено свідомістю і волею кожної зі сторін. У цьому правилі є й винятки. Об'єктом правовідносин може бути і предмет, наприклад, об'єкт авторського права, а також нематеріальний об'єкт – честь і гідність людини і громадянина.

Адміністративно-правові відносини регулюють і охороняють в переважно публічно-правові інтереси, що виникають у здійсненні діяльності органів виконавчої влади, державного управління, адміністрацій органів місцевого самоврядування. Часто публічний інтерес трактується просто як державний інтерес. Однак це не зовсім так: при здійсненні державного управління це розуміється як адекватна реакція державних органів влади та управління на вимоги суспільства щодо створення надійного соціально-економічного захисту громадян які потребують цього, та здійснення ефективної правоохоронної діяльності.

Адміністративно-правові відносини виникають з ініціативи уповноважених суб'єктів управління (органів виконавчої влади, державного управління з приводу здійснення функцій правового регулювання), а також з ініціативи об'єктів управління

в результаті незадовільної реалізації управлінських відносин суб'єктом управління (у формі заяв, пропозицій, скарг фізичних та юридичних осіб).

Адміністративно-правові відносини іноді характеризуються рівноправністю учасників відносин. Адміністративно-правові відносини також мають характер рівності сторін перед законом при вирішенні управлінських конфліктів і спорів, що розглядаються уповноваженими на те органами, посадовими особами під час адміністративного процесуального провадження.

Адміністративно-правові відносини регламентують управлінські відносини і за своєю суттю є організаційно-правовими, тобто за допомогою норм права упорядковується процес організації управління з метою оптимального функціонування органів виконавчої влади, державного управління, адміністрацій органів місцевого самоврядування¹²⁴.

Виникнення адміністративно-правових відносин

Адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін, однак згода іншої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення. Відповідні дії тут здійснюються сторонами в силу вимог закону. Головним є те, що обов'язковий суб'єкт адміністративно-правових відносин діє юридично-владно і що прийняті ним рішення обов'язкові для інших суб'єктів незалежно від їх згоди або незгоди, в тих випадках, коли така згода потрібна (наприклад, при оформленні на державну службу). Це, разом з тим, не означає, що момент попереднього узгодження зовсім виключається, таке узгодження часто передує виданню багатьох актів управління, але тільки в адміністративних договорах попередня згода є обов'язковою умовою виникнення адміністративних правовідносин¹²⁵. Не можна говорити про те, що всі адміністративно-правові відносини виникають у примусовому порядку. Однак

¹²⁴ Четвериков В.С. Административное право / В.С. Четвериков. – Ростов н/Д : Феникс, 2004. – 512 с. – (Серия «Высшее образование»).

¹²⁵ Правознавство : підручник / ред. Л.І. Мозговий, О.П. Копиленко. – К. : ЦУЛ, 2007. – 400 с.

така можливість, звичайно, є, наприклад, при застосуванні адміністративного впливу.

Значна частина адміністративно-правових відносин виникає з ініціативи органів управління унаслідок того, що для них можливість вступати до таких відносин є одночасно й їхнім обов'язком. У цьому виявляється активний і творчий початок виконавчо-розпорядчої діяльності. Адміністративно-правові відносини, які складаються у сфері повсякденних організаційних зв'язків між різними ланками апарату управління, багато в чому визначаються попереднім вивченням досвіду роботи нижчестоящих ланок, їхніх потреб. Багато адміністративно-правових відносин виникають з ініціативи громадян, причому й у подібних випадках (наприклад, при поданні скарги) згода або бажання органу управління не є обов'язковою умовою (сам факт подання скарги вже створює правовідносини)¹²⁶.

Вирішення адміністративно- правових спорів

Спори між сторонами адміністративно-правових відносин вирішуються, як правило, в адміністративному (позасудовому) порядку, тобто шляхом безпосереднього юридично-владного розпорядження уповноваженого на те органу управління (посадової особи). У передбачених законом випадках можливий і судовий порядок розгляду деяких адміністративно-правових суперечок (наприклад, у зв'язку з накладенням адміністративного штрафу)¹²⁷ або оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень в порядку адміністративного судочинства.

Адміністративно-правовий спір є індивідуальною адміністративною справою, що виникає, коли в одного з учасників управлінських відносин з'являється переконання, що його права і законні інтереси порушуються або обмежуються діями іншого учасника таких суспільних відносин, або один із цих учасників вбачає в діях іншого ознаки порушення правил, які діють у сфері державного управління, що викликає необхідність застосування до нього примусових заходів.

¹²⁶ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 72–73.

¹²⁷ Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – М., 1981. – Т. 1.

Адміністративно-правовий спір, як правило, виникає з так званих горизонтальних відносин, у яких один учасник не підпорядкований іншому. Разом з тим, один з них репрезентує владу, отже, наділений повноваженнями підкоряти іншу сторону, примушувати її до виконання певних рішень. Очевидно, що нерівність учасників таких відносин зумовлена різним обсягом їх правосуб'єктності, яка зберігається, доки не розпочато процедуру вирішення спору. Іншими словами, нерівність сторін матеріальних правовідносин ліквідується у відносинах процесуальних¹²⁸.

§ 3. Критерії класифікації адміністративно-правових відносин

Характер зв'язків між сторонами За співвідношенням прав і обов'язків учасники відносин поділяються на владні, або субординаційні (по вертикалі), та взаємодії, або погодження (по горизонталі).

Владні відносини (субординаційні), що виникають між суб'єктом і об'єктом у сфері реалізації функцій та завдань діяльності органів виконавчої влади, державного управління, адміністрації органів місцевого самоврядування, як правило, є вертикальними відносинами (супідрядності), що реалізують керівний вплив суб'єкта управління (керівника) на об'єкт управління (підлеглого). При цьому державно-владні відносини виникають не лише по вертикалі, що має безпосередню супідрядність, а й за відсутності останньої при здійсненні уповноваженим контрольним або наглядовим органом виконавчої влади, державного управління своїх повноважень. Наприклад, такі владні відносини від імені держави з предметів ведення і в обсязі повноважень реалізують органи внутрішніх справ, податкові інспекції, митні органи та інші органи, уповноважені розглядати справи про правопорушення, а також

¹²⁸ Сьоміна В.А. Адміністративно-правовий спір: сутність та зміст / В.А. Сьоміна // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 440–452.

органи, що здійснюють функції наглядового характеру за дотриманням адміністративно-правових норм і правил, які забезпечують безпеку особистості, суспільства і держави¹²⁹.

Відносини між учасниками відносин розглядаються, як правило, у позасудовому порядку. Учасники адміністративно-правових відносин, які порушили вимоги адміністративно-правових норм, несуть відповідальність перед суспільством в особі державних органів (як правило, органів виконавчої влади)¹³⁰.

**Зміст, цільове
призначення та
спосіб захисту**

За цільовим призначенням адміністративно-правові відносини поділяються на дві групи: адміністративно-правові відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією позитивних завдань державного управління (наприклад, з керівництва нижчестоящими ланками, підприємствами, установами й організаціями, з регулювання діяльності громадських організацій, із задоволення потреб і запитів громадян); адміністративно-правові відносини юрисдикційного характеру, тобто пов'язані з деліктами у сфері державного управління¹³¹.

За змістом адміністративно-правові відносини поділяються на матеріальні та процесуальні. Матеріальні адміністративно-правові відносини виникають на основі матеріальної норми; процесуальні – складаються у зв'язку з вирішенням індивідуальних справ у сфері управління та регулюються адміністративно-процесуальними нормами¹³².

Також за конкретним змістом адміністративно-правові відносини поділяються на правовідносини немайнового й майнового характеру. За способом захисту розрізняють адміністративно-правові відносини, що захищаються в судовому та адміністративному (позасудовому) порядку¹³³.

¹²⁹ Четвериков В.С. Административное право / В.С. Четвериков. – Ростов н/Д : Феникс, 2004. – 512 с. – (Серия «Высшее образование»).

¹³⁰ Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / [Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П.]. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

¹³¹ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 76.

¹³² Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – С. 45.

¹³³ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 76.

**Підстави
виникнення та
виконувані функції**

За підставами виникнення виділяють адміністративно-правові відносини, що виникають, змінюють і припиняються в процесі нормальної, правомірної діяльності уповноважених суб'єктів, і деліктні адміністративні правовідносини, які є наслідком головним чином дисциплінарних, адміністративних правопорушень¹³⁴.

Залежно від виконуваних функцій такі правовідносини поділяються на: регулятивні та правоохоронні. До регулятивних належать ті, що пов'язані з реалізацією позитивних завдань державного управління. Це організація роботи апарату управління, керівництво нижчими структурами, задоволення запитів громадян тощо. Найбільш відомий різновид правоохоронних відносин – відносини з протидії, попередження і припинення деліктів. До них належать відносини, які виникли з приводу відповідальності за проступки. Вони виникають між правопорушником і правозастосовчим органом (його посадовою особою)¹³⁵.

Глава 2

Учасники адміністративно – правових відносин

Під учасниками адміністративно-правових відносин розуміють конкретні сторони (організації й особи), наділені обов'язками й правами у сфері державного управління й здатні їх реалізувати. Загальною умовою вступу їх в адміністра-

¹³⁴ Алехин А.П. Административное право России : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М. : Зерцало-М, 2012. – С. 43.

¹³⁵ Колпаков В.К. Административное право Украины : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 88.

тивно-правові відносини є наявністю у них адміністративної правоздатності, тобто здатності набувати комплекс адміністративно-правових обов'язків і прав¹³⁶.

Таким чином, учасниками адміністративно-правових відносин є ті самі суб'єкти, що й в управлінських відносинах. Це органи державного управління, посадові особи, юридичні особи, громадські організації й громадяни. Однак у всіх випадках необхідною умовою виникнення адміністративно-правових відносин є участь у них обов'язкової сторони, наділеної юридично-владними повноваженнями. Такою стороною можуть бути органи управління і їх офіційні представники¹³⁷.

§ 1. Особа, громадянин в адміністративно-правових відносинах

Адміністративна правоздатність громадян

Громадяни – найбільша група суб'єктів адміністративно-правових відносин. Конституція України віддає перевагу інтересам, правам і свободам громадян перед інтересами, правами і свободами інших учасників правових відносин, виходячи із пріоритету загальнолюдських цінностей. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України). Найчастіше особа вступає у відносини з державою у сфері виконавчої влади, де практично реалізуються надані особі Конституцією та законами України права і свободи¹³⁸.

¹³⁶ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 76.

¹³⁷ Козлов Ю.М. Основы советского административного права : пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. – М. : Знание, 1979. – С. 72–73.

¹³⁸ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – С. 47.

Уся сукупність суб'єктивних прав громадян у сфері державного управління становить їхню адміністративну правоздатність. Вона визначається тим, що у відносинах з апаратом державного управління громадянин не є якимсь пасивним придатком, що перебуває в повній залежності від нього. Громадянин має реальні юридичні можливості вимагати від апарату управління належної поведінки, активно впливати на його роботу, реалізувати гарантовані Конституцією широкі демократичні права¹³⁹. Він може виступати як зобов'язана сторона, але він може бути й стороною адміністративно-правових відносин, які вимагають його волевиявлення.

Права, свободи та обов'язки громадян у сфері державного управління

Права й обов'язки громадян у сфері державного управління похідні від основних прав, свобод і обов'язків громадян, закріплених у Конституції України:

- право громадян на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України);
- право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36 Конституції України);
- право громадян на державну службу (ст. 38, 43 Конституції України). Право громадян на державну службу є конкретизацією конституційного права на працю і має прямий стосунок до участі громадян у роботі органів державного управління як державних службовців;
- право громадян брати участь в управлінні державними справами, направляти індивідуальні чи колективні пись-

¹³⁹ Козлов Ю.М. Основы советского административного права : пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. – М. : Знание, 1979. – С. 128.

мові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 Конституції України);

- право громадян на оскарження дій посадових осіб, державних і суспільних органів (ст. 55 Конституції України); право громадян на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції України);
- право громадян на свободу та особисту недоторканність (ст. 29 Конституції України) і недоторканність житла (ст. 30 Конституції України);
- право громадян на охорону особистого життя, дотримання таємниці листування, телефонних переговорів і телеграфних повідомлень (ст. 30–31 Конституції України);
- право громадян на повагу своєї гідності (ст. 28 Конституції України).

Реалізація всіх названих прав відбувається безпосередньо в процесі практичного здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, а тому й має адміністративно-правове значення. В адміністративно-правових нормах вони конкретизуються й деталізуються.

Об'єднання громадян та їх види

Певною адміністративною правоздатністю володіють і об'єднання громадян. Вона визначається актами державних органів, у яких встановлюються види адміністративно-правових відносин за участю цих організацій. Ці відносини складаються не всередині організацій, а в тій сфері, де вони співпрацюють із органами управління.

Об'єднання громадян можуть бути згруповані за такими підставами: за ознакою завдань, що вони перед собою ставлять: організації, завдання яких спрямовані на створення нових цін-

ностей (науково-технічні товариства); організації, завдання яких спрямовані на реалізацію та захист інтересів своїх членів (клуби за інтересами) тощо; за організаційно-правовою ознакою: масові громадські організації; організації громадської самодіяльності; органи громадського самоврядування¹⁴⁰; за спрямованістю і характером діяльності: організації для задоволення особистих потреб (спортивні товариства, спілки книголюбів, товариства мисливців і рибалок, гаражні кооперативи тощо); організації для задоволення професійних чи суспільних інтересів (профспілки, національно-культурні, наукові, науково-технічні товариства, творчі спілки, дитячі, молодіжні, жіночі, ветеранські тощо)¹⁴¹; залежно від віку, із досягненням якого дозволяється бути членом громадського формування, можна виділити політичні партії, громадські організації дорослого населення, молодіжні та громадські організації¹⁴².

Поряд з цим виокремлюють громадські організації: а) залежно від функцій, які вони виконують: регулятивні, правоохоронні; б) за адміністративно-правовим статусом суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах: між вищестоящими і нижчими суб'єктами; між не підпорядкованими суб'єктами управління; між органами публічної адміністрації і підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями; між органами виконавчої влади і структурами місцевого самоврядування та ін.¹⁴³.

**Взаємодія
громадських
об'єднань з
органами
державної влади**

Конституція України в ч. 1 ст. 36 визначила, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, со-

¹⁴⁰ Коваль Л.В. Адміністративное право / Л.В. Коваль. – К., 1996. – С. 71.

¹⁴¹ Додіна Е.Е. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Е.Е. Додіна. – Одеса, 2001. – С. 46.

¹⁴² Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 171.

¹⁴³ Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 44.

ціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей¹⁴⁴.

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка¹⁴⁵.

Законом визначено засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, що полягають у такому: забезпечення державою додержання прав громадських об'єднань; заборона втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, крім випадків, передбачених законом; можливість залучення громадських об'єднань до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення; обов'язкове проведення в порядку, визначеному законодавством, консультацій із громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються їх правового статусу та фінансування; здійсненні органами виконавчої влади та місцевого самоврядування державного нагляду та контролю за дотриманням закону громадськими об'єднаннями у порядку, визначеному законом¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹⁴⁵ Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

¹⁴⁶ Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

§ 2. Юридичні особи в адміністративно-правових відносинах

Визначення юридичної особи

Сучасне суспільне життя не можна уявити без таких учасників відносин, як юридичні особи. Винайдена ще за часів пізнього римського права, ця правова конструкція сьогодні відіграє виняткову роль у вирішенні найважливіших завдань, що постають перед індивідами та суспільством. З одного боку, людина знаходить у ній своє посилення та продовження, а з іншого – юридичні особи створюють необхідну інфраструктуру громадянського суспільства. Тому стан юридичних осіб у сучасному суспільстві є важливим показником рівня свободи та значення особистості¹⁴⁷.

Згідно із ст. 80 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді. Ст. 81 ЦК України встановлено види юридичних осіб: залежно від порядку їх створення, вони поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Ураховуючи специфіку предмета й методу адміністративно-правового регулювання, що полягає у владно-управлінському впливі суб'єкта на об'єкт, посилення людиноцентристської позиції державного управління та мінімізації втручання держави у приватно-правові відносини, необхідно визначити серед суб'єктів адміністративно-правових відносин лише юридичних осіб публічного права – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, які мають на меті державні інтереси, тобто визнані державою і забезпечені правом інтереси соціальної спільноти, задоволення котрих є неодмінною умовою та гарантією її існування і розвитку¹⁴⁸. Саме ця категорія

¹⁴⁷ Цивільний кодекс України : науково-практичний коментар / за ред. розробників проекту Цивільного кодексу України. – К. : Істина, 2004. – С. 65.

¹⁴⁸ Борисова В.І. Юридична особа – універсально правова форма участі організацій у цивільному обороті / В.І. Борисова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – Д., 2003. – Вип. 2. – С. 9.

юридичних осіб наділена владними повноваженнями або бере безпосередню участь в адміністративних (управлінських) відносинах. Діяльність іншої частини юридичних осіб має регулюватись галузями приватного права (господарським, господарсько-процесуальним, цивільним правом тощо).

Ознаки характерні юридичній особі

Аналіз глави 7 ЦК України дає змогу стверджувати про наявність таких традиційних ознак, які характеризують юридичну особу¹⁴⁹: організаційна єдність; наявність відокремленого майна; самостійна майнова відповідальність; здатність виступати у цивільному обороті від власного імені.

Необхідно підкреслити, що навіть наявність усіх зазначених вище ознак не приводить до автоматичного набуття організацією статусу юридичної особи. Для цього необхідна її державна реєстрація, про що зазначено в ч. 1 ст. 80 ЦК України. Державну реєстрацію не слід розуміти як концесію (дозвіл) держави на створення юридичної особи. Із внесенням до реєстру організація здобуває можливість діяти в цивільному обороті як юридична особа без будь-якого акта з боку держави. Таким чином, організація приходить до реєстрації не з проханням, а з правом на своє існування як юридична особа. Проте в окремих випадках закон може передбачати і концесійну систему створення юридичних осіб¹⁵⁰.

Юридичні особи як суб'єкти державного управління

Для юридичних осіб правосуб'єктність знаходить свій вияв у сукупності прав і обов'язків, які надані їм для виконання відповідних функцій згідно з цілями та завданнями організації, підприємства, установи, зафіксованими в установчих документах. У юридичних осіб така правосуб'єктність єдина – вона виникає з моменту створення

¹⁴⁹ Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apelyacia.org.ua/>.

¹⁵⁰ Цивільний кодекс України : науково-практичний коментар / за ред. розробників проекту Цивільного кодексу України. – К. : Істина, 2004. – С. 66.

(державної реєстрації), припиняється з моменту виключення юридичної особи з державного реєстру та має спеціальний характер¹⁵¹.

Для юридичних осіб публічного права як суб'єктів державного управління існують певні аксіоми в реалізації їх правового статусу: створення та діяльність відбувається на підставі нормативно-правового акта; матеріально-фінансовою основою діяльності є кошти Державного бюджету України або відповідного місцевого бюджету (стосовно органів місцевого самоврядування); обмежений характер діяльності особи, заперечення будь-якої свободи прийняття рішення поза межами дії нормативно-правового акта, що регламентує діяльність цієї особи; підпорядкованість діяльності юридичної особи публічного права інтересам людини та громадянина.

§ 3. Виконавча влада в адміністративно-правових відносинах

Поняття органів виконавчої влади

Органи виконавчої влади є ключовими суб'єктами адміністративного права, оскільки їм належить провідне місце і роль у виникненні й функціонуванні відповідних суспільних відносин. Поняття «орган виконавчої влади» є похідним від ширшого поняття «державний орган» (або «орган державної влади»). У цьому розумінні орган виконавчої влади є окремим видом державних органів. На них поширюються всі загальні риси поняття державних органів. Це означає, що кожний окремий орган виконавчої влади: створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями,

¹⁵¹ Адміністративне право України : [навч. посіб.] : [у 2 т.] / [Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.] ; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – С. 89-91.

завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків); реалізовує свою діяльність з допомогою визначених державою методів і форм; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки.

Отже, орган виконавчої влади є організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади.

Адміністративна правоздатність органів виконавчої влади виражається в належній їм компетенції. Компетенція цього органу управління визначає коло здійснюваних ним управлінських функцій і обов'язків під час участі в адміністративно-правових відносинах, пов'язаних із реалізацією цих функцій. У цьому розумінні адміністративна правоздатність органу управління закріплює й виражає обсяг належних йому юридично-владних повноважень¹⁵². Адміністративна правоздатність органів виконавчої влади настає з моменту їхнього створення й визначення їхньої компетенції. Одночасно настає й їхня адміністративна дієздатність, тобто здатність реалізувати свою управлінську компетенцію¹⁵³.

Склад органів виконавчої влади

Слід ураховувати, що не всі органи державного управління можуть бути визначені як власне органи виконавчої влади. Зокрема, до органів виконавчої влади не належать такі органи державного управління, як адміністрації (органи управління) державних підприємств, об'єднань, установ, а також будь-яких інших організацій державної форми власності. Ці керуючі суб'єкти мають специфіку, пов'язану лише з внутрішньою – в межах відповідної організації – спрямованістю їх управлінських функцій та

¹⁵² Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 76–77.

¹⁵³ Советское административное право (Общая и особенная части). – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 77.

повноважень. Отже, щодо подібних суб'єктів слід застосовувати тільки назву «органи державного управління», але не «органи виконавчої влади».

До складу органу виконавчої влади входять державні службовці, тобто працівники, які перебувають на державній службі та обіймають певні посади в органах виконавчої влади. Ці працівники в кожному органі становлять певне організаційне утворення, яке прийнято називати апаратом органу. Головним призначенням такого апарату є створення усіх необхідних умов для ефективної реалізації органом наданих йому основних функцій та повноважень.

Класифікація органів виконавчої влади

Класифікація органів виконавчої влади можлива за різними критеріями (ознаками). Найважливіше значення має класифікація видів органів виконавчої влади в Конституції України.

Вона виділяє за критерієм організаційно-правового рівня такі види: вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації¹⁵⁴.

Разом з тим, органи виконавчої влади можуть бути згруповані залежно від: сфери дії – на органи управління економікою, соціально-культурним розвитком, в адміністративно-політичній сфері; способів прийняття владних рішень – на колегіальні та єдиноначальні (одноособові) і та ін; характеру компетенції (або змісту функцій) – на органи загальної, галузевої, функціональної або змішаної компетенції.

¹⁵⁴ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 207–210.

Глава 3

Адміністративне право в громадянському суспільстві

Поряд із внутрішніми факторами, як от: низький рівень громадянської активності та організаційної спроможності організацій громадянського суспільства, зовнішнім обмеженням для розвитку громадянського суспільства є недостатньо сприятливе законодавче середовище. Україна на законодавчому рівні визнала важливість утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави¹⁵⁵. Саме таку норму містить Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України», ухвалений у 2010 р.¹⁵⁶.

Засади державної політики щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства визначено Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженою Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012¹⁵⁷. Цю стратегію, як визначено, прийнято з метою створення сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності, забезпечення здійснення та захисту прав і свобод людини і громадянина, зміни пріоритетів від карально-репресивних до регулюючих і наглядових за чиновниками.

¹⁵⁵ Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М.В. Лациба, А.О. Красносільська [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 132 с. – С. 7.

¹⁵⁶ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI // Голос України. – 2010. – № 132. – С. 4–5.

¹⁵⁷ Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

§ 1. Адміністративно-правове регулювання розвитку громадянського суспільства

Громадянське суспільство як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Громадянське суспільство як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це сукупність громадських інститутів, що сформована на добровільній основі, діють на самоврядних засадах у межах Конституції та законів України, за допомогою яких особа вільно реалізує свої основні природні права і свободи,

що дає змогу виділити два аспекти, поєднання яких зумовить прогнозування перспектив його розвитку: теоретичний – громадянське суспільство є ідеальною організацією суспільного життя, за допомогою котрої вдосконалюються економічна, політична і духовна сфери життя суспільства; практичний – громадянське суспільство є результатом специфічного історичного розвитку в різних культурно-історичних традиціях.

Адміністративно-правове регулювання розвитку громадянського суспільства в Україні передбачає: забезпечення взаємодії громадянського суспільства і держави з метою реалізації гарантованих Конституцією України прав та законних інтересів людини і громадянина та поступове обмеження кількості владних структур і сфери їхньої діяльності; правову регламентацію механізму реалізації потенціалу громадських організацій з метою стимулювання діяльності органів державної влади у сфері демократизації та соціалізації держави, а також захисту прав і свобод громадян шляхом незалежної експертизи державних рішень, участі в законотворчості, моніторингу дотримання органами виконавчої влади вимог нормативно-правових актів тощо; формування політичної свідомості та громадської думки щодо розуміння характеру та функцій громадянського суспільства з позицій реалізації як повсякденних потреб громадян, так і довгострокових національних інтересів України¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Петрашкін А.В. Адміністративно-правові засади розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Петрашкін. – К. : Держ. НДІ М-ва внутр. справ Укр., 2011. – 20 с.

**Вплив
адміністративного
права на розвиток
громадянського
суспільства в
Україні**

Запровадження і реалізація нового погляду на сутність адміністративного права мають сприяти істотному посиленню його ролі у формуванні громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави. Адже запровадження необхідних змін в адміністративному праві означає, зрештою, створення якісно нового, відмінного від колишнього, правового режиму регулювання відносин між органами виконавчої влади, їх посадовими особами і громадянами. Цей правовий режим відносин у сфері державного управління робить громадянина набагато більш рівноправним партнером у відносинах із державою, її органами і посадовими особами. Саме це і властиве справді демократичним країнам.

Забезпечення більшої рівноправності у відносинах людини з державою має бути стрижнем сучасної адміністративної правотворчості та правозастосування, що потребує комплексного реформування багатьох інститутів українського адміністративного права. Адже випадків, де встановлюється рівність взаємних вимог і відповідна рівність юридичного захисту сторін адміністративних правовідносин, існуватиме дедалі більше¹⁵⁹.

**§ 2. Адміністративні договори
як різновид суспільного договору**

**Адміністративний
договір**

На розвиток громадянського суспільства в Україні суттєвий вплив справляють адміністративно-правові відносини, які складаються з приводу: реалізації громадянами України конституційних прав і свобод; організаційно-правового забезпечення функціонування інститутів громадянського суспільства та їх взаємодії з державою¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Адміністративне право. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.

¹⁶⁰ Петрашкін А.В. Адміністративно-правові засади розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Петрашкін. – К. : Держ. НДІ М-ва внутр. справ Укр., 2011. – 20 с.

Суспільний договір у своїй змістовній сутності та функціональному призначенні можна трактувати як конкретний засіб узгодження соціальних інтересів громадян і їхніх представників в органах влади, досягнення домовленостей між суспільством та владними органами із цілого комплексу питань щодо надання владою соціальних послуг населенню¹⁶¹. Різновидом такого договору є адміністративний договір як засіб компетенційної домовленості із суб'єктами державного управління.

Протягом останніх десятиліть проблема використання договорів в адміністративному праві стає дедалі більш актуальною, хоча вона і не є новою. Так, категорія адміністративного договору згадується в радянській юридичній літературі 1920-х рр. як побічна форма управлінської діяльності, у 1960-х рр. – як один з факторів її демократизації¹⁶².

Термін «адміністративний договір» останнім часом досить уживаний. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України «адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди»¹⁶³.

Головна проблема повної реалізації ідеї адміністративного договору полягає в тому, що договір традиційно вважається засобом регулювання у галузях приватного права, де склалися засади, які ґрунтуються на рівності сторін, їх автономії тощо. Публічне ж право, однією з провідних галузей якого є право адміністративне, належить, так би мовити, до протилежного «полосу» юридичної матерії, де можливості домовленостей сторін суттєво обмежені. Проте із зміною пріоритетів у реалізації функцій держави з владно-розпорядчої на сервісну все

¹⁶¹ Радченко О.В. Інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах 2004 р. : дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / О.В. Радченко ; Національна академія держ. упр. при Президентові України ; Харківський регіональний ін-т держ. упр. – Х., 2004.

¹⁶² Ямпольская Ц.А. О теории административного договора / Ц.А. Ямпольская // Сов. гос. и право. – 1966. – № 10. – С. 132–136; Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах / В.И. Новоселов // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 42–43.

¹⁶³ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV.

більш упевнено адміністративні договори займають місце в методах та джерелах адміністративного регулювання.

Водночас, з розвитком демократичних засад адміністративне право дедалі більше використовує певні положення права приватного. Це пов'язано насамперед із необхідністю збагачення відносин влади-підпорядкування такими формами, які мають в основі свободу поведінки суб'єктів. У зв'язку з цим в адміністративному праві формуються інститути, подібні до інститутів приватного права, зокрема інститут адміністративного договору. Не випадково, що укладання адміністративних договорів (угод), як відзначалося раніше, набуло значення самостійної правової форми державного управління¹⁶⁴.

**Ознаки
адміністративного
договору**

Адміністративний договір має такі ознаки: хоча б однією зі сторін договору є суб'єкт владних повноважень; наявність законодавчо закріплених функцій суб'єкта владних повноважень, на виконання яких укладається договір; договір укладається з метою задоволення публічних потреб; складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які входять до змісту відповідної управлінської функції; порядок укладення та виконання договору за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням в окремих випадках норм цивільного права; реалізація адміністративним органом при укладенні договору адміністративної, а не цивільної правосуб'єктності; певне обмеження вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності (зокрема, часто дискреція суб'єкта владних повноважень щодо вибору контрагента обмежена законодавством та спеціальними процедурами; або після дотримання особою певних умов та подання необхідних документів, визначених законодавством, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний укласти договір)¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Адміністративне право України: Акад. курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 292.

¹⁶⁵ Перепелюк В.Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В.Г. Перепелюк. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 48.

Слід наголосити на критеріях розмежування адміністративних договорів та приватноправових: в адміністративному договорі волевиявлення сторін формалізоване та нормативно визначене, а в приватноправовому – вільне; в адміністративному договорі умови нормативно визначені та врегульовані, а в приватноправовому – встановлюються сторонами за взаємною згодою; в адміністративному договорі існує юридична нерівність сторін договору, а в приватноправовому – юридична рівність учасників договору; в адміністративному договорі метою договору є реалізація публічного інтересу, а в приватноправовому – реалізація приватних інтересів сторін договору або третьої особи (якщо договір укладено в інтересах третьої особи) або досягнення соціального ефекту; в адміністративному договорі права та обов'язки сторін впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін договору, а в приватноправовому – права та обов'язки сторін формуються з урахуванням рівності їх правового статусу та обумовлюється мета договору; підставою укладення адміністративного договору є публічне законодавство, а приватного – приватне¹⁶⁶.

Адміністративний договір і адміністративний акт

Основні форми адміністративної діяльності залежно від їх призначення можна поділити на такі групи: видання актів органів державної виконавчої влади; укладення договорів; інші юридично значущі дії.

Адміністративні акти – це прийняті в процесі виконавчої діяльності на основі та з метою виконання законів України однібічні владні рішення, які спрямовані на встановлення, зміну чи припинення конкретних правовідносин або такі, що мають обов'язкові для підлеглих органів та співробітників ор-

¹⁶⁶ Самсон І.Л. Розгляд адміністративними судами компетенційних спорів між суб'єктами владних повноважень та спорів, що виникають з адміністративних договорів / І.Л. Самсін // Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг ред. О.М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – С. 375–382.

ганів виконавчої влади норми, з метою організації і практичного здійснення управління в різних сферах¹⁶⁷.

Адміністративний договір може перебувати в таких відношеннях до адміністративного акта:

- адміністративний договір може укладатися безпосередньо на основі норм законів, прийнятих Верховною Радою України. Так, ч. 5 ст. 38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори (наприклад про делегування повноважень);
- адміністративний договір може укладається на основі підзаконних актів нормативного характеру інших суб'єктів публічної адміністрації; адміністративний договір може укладатися на основі та на виконання індивідуального адміністративного акта;
- адміністративний договір може слугувати підставою для подальшого прийняття адміністративних актів, причому як індивідуального, так і нормативного характеру;
- для реалізації деяких управлінських рішень на розсуд державно-владного суб'єкта може бути обраний адміністративний договір або адміністративний акт¹⁶⁸.

Вибір того чи іншого правового управлінського засобу визначається на розсуд відповідного державного органу і залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів. Так, експропріація і купівля-продаж дають змогу досягти однакової управлінської мети – придбати в державну власність деяке майно, але різними засобами¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, професора І.П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.

¹⁶⁸ Куйбіда Р.О. Теорія та практика використання адміністративного договору / Р.О. Куйбіда // Державні закупівлі України. – 2008. – № 12. – С. 30.

¹⁶⁹ Курс адміністративного процесу / за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

РОЗДІЛ 1 ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Глава 1 Компетенція органів публічної влади

Компетенція являє собою юридично встановлену «систему координат», за допомогою якої можна чітко визначити належність конкретної справи до «сфери управління» певного органу та конкретну роль останнього у вирішенні цієї справи. Елементами компетенції є юридичні явища, які дають можливість робити висновок про «належність», правомочність владного органу у конкретних публічних правовідносинах¹⁷⁰. Розкриваючи сутність компетенції органу державної влади, А. Мельник та О. Оболенський обґрунтовано зазначають, що «компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, яке може

¹⁷⁰ Ярмаш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О.Н. Ярмаш, В.О. Серьогін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.

вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів відання»¹⁷¹.

Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади – це нормативно закріплені в Основному Законі держави – Конституції і в поточному адміністративному законодавстві базові ідеї, що націлені на визначення суті та спрямованості цього виду діяльності, її завдань та функцій, методів і форм здійснення, а також процесуальне становище суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності¹⁷².

Результатом упровадження в життя положень Конституції України та Концепції адміністративно-правової реформи в Україні стало формування нового адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, форм та методів їх діяльності. Зазначена об'єктивна потреба визначена принципом розподілу влади, а отже, розширенням адміністративно-юрисдикційних повноважень органів виконавчої влади України. Більшість зазначених завдань досліджувані органи реалізують при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності під час виконання адміністративного законодавства, використання адміністративно-правових заходів впливу щодо організацій, посадових осіб та громадян.

§ 1. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади

Особливе місце в системі органів виконавчої влади посідає Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина

¹⁷¹ Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; за ред. А.Ф. Мельник]. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 329 с.

¹⁷² Сергієнко К.А. Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.А. Сергієнко ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.

перша ст. 113 Конституції України). Це положення означає, що Кабінет Міністрів – як уряд – очолює систему органів виконавчої влади. Відтак усі інші органи виконавчої влади підпорядковані, підконтрольні й підзвітні Кабінету Міністрів.

Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає у межах своєї компетенції акти – постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання. Акти нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів. З організаційно-розпорядчих та інших поточних питань акти видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів. Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду покладено на його апарат – Секретаріат Кабінету Міністрів¹⁷³.

Діяльність Кабінету Міністрів України спрямована на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції України, актів Президента України, а також програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у різних сферах діяльності¹⁷⁴. У зв'язку з цим доцільно відокремити такі групи функцій уряду¹⁷⁵:

- функції Кабінету Міністрів України як колегіального органу, що реалізуються шляхом проведення засідань уряду, а саме: розробка, прийняття та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку країни; вироблення та здійснення політики уряду; прийняття актів (постанов, розпоряджень) Кабінету Міністрів; реалізація права законодавчої ініціативи; обговорення найважливіших питань життя держави та суспільства, а також діяльності самого уряду; заслуховування звітів членів Кабінету Міністрів та керівників інших органів виконавчої влади;

¹⁷³ Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 222.

¹⁷⁴ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 88.

¹⁷⁵ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 218–219.

- функції Кабінету Міністрів України, виконання яких покладено безпосередньо на першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів. Так, існує певний розподіл обов'язків між віце-прем'єр-міністрами, в якому визначено, чим конкретно займається кожний з них. Зокрема, визначені ступінь їх координації між собою і ступінь безпосереднього впливу на ті чи інші органи виконавчої влади. Нині, наприклад, перший віце-прем'єр-міністр відповідає за всі питання забезпечення цілісності економіки країни. І це не лише так званий реальний сектор, до якого належать залучення інвестицій в економіку, підвищення рівня добробуту населення, участь у розробці реального бюджету тощо, а й сфера фінансових послуг, банківська система тощо;
- функції Кабінету Міністрів України, що виконуються кожним членом уряду відповідно до вимог закону або конкретного доручення Кабінету Міністрів. До цих функцій належать: керівництво з боку Прем'єр-міністра роботою Кабінету Міністрів та його апарату; спрямування, координація та контроль діяльності міністерств та інших підвідомчих уряду органів виконавчої влади; ведення переговорів і підписання міжнародних договорів від імені уряду.

Центральні органи виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади займають другий рівень у трирівневій системі органів виконавчої влади. До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики, – служби, агентства, інспекції. Відповідності до п. 9-1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Мі-

ністерства є єдиноначальними органами. Міністр входить до складу Кабінету Міністрів і тому, як політичний діяч (політик), не є державним службовцем. Міністр доручає виконання частини своїх посадових повноважень заступникам міністра, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого міністром розподілу службових обов'язків між заступниками.

Державна служба є центральним органом виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Діяльність такого органу спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів.

Державне агентство – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління.

У свою чергу, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, такий орган виконавчої влади утворюється як *державна інспекція*¹⁷⁶.

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

Місцеві органи виконавчої влади

До третього рівня в системі органів виконавчої влади належать місцеві органи виконавчої влади, до переліку яких належать: місцеві державні ад-

¹⁷⁶ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України 17 березня 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

міністрації – місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції; територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – місцеві органи виконавчої влади спеціальної компетенції, до відання яких належать питання галузевого чи функціонального управління.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України (ст. 118–119), Законом України «Про місцеві державні адміністрації»¹⁷⁷ та іншими законодавчими актами.

Згідно зі ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території, поза іншим, 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 їхнього національно-культурного розвитку; підготування і виконання відповідних обласних і районних бюджетів; взаємодію з органами місцевого самоврядування тощо.

§ 2. Адміністративно-правовий статус інших державних органів, органів місцевого самоврядування, організацій та підприємств (окрім органів державної виконавчої влади)

Адміністративно-правовий статус інших державних органів

Суб'єктами адміністративного права є, крім органів виконавчої влади, інші державні органи. Вони вступають в адміністративно-правові відносини з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації належних їм прав у сфері державного управління. За загальним правилом серед державних органів,

¹⁷⁷ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

які не належать до виконавчої гілки влади, більшість бере участь в адміністративно-правових відносинах не безпосередньо, а через свій апарат. Це стосується, насамперед, органів законодавчої і судової влади, а також органів прокуратури.

Водночас існує низка специфічних державних органів, які тією чи іншою мірою здійснюють права й обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання не тільки через свій апарат, а й безпосередньо, тобто як власне органи. Це викликано такими їх спільними рисами: вони наділені правом приймати рішення, що є обов'язковими для виконання певними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, суб'єктами господарювання, громадянами; вони є носіями певних обов'язків у сфері державного управління. До таких органів належать Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Рада національної безпеки і оборони України, Центральна виборча комісія, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, деякі інші органи.

Відтак, адміністративно-правовий статус інших (крім органів виконавчої влади) державних органів треба характеризувати, маючи на увазі дві групи суб'єктів адміністративного права, які представлені: по-перше, апаратом певних державних органів; по-друге, безпосередньо самими державними органами, не розмежовуючи адміністративну правосуб'єктність власне органу та його апарату¹⁷⁸.

Щодо першої групи державних органів як досить типовий приклад візьмемо Апарат Верховної Ради України та близькі до нього за характером діяльності утворення у складі парламенту – комітети Верховної Ради. У межах другої групи державних органів мають бути виокремлені ті з них, які, формально не визначені як органи виконавчої влади, все ж таки за спрямованістю своїх функцій і повноважень, вочевидь, тяжіють саме до сфери державного управління. Це, насамперед, Рахункова палата, Національний банк, Рада національної безпеки і оборони, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим.

¹⁷⁸ Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 237.

Решта органів розглядуваної групи набагато менше пов'язана за характером своєї діяльності із здійсненням виконавчої влади, а ще меншою мірою може бути віднесена до сфери державного управління.

**Особливості
адміністративно-
правового статусу
Ради міністрів
Автономної
Республіки Крим**

Питання належності Ради міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК) до органів виконавчої влади є досить дискусійним. З одного боку, з аналізу Конституції АРК випливає, що Рада міністрів виконує функції місцевого органу виконавчої влади в автономії. Поряд з цим, ураховуючи встановлений порядок призначення та звільнення Голови Ради міністрів АРК (за погодженням з Президентом України – ст. 37) і повноваження Президента України скасовувати акти Ради міністрів АРК (п. 16 ст. 106 Конституції України), цей орган треба визнати реально поєднаним із системою органів виконавчої влади. На підтвердження цієї думки слід зазначити, що Конституція АРК встановлює певну підконтрольність та підзвітність голів районних державних адміністрацій Раді міністрів АРК з питань виконання державних функцій і повноважень (ч. 5 ст. 35), а також надає право Раді міністрів АРК скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, актам Президента України та постановам Кабінету Міністрів України (ч. 6 ст. 38). До того ж, пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації в Автономній Республіці Крим вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України головою Ради міністрів автономії, призначення першого заступника та заступників голови, а також керівників структурних підрозділів здійснюється головою відповідної державної адміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів АРК.

З іншого боку – Верховна Рада АРК є представницьким органом «особливого» місцевого самоврядування, що в межах територіальної автономії здійснює повноваження у сфері дер-

жавного владарювання»¹⁷⁹. Рада міністрів АРК, відповідно, має сприйматися як виконавчий орган такого самоврядування. Ю. Тодика наголошує, що окрім державних органів виконавчої влади, в Україні діють «...виконавчі органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (Рада міністрів, міністерства, республіканські комітети), на які також покладено здійснення виконавчих функцій, але які за своєю природою не є державними органами»¹⁸⁰. Конституційний Суд України також дотримується цієї думки, оскільки у своєму рішенні у справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади, визначаючи коло осіб, які вважаються керівниками органів виконавчої влади, не включає до нього жодного з посадових осіб уряду Автономної Республіки Крим¹⁸¹.

Водночас наведений академіком О. Копиленко аналіз великої кількості нормативних документів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України¹⁸² вказує на віднесення Ради міністрів до органів виконавчої влади.

Якщо ж звернутись до положень Закону про Кабінет Міністрів України, то відповідно до ст. 1 цього Закону Кабінет Міністрів України 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 органів¹⁸³. Тобто Рада міністрів АРК неначе «вклинюється» у встановлену Консти-

¹⁷⁹ Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти / В. Шаповал // Право України. – 2003. – № 8. – С. 14.

¹⁸⁰ Конституційне право України : підручник / за заг. ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. – К. : ІнЮре, 2002. – С. 410.

¹⁸¹ У справі за конституційним поданням Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 120 Конституції України (справа про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади): Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 р. № 1-4/2002 // Вісник Конституційного суду України. – 2002. – № 5. – С. 8.

¹⁸² Копиленко О. Готовність чи безпорадність (чи здатне українське законодавство розв'язувати гострі проблеми АР Крим) / О. Копиленко // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2. – С. 43–45.

¹⁸³ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

туцією України трирівневу систему виконавчої влади, зайнявши проміжне місце між Кабінетом Міністрів України та місцевими державними адміністраціями, деє «порядк» із центральними органами виконавчої влади, і подекуди виконуючи функції обласної державної адміністрації (переважно в кадрових питаннях).

Отже, складається уявлення про «подвійний» статус Ради міністрів АРК, за яким цей орган належить одночасно і до державної влади, і до влади автономії як адміністративно-територіального утворення (тобто орган регіонального врядування). Невизначеність правового статусу вищих органів управління автономії та їх керівників породжує появу «хронічних конфліктів» на півострові¹⁸⁴, а тому якнайшвидше необхідно остаточно закріпити чітку структуру як органів виконавчої влади, так і органів управління автономією.

Адміністративно-правовий статус місцевого самоврядування

Держава, хоч і існує, насамперед, для задоволення потреб своїх громадян, не має монополізувати управлінську діяльність на своїй території. Демократичні стандарти державності вимагають створення самою державою

таких умов, за яких виникнення та реалізація різних форм публічного управління (місцеве самоврядування, автономія тощо) було б не тільки можливим, а й гарантованим державою. При цьому втручання держави має бути мінімізоване і зводиться до надання тих послуг управлінського характеру, які не в змозі надати інші суб'єкти публічних відносин.

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

¹⁸⁴ Копиленко О. Конституція АР Крим: проблеми, прийняття, затвердження, реалізації / О. Копиленко. – К. : Таксон, 2002. – С. 149.

Водночас, якщо проаналізувати чинне законодавство України, стане очевидним, що органи місцевого самоврядування виконують ряд повноважень, які притаманні органам державної влади. Це відбувається, по-перше, завдяки можливості останніх делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування, по-друге, завдяки передачі державою частини своїх повноважень для їх більш ефективної реалізації органам місцевого самоврядування. Саме виконуючи такі повноваження, органи місцевого самоврядування виступають в якості суб'єктів адміністративного права.

Проаналізувавши Закон України «Про місцеве самоврядування», можна виділити такі групи повноважень органів місцевого самоврядування у сфері державного управління.

Контрольні повноваження: заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною; здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності; прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації; заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території тощо.

Організаційні повноваження: прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про

оголошення мобілізації; внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації тощо.

Забезпечувальні повноваження: у сфері захисту прав і свобод людини: забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти і медичного обслуговування на відповідній території, можливості отримання освіти державною мовою, а в межах території, на якій поширена регіональна мова, – цією регіональною мовою або мовою меншини; забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення тощо; у сфері забезпечення законності, громадської, національної безпеки та оборони: розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності тощо.

Дозвільно – реєстраційні повноваження: видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних та комунальних організацій; погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення тощо.

Серед перелічених повноважень органів місцевого самоврядування є як власні, так і делеговані. Більшість серед них, звичайно, делегованих повноважень, виконання яких має бути обов'язково матеріально-фінансово та організаційно забезпечене державою. При виконанні делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні та підзвітні відповідним органам державної влади.

Адміністративно-правовий статус підприємств, установ та організацій

У змісті правосуб'єктності підприємств, установ, організацій (далі – підприємство) певне місце відведено адміністративній правосуб'єктності. Її специфіка полягає в тому, що в адміністративно-правових відносинах підприємство бере участь, як правило, в особі свого керівника або інших суб'єктів управління цього підприємства (адміністрації).

Адміністративно-правовий статус підприємства – це сукупність прав, обов'язків, яких підприємство набуває в процесі створення підприємства, його державної реєстрації, ліцензування щодо певних видів діяльності, визначення кола питань і повноважень державних органів щодо підприємства, подання бухгалтерської, статистичної звітності, вжиття природоохоронних заходів тощо. При цьому традиційним є розподіл адміністративно-правових норм, що визначають адміністративно-правовий статус підприємства, на три основні групи: норми, які стосуються всіх підприємств незалежно від форми власності; норми стосовно державних підприємств, установ; норми, адресовані недержавним підприємствам, установам¹⁸⁵.

Адміністрація підприємства – це специфічна частина трудового колективу, яка здійснює управління в процесі професійної діяльності. Її природа подвійна: з одного боку, через неї забезпечується участь підприємства як суб'єкта права у різного роду правовідносинах, з іншого – це орган управління підприємством, наділений владними повноваженнями щодо трудового колективу як керованого об'єкта і очолюваний її керівником. Адміністративно-правовий статус керівника підприємства, в свою чергу, охоплює: визначення його місця і ролі в системі управління підприємством, які характеризують організаційно-правові способи заміщення посади, підпорядкування, способи реалізації єдиноначальності, співвідношення єдиноначальності керівника із самоврядуванням трудового колективу; визначення змісту компетенції керівника.

Реформування органів державної влади

У контексті реформування органів державної влади всіх рівнів, заслуговує на увагу думка про можливість використання досвіду, або еталону, запровадженої на теренах України у XVI–XVII ст. моделі демократичної козацької республіки, у якій усі посади в усіх гілках органів державної влади були такими, що обирались.

¹⁸⁵ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 79.

На жаль, сучасному юридичному статусу особи в Україні притаманні такі особливості:

- слабка державна захищеність, неспроможність офіційних владних структур відповідною мірою надійно забезпечити інтереси особистості;
- відсутність чіткої ефективної системи їх гарантій і механізмів їх дій, а також неузгодженість, перш за все, через поляризацію суспільства і в цілому перехідний період у розвитку держави;
- деформованість правового становища особистості у зв'язку з процесом протистояння різних гілок державної влади, зміна економічної основи суспільства;
- втрата в цій ситуації особистістю своїх орієнтирів, зміна пріоритетів.

Тому в процесі відродження сучасної української держави слід звернутись до козацьких звичаїв і традицій, які відіграють вагомую роль у житті нації і передаються від покоління до покоління. Використання козацьких традицій і звичаїв, що формувалися роками, у різних напрямках побудови сучасної держави та сучасного законодавства – ось шлях до відродження країни, її своєрідності, підвищення свідомості та активної громадської позиції, зміцнення української нації.

§ 3. Адміністративні режими

Поняття адміністративно-правового режиму

З огляду на різноманітність завдань і функцій, що здійснюються органами виконавчої влади, нормами адміністративного права встановлюються різні режими правового регулювання управлінської діяльності, або адміністративно-правові режими. Специфіка цих адміністративно-правових режимів виявляється в особливостях порядку виникнення змісту прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, у відповідних санкціях, особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів і загальних положень, що поширюються на цю сукупність правових норм.

Найбільш поширеним є визначення поняття адміністративно-правового режиму як певного поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередкованого імперативним методом юридичного впливу, який виявляється в тому, що суб'єкти правовідносин займають юридично нерівні позиції¹⁸⁶.

Проте деякі вчені це визначення адміністративно-правового режиму не підтримують. Так, Ю. Тихомиров, характеризує такий підхід як статичний, зазначає, що тут не виявляється специфіка адміністративно-правових режимів, оскільки вони начебто зливаються в загальне русло регулювання. На його думку, ці режими становлять окремий вид регулювання, у рамках якого створюється й використовується певна комбінація юридичних, організаційних та інших засобів для забезпечення того чи іншого державного стану¹⁸⁷.

Елементи змісту адміністративно-правового режиму

Зміст кожного адміністративно-правового режиму як певного поєднання адміністративно-правових засобів розкривається в низці елементів:

- *мета встановлення відповідного адміністративно-правового режиму.* Єдиною метою для всіх таких режимів є забезпечення загальної безпеки в державі;
- *імперативний метод правового регулювання.* Цей, характерний для адміністративного права, метод ґрунтується на засадах панування й підкорення, імперативному (зобов'язувальному) типі регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин;
- *спеціальні державні органи (служби), на які покладено завдання здійснення мети адміністративно-правового режиму;*
- *відповідальність за порушення «режимних» норм, що є одночасно засобом забезпечення дотримання відповід-*

¹⁸⁶ Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук, В.В. Зуй та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – С. 246.

¹⁸⁷ Курс адміністративного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – С. 400.

них режимних заходів. Залежно від характеру і ступеня суспільної небезпеки цих порушень, відповідальність за них передбачена в кримінальному, адміністративному чи дисциплінарному порядку;

- *особливі адміністративно-правові засоби встановлення і форми виникнення прав та обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав* тощо. До них слід зарахувати акти, скарги, службову підпорядкованість, контроль або нагляд, адміністративний примус, протоколи, постанови, клопотання, адміністративну відповідальність тощо;
- *визначення просторово-часових рамок дії адміністративно-правового режиму*, тобто тієї території, на якій буде введено режим, і того терміну, протягом якого він діятиме¹⁸⁸.

Адміністративно-правові режими забезпечують функціонування не тільки галузевих інститутів адміністративного права, таких як державна служба, адміністративна відповідальність, а й багатьох інститутів інших галузей або міжгалузевих інститутів, наприклад, права власності, підприємництва тощо¹⁸⁹.

Класифікація адміністративно-правових режимів

Традиційно в науці класифікація правових режимів здійснюється за галузевою ознакою (предметом правового регулювання). Критерієм класифікації в цьому випадку слугують норми,

які містяться в структурі режиму, точніше – належність цих норм до галузі права. На основі цього критерію можна виокремити правовий режим адміністративного права, правовий режим цивільного права, правовий режим сімейного права, правовий режим аграрного права тощо. Усередині галузі права залежно від специфіки правовідносин, співвідношення прав та обов'язків суб'єктів, наявності в їхніх правах обов'язків або

¹⁸⁸ Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 271–272.

¹⁸⁹ Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук, В.В. Зуй та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – С. 246.

додаткових пільг чи обмежень можна виокремити також підгалузеві, спеціальні галузеві та особливо галузеві режими¹⁹⁰.

Аналіз наукової літератури¹⁹¹ свідчить про різні підходи до класифікації адміністративно-правових режимів, зокрема, можна визначити такі критерії їх класифікації:

- за масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав виділяють пільгові та обмежувальні режими;
- за глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій вирізняють звичайні та надзвичайні режими;
- за часом дії виділяють постійні (паспортний режим) або короточасні, ситуаційні (надзвичайний стан) режими;
- за територією дії розрізняють режими, що діють на всій території України або в окремих її регіонах чи місцях (режим прикордонної зони);
- за окремими об'єктами виділяють режими заповідників, вогнепальної зброї, отрути та ін;
- за видами діяльності розрізняють, наприклад, режими окремих видів підприємницької діяльності тощо¹⁹².

Адміністративно-правові режими як фундамент правової держави

За часів імперського, а потім радянського права серед державних, політичних, наукових діячів склався погляд на право як на ієрархічно досконало побудовану систему, в якій всі елементи підпорядковані державницькій волі монарха, самодержавця або правлячої еліти, партії тощо.

У такій системі поглядів людина хоча і визначалась найвищою цінністю, але фактично повністю ігнорувалась. Людина розглядалась як елемент системи, який її живить. Податковий

¹⁹⁰ Мінка Т.П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Т.П. Мінка. – Дніпропетровськ, 2009. – 455 с.

¹⁹¹ Кузніченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : монографія / С.О. Кузніченко ; Крим. юрид. ін-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. – Сімферополь : [Кримнавчпеддержвидав], 2010. – 272 с.

¹⁹² Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с. – С. 269–270.

тиск, соціальні, пенсійні, страхові та інші виплати використовувались як засоби вибивання коштів для існування держави. Натомість держава надавала примарний захист і примарні гарантії і пільги.

У такій системі адміністративні режими, інститути і норми відігравали лише роль механізмів впливу на громадян у разі, якщо їх дії якимось чином не відповідають «державному» політичних лідерів. Сьогодні вектор відносин зазнає кардинальних змін. Весь інструментарій державної влади повинен бути спрямований на захист інтересів громадянина зокрема і громадського суспільства в цілому. Але пострадянське мислення і бажання нажитись корупційним шляхом і досі спотворюють справжню демократичну цінність права та його складових. Двоєдушність і безпринципність окремих чиновників заважають ефективній роботі державного механізму.

Глава 2

Публічна служба

За умов активної модернізації національного законодавства та приведення його у відповідність із світовими стандартами демократії в практиці державного управління повсякчас виникають нові правові явища, або легітимізуються суто теоретичні висновки. Нині склалися сприятливі умови для того, щоб у системі державного апарату зробити певний, свого роду психологічний, перелом¹⁹³. Цей процес, будучи абсолютно позитивним для України як молодій (в історичному вимірі) державі, потребує досконалого теоретичного підґрунтя та ви-

¹⁹³ Романюк Л.В. Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.В. Романюк. – К., 2005. – С. 1.

важеного нормотворчого підходу. Нещодавно в правовий обіг увійшли такі взаємопов'язані явища, як публічна служба та державні політичні діячі. Взаємопов'язані, тому що останнє поняття, на наше переконання, є частиною від цілого – публічної служби. На жаль, слід погодитись із думкою про те, що «на сьогодні практично відсутнє комплексне систематизоване дослідження теоретичних основ функціонування публічної влади, здійснення публічної політики, проходження публічної служби»,¹⁹⁴ а тому іноді виникають ситуації явного нерозуміння сутності публічної служби як такої. Аналізуючи поняття та нормативні акти, пов'язані з публічною службою, насамперед, відзначимо необхідність розуміння ключового питання, без якого вся система законодавства про державних або посадових осіб перетворюється на фікцію. Говорячи про посадовця, який працює на будь-яких посадах в органах влади, ми повинні мати на увазі, по-перше, висококласного фахівця своєї справи і, по-друге, повністю захищену і неупереджену особу. Такого стану можна досягти за умов створення насправді сучасної європейської системи освіти з чесним відбором абітурієнтів для навчання, можливістю вдосконалювати свої знання, а також за умов виборності всіх посад в органах державної влади безпосередньо громадою, яка проживає в тому або іншому регіоні. Окрім цього, великої ваги набувають питання, пов'язані зі створенням єдиної системи звань, рангів, чинів тощо для спрощення переміщень чиновників по горизонталі та вертикалі «суспільної драбини».

§ 1. Загальна характеристика публічної служби

Поняття публічної служби

Уперше поняття «публічна служба» використано у Кодексі адміністративного судочинства для окреслення предметної підсудності адміністра-

¹⁹⁴ Карпа М. Принципи здійснення публічної служби [Електронний ресурс] / М. Карпа // Демократичне врядування : науковий вісник. – 2010. – Вип. 6. – Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik6/fail/Karpa.pdf>.

тивних справ. Отже, відповідно до КАС України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Вищий адміністративний суд України у Довідці про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби робить висновок про те, що зазначеною нормою публічну службу визначено через види служби, перелік яких не є вичерпним. Визначальним, за позицією Вищого адміністративного суду, при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, що заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це:

- діяльність на державних політичних посадах;
- професійна діяльність суддів;
- державна служба;
- служба в органах місцевого самоврядування¹⁹⁵.

Є й інша позиція, за якою поняттям «публічна служба» доцільно охопити, передусім, два основні види службової діяльності – державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. Аргументом є той факт, що обидва види служби об'єднує спільна мета діяльності, пов'язана з виконанням завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення загальнодержавного (публічного) інтересу, який визначається політичною владою у формі загальнообов'язкових правових норм.

Державні політичні діячі

У науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття «державний політичний діяч». Наприклад, зазначено, що це особа, яка здо-

¹⁹⁵ Довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (частина I) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua/>.

була цей статус у результаті обрання народом України всенародно обраними носіями влади за допомогою особливих процедур на певний строк, приймає в межах своїх повноважень нормативні рішення, керується власними політичними пріоритетами й несе політичну відповідальність за свою діяльність¹⁹⁶. Або ж стверджується, що політичні діячі (політики) – це посадові особи, які обрані безпосередньо народом або виборними органами, виробляють державну політику у визначеній сфері державної діяльності та забезпечують її реалізацію¹⁹⁷. Концепція реформування публічної адміністрації визначає державного політичного діяча через його посаду – посаду в органах державної влади, яку обіймає особа за результатами виборів до органів державної влади або призначення (обрання) Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України з метою реалізації політичної програми¹⁹⁸.

Водночас із жодним стовідсотково ми погодитись не можемо. Так, за першим твердженням, однією з ознак державного політичного діяча є політична відповідальність за свої дії на займаній посаді. Але політична відповідальність як така не може асоціюватись, а тим більше, виступати як різновид юридичної відповідальності, якою є, наприклад, відставка певної особи з політичної посади. Про політичну відповідальність ми можемо говорити лише в межах ініціювання такої відставки з боку керівництва (лідера, загальних зборів тощо) партії, з подання якої, власне, цю особу й було призначено. Рішення про відставку є юридичним фактом, виникнення якого має чітко прописані в нормативно-правових актах наслідки та відповідну правову процедуру¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с.

¹⁹⁷ Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

¹⁹⁸ Концепція реформування публічної адміністрації (Проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tpdunadu.ucoz.ru/_ld/1/112_konc_RefPubAdm.pdf.

¹⁹⁹ Армаш Н.О. Державні політичні діячі: становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу : монографія / Н.О. Армаш. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – 316 с.

Щодо другого запропонованого у юридичній літературі визначення державного політичного діяча, то, на наш погляд, недоліком його можна вважати використання неоднозначного в розумінні словосполучення «посадова особа» для позначення самого суб'єкта. У правовій науці поняття «посадова особа» завжди викликало дискусії^{200;201}. До єдиної позиції щодо визначення цієї категорії не дійшов навіть законодавець, уживаючи для позначення різних за статусом осіб або єдине словосполучення «посадова особа», або невиправдано вважаючи його синонімом такого словосполучення, як «службова особа».

Можна дати загальне визначення поняття «державний політичний діяч» – це особа, наділена публічними державно-владними повноваженнями у сфері вироблення державної політики, щодо якої застосовується особлива процедура призначення та звільнення з посади і відповідальність якої має публічний характер.

Службові особи

Під службовою особою розуміють:

- у кримінальному праві – особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом. Службовими особами також визнаються посадові особи іно-

²⁰⁰ Янюк Н.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 [Електронний ресурс] / Н.В. Янюк ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2003. – 17 с.

²⁰¹ Кравчук В. Посадові особи юридичних осіб / В. Кравчук // Юридичний радник. – 2006. – № 10. – С. 5–9.

земних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів²⁰²;

- у муніципальному праві – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету;
- у міжнародному праві розрізняють терміни:
 - «консульська службова особа» – всяка особа, включаючи главу консульства, якій доручено виконання консульських функцій. У визначення «консульська службова особа» включаються також особи, прикомандировані до консульства для навчання консульській службі (стажисти);
 - «консульська посадова особа» – особа, включаючи главу консульської установи, якій доручено виконувати консульські функції;

Посадові особи

У теорії адміністративного права протягом багатьох років робилися спроби визначити поняття, правову природу,

ознаки та види посадової особи.

Так, М. Іллічів зазначає, що посадова особа – це службовець, який обіймає посаду в органі управління на підставі загальних або спеціальних нормативних актів, виконує організаційно-розпорядницькі функції з реалізації компетенції даного органу,

²⁰² Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

наділений спеціальними владними (розпорядницькими) повноваженнями, що виражаються у володінні правом здійснювати дії, які безпосередньо призводять до настання певних юридичних наслідків, і несе у зв'язку з цим підвищену відповідальність (соціальну і правову) за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків²⁰³. У свою чергу, Т. Оленченко вказує, що посадова особа – це службовець, який займає постійно або тимчасово посаду керівника чи заступника керівника державного органу або його апарату, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, чи інша особа, на яку законами або іншими нормативними актами з метою постійного або тимчасового управління організаційною структурою покладено здійснення організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків або виконання таких обов'язків за спеціальними повноваженнями²⁰⁴. Продовжуючи думку, науковець зазначає, що сучасні поняття «службова особа» та «посадова особа» переважно збігаються за своїми зовнішніми ознаками, але за своїм змістом поняття службової особи більш широке і включає в себе поняття «посадова особа»²⁰⁵.

У законодавстві під посадовою особою розуміють:

- відповідно до Закону України «Про державну службу»²⁰⁶ – керівників та заступників керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій;
- згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»²⁰⁷ – особу, яка працює в органах місцевого са-

²⁰³ Іллічов М.О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.О. Іллічов. – К., 2002. – С. 40–41.

²⁰⁴ Оленченко Т.Л. Особливості відповідальності посадових осіб системи МВС України (адміністративно-правовий аспект) : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.Л. Оленченко. – К., 2006. – С. 43.

²⁰⁵ Оленченко Т.Л. Особливості відповідальності посадових осіб системи МВС України (адміністративно-правовий аспект) : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.Л. Оленченко. – К., 2006. – С. 43.

²⁰⁶ Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-III // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

²⁰⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

моврядкування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету;

- відповідно до Господарського кодексу України²⁰⁸ – голову та членів виконавчого органу, голову ревізійної комісії (ревізора), а у разі створення ради товариства (спостережної ради) – голову і членів цієї ради (посадові особи товариства). Тобто фактично поняття «посадова особи» застосовується для визначення відповідної юридичної особи, уповноваженої за законом вчиняти від її імені правочини, спрямовані на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків.

Слід зазначити, що правове становище посадових осіб державного апарату відрізняється від статусу інших службовців. Наділення їх більш широкими повноваженнями та функціями, які мають особливе державне та суспільне значення, – особливість компетенції посадових осіб. Водночас, неоднозначні тлумачення терміна «посадова особа» призводять до проблем у практиці правозастосування адміністративної відповідальності. Тому сьогодні залишається актуальним питання уніфікації поняття «посадова особа» в законодавчих актах.

§ 2. Державні службовці

Поняття та види державної служби

Державна служба – це один із важливих видів суспільно корисної діяльності, зміст якої полягає у виконанні завдань і функцій держави згідно з обсягом компетенції відповідного органу державної влади. Державна служба є організаційно-правовим явищем зі своїм характерним змістом та особливостями²⁰⁹.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ державною службою в Україні є

²⁰⁸ Господарський кодекс України // ВВР. – 2003. – № 18. – Ст. 144.

²⁰⁹ Господарський кодекс України // ВВР. – 2003. – № 18. – С. 312.

професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження²¹⁰.

При визначенні поняття державної служби слід виходити з таких основних ознак цього явища: державна служба – це професійна діяльність осіб, що обіймають посади в державних органах (законодавчих, виконавчих, судових, прокуратурі) та їх апараті; державна служба здійснюється на основі Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів; зміст державної служби полягає в підготовці пропозицій щодо формування державної політики, забезпеченні її реалізації та наданні адміністративних послуг.

Розмежування видів державної служби можливе з різних підстав.

Наприклад, залежно від того, в органах якої гілки влади вона здійснюється, виділяються:

- служба в законодавчому органі;
- служба в органах виконавчої влади;
- служба в судових органах.

Поряд з цим російські вчені виокремлюють державну цивільну службу, військову службу, правоохоронну службу²¹¹.

Такі види, як цивільна служба і мілітаризована служба, виокремлюються залежно від порядку проходження служби. Цивільна служба, у свою чергу, поділяється на функціональну і спеціальну службу, а мілітаризована служба має значну кількість підвидів, які виділяють за характерними ознаками.

Принципи державної служби

Принципи державної служби, будучи науковою категорією, відбивають найбільш суттєві аспекти організації і функціонування не лише самої дер-

²¹⁰ Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

²¹¹ Алехин А.П. Административное право России : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М. : Зерцало-М, 2012. – С. 170.

жавної служби, а й системи державних органів, визначають зміст складних взаємовідносин усередині цієї системи. Принципи державної служби зумовлені існуванням принципів функціонування держави, державних органів і державного управління, яке здійснюється більшою мірою такими суб'єктами права, як державні службовці²¹².

Отже, державна служба ґрунтується на таких основних принципах²¹³:

- служіння народу України; демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Права державних службовців

Основні права державного службовця:

- брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;
- одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;
- вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;
- безперешкодно ознайомлюватись із матеріалами, які стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення;
- на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків,

²¹² Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. – М. : НОРМА, 2002. – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – С. 2.

²¹³ Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;

- на здоров'ї, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці;
- на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу.

**Обов'язки
державних
службовців**

У діяльності державних службовців реалізуються завдання та функції держави, а тому в такому процесі виникають відносини між державою (в особі її органів, уповноважених осіб) і державним службовцем, який обіймає відповідну державну посаду. У цих відносинах державний службовець служить державі, він повинен сумлінно ставитися до своїх обов'язків, чесно служити інтересам держави, виконувати вказівки вищих керівників.

З іншого боку, виникають відносини між державним службовцем і громадянами, державними і недержавними організаціями. Тут державний службовець виступає як слуга народу, який зобов'язаний дотримувати пріоритет прав людини і громадянина, шанобливо ставитися до людей, не допускати дій, що можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державних службовців тощо²¹⁴.

Таким чином, основними обов'язками державних службовців є:

- додержання Конституції України та інших актів законодавства України;
- забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції;
- недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;
- безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;

²¹⁴ Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 312.

- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно із законодавством не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;
- сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість у роботі. Крім того, державний службовець повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця²¹⁵.

§ 3. Посадові особи органів місцевого самоврядування

Особливості служби в органах місцевого самоврядування

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною

громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Ця служба має певні особливості порівняно з державною службою, а саме²¹⁶:

- служба в органах місцевого самоврядування, як і державна служба, формується та реалізується у встановлених для неї організаційних структурах;

²¹⁵ Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. – Ст. 5, 10–11. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

²¹⁶ Мустафаєва У.С. Правове забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування в Україні: стан та проблеми / У.С. Мустафаєва // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – С. 2–3.

- стосовно цілей та завдань у соціальному аспекті служба в органах місцевого самоврядування є безпосереднім продовженням державної служби, але не в державно-територіальному масштабі, а на території адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє орган місцевого самоврядування;
- формування особового складу служби, здійснення кадрової політики в органах місцевого самоврядування – завдання тільки органів місцевого самоврядування на основі адміністративно-правових норм у нормативних актах про службу в органах місцевого самоврядування;
- принципи служби в органах місцевого самоврядування частково збігаються з принципами державної служби завдяки своїй спільній соціальній сутності в масштабах суспільства, але мають бути і власні принципи, що відбивають особливості служби в органах місцевого самоврядування;
- правові норми, що регулюють цей вид публічної служби, закріплені, зокрема, у Законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», але цим не обмежується регулювання служби в органах місцевого самоврядування: органи та посадові особи місцевого самоврядування приймають нормативні акти, які регулюють окремі питання організації та здійснення служби.

Принципи служби в органах місцевого самоврядування

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах²¹⁷:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;

²¹⁷ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. – Ст. 4.

- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

**Посадова особа
органу місцевого
самоврядування**

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-роз-

порядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Слід зауважити, що зазначені положення не поширюються на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування²¹⁸.

У свою чергу, посадою в органах місцевого самоврядування є передбачена законодавством України, статутом відповідної територіальної громади та визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органів місцевого самоврядування та їх апарату з установленими повноваженнями щодо виконання завдань та функцій місцевого самоврядування й відповідальністю за здійснення цих повноважень²¹⁹.

²¹⁸ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. – Ст. 1, 2.

²¹⁹ Оболенський О.Ю. Державна служба / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – С. 176.

§ 4. Адміністративно-правове регулювання державної служби

Нормативно-правове регулювання проходження державної служби

На сьогодні нормативну базу в цій сфері правового регулювання становлять:

по-перше, Закони України: «Про засади запобігання і протидії корупції»²²⁰; «Про державну службу»²²¹; «Про рати-

фікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції»²²²; «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією»²²³; «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією»²²⁴; «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією»²²⁵; «Про основи національної безпеки України»²²⁶ та ін. Окрім вищеназваних законів, питання окремих видів державної служби регулюються іншими законами: митної служби – Митним кодексом України²²⁷; дипломатичної служби – Законом України «Про дипло-

²²⁰ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²²¹ Про державну службу в Україні : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

²²² Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України 18 жовтня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.

²²³ Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовтня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 497.

²²⁴ Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовтня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 498.

²²⁵ Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16 березня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16. – Ст. 266.

²²⁶ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

²²⁷ Митний кодекс України від 27 вересня 2002 р. // Вісник Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.

матичну службу»²²⁸; служби в органах міліції – Законом України «Про міліцію»²²⁹; служби в органах служби безпеки – Законом України «Про Службу безпеки України»²³⁰; військової служби – Законом України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу»²³¹; державної виконавчої служби – Законом України «Про державну виконавчу службу»²³²;

по-друге, укази Президента. До основних указів Президента України, що стосуються державної служби та зокрема належать до антикорупційного законодавства можна віднести наступні: «Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців»²³³; «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією»²³⁴; «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції»²³⁵; «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції»²³⁶; «Про Концепцію розвитку законо-

²²⁸ Про дипломатичну службу : Закон України від 20 вересня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²²⁹ Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²³⁰ Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²³¹ Про загальний військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 18 червня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²³² Про державну виконавчу службу : Закон України від 24 березня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zkdvs.uzh.ukrtel.net/>.

²³³ Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 33/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²³⁴ Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією : Указ Президента України від 6 лютого 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²³⁵ Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції : Указ Президента України від 9 лютого 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²³⁶ Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції : Указ Президента України від 18 листопада 2005 р. № 1615/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

давства про державну службу в Україні»²³⁷; «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки»²³⁸; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 12 липня 2007 року «Про заходи щодо підвищення ефективності системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти»²³⁹; «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики»²⁴⁰; «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах»²⁴¹; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 11 вересня 2009 року «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції»²⁴²; «Про утворення Національного антикорупційного комітету»²⁴³; «Питання Національного антикорупційного комітету»²⁴⁴ тощо;

²³⁷ Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²³⁸ Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.

²³⁹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо підвищення ефективності системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 12.07.2007 р. : Указ Президента України від 12 липня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>.

²⁴⁰ Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики : Указ Президента України від 1 лютого 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²⁴¹ Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах : Указ Президента України 11 квітня 2008 р. № 328/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

²⁴² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 р. «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» : Указ Президента України від 27 жовтня 2009 р. // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>.

²⁴³ Про утворення Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 26 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²⁴⁴ Питання Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 26 березня 2010 р. № 454/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

по-третє, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією»²⁴⁵; «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування»²⁴⁶; «Про заходи щодо підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань боротьби з корупцією»²⁴⁷; «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів»²⁴⁸; «Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції»²⁴⁹; «Про затвердження Порядку передачі подарунків, отриманих під час проведення офіційних заходів»²⁵⁰; «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-

²⁴⁵ Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²⁴⁶ Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

²⁴⁷ Про заходи щодо підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань боротьби з корупцією : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2003 р. № 828 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²⁴⁸ Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. № 1673 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²⁴⁹ Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1336 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²⁵⁰ Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

правових актів»²⁵¹; «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України»²⁵²; «Про схвалення Зasad антикорупційної політики»²⁵³.

До джерел правового регулювання належать нормативні акти інших центральних органів, які стосуються, зокрема, питань державної служби, наприклад: наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження форми і Порядку видачі медичної довідки про стан здоров'я претендентів на посади керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих держадміністрацій»; наказ Голови Держкомітету у справах охорони державного кордону «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про державну службу» в Прикордонних військах України» від 14.06.2000р.; наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ» тощо²⁵⁴.

Закон України «Про державну службу»: переваги та недоліки

Закон України «Про державну службу»²⁵⁵, що набуде чинності з 01.01.2014 р., регулює відносини, які виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус державного службовця. Закон чітко розмежовує державну службу з політичною діяльністю. Ним визначений вичерпний перелік осіб, на яких не поширюється законодавство

²⁵¹ Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²⁵² Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 1153-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²⁵³ Про схвалення Зasad антикорупційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів від 8 грудня 2009 р. № 1688-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²⁵⁴ Ківалов С.В. Державна служба в Україні : підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса : Юридична література, 2003. – 368 с.

²⁵⁵ Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

про державну службу (зокрема, політичні посади, працівники прокуратури, яким присвоюються класні чини, судді, працівники, що виконують в органах державної влади допоміжні та обслуговуючі функції, працівники державних підприємств, установ і організацій, а також військовослужбовці, особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання). Це дасть змогу наданню статусу державного службовця посадовим особам, ознаки посад яких не відповідають критеріям, визначеним цим Законом, скоротити кількість державних службовців, зупинити її подальше необґрунтоване зростання, а також досягти чіткої ідентифікації кола державних службовців у сприйнятті суспільства.

На відміну від чинного, новий Закон містить вичерпний перелік прав і обов'язків державного службовця. Закон також передбачає нові суттєві особливості правового статусу державного службовця: вимоги до політичної неупередженості та правовий механізм захисту державного службовця в разі отримання ним незаконного доручення.

Ефективність державного управління залежить від того, наскільки державні службовці (як на центральному, так і на місцевому рівнях) розуміють цілі реформ та мають відповідну компетентність задля їхньої реалізації. У Законі застосовано компетентнісний підхід до оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов'язки, визначені в посадовій інструкції. На законодавчому рівні закріплено нові поняття (терміни): профіль професійної компетентності посади державної служби (комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків) та рівень професійної компетентності особи (характеристика особи, яка визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями й навичками).

Для відокремлення політичної та управлінської діяльності Законом передбачено в державних органах запровадити посаду керівника державної служби, який здійснюватиме

управління державною службою в органі державної влади та відповідатиме перед керівником відповідного органу за функціонування державної служби як в апараті, так і в цілому в системі органу державної влади. До його функцій належатиме організація проведення конкурсу на зайняття вакантних посад, призначення осіб на посади державної служби та звільнення їх з посад, присвоєння рангів, прийняття рішень про заохочення державних службовців тощо.

Водночас проблемними питаннями нового Закону є:

1) ймовірність пониження статусу окремих посад.

Для врегулювання цього питання у положенні про порядок присвоєння рангів передбачено присвоєння відповідним категоріям працівників рангів, які відповідатимуть раніше присвоєним їм рангам;

2) потенційна можливість віднесення окремих посад не до державної служби, а до посад, які виконують функції з обслуговування;

3) залишення у складі державної служби частини де-факто політичних посад (наприклад, керівництво Адміністрації Президента), а також посади патронатних службовців (помічників, радників, уповноважених і представників вищого політичного керівництва держави, помічників-консультантів народних депутатів тощо). Хоча очевидно, що всі ці посадовці не відповідають двом ключовим вимогам державної служби – політичної нейтральності та професійності. Такий «компроміс» призвів до того, що для посад першої групи (у термінології нового Закону), та й для деяких інших посад, зроблено винятки у питаннях добору на посади, порядку призначення і звільнення з посад, оцінювання результатів службової діяльності тощо²⁵⁶.

²⁵⁶ Тимошук В. Новий закон про державну службу: новели та проблеми [Електронний ресурс] / В. Тимошук, О. Курінний. – Режим доступу: http://www.yurinform.com/ua/analytical_information/?id=10288.

Глава 3

Характеристика адміністративної діяльності органів виконавчої влади

Існування в науці адміністративного права адміністративної діяльності органів публічної влади зазвичай пов'язується з її нормативним закріпленням за допомогою норм адміністративного права²⁵⁷ або ж з використанням адміністративно-правових засобів, за допомогою яких вона здійснюється. Зміст і характер адміністративної діяльності будь-якого органу виконавчої влади залежать від багатьох обставин, проте визначальним для її здійснення є призначення органу виконавчої влади²⁵⁸.

Адміністративна діяльність, що здійснюється органами публічної влади, поєднує в собі дві складові: діяльність щодо виконання законів, нормативних актів управління, здійснення права давати обов'язкові до виконання вказівки, застосування в необхідних випадках заходів адміністративного впливу, а також видання в межах наданих повноважень актів управління (зовнішня діяльність), та організаційна діяльність самого апарату (внутрішня діяльність)²⁵⁹.

Результативність адміністративної діяльності в сучасних умовах необхідно оцінювати з боку позицій пріоритетності прав та законних інтересів громадян, які, згідно з Конституцією України, визначають зміст і спрямованість цієї діяльності.

²⁵⁷ Кучук А.М. Правоохоронна діяльність: питання теоретичного визначення / А.М. Кучук // Науковий вісник Юридичної академії МВС. – 2003. – № 2. – С. 63–68.

²⁵⁸ Марченко Б.М. Адміністративна діяльність державної прикордонної служби України : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Б.М. Марченко. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 15.

²⁵⁹ Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення / О.М. Бандурка. – Х. : Консум, 1996. – С. 112.

Адміністративна діяльність характеризується як складна цілісна система, що охоплює широке коло суспільних відносин. Сам термін «адміністративна діяльність» не є новим у науці адміністративного права, проте дослідження цього поняття та визначення ознак такої діяльності викликає певні труднощі, оскільки зазначений термін у чинному законодавстві не використовується, а в сучасній науковій літературі він вживається у дещо відмінних значеннях, але переважно ототожнюється з терміном «державне управління».

§ 1. Забезпечення правопорядку

Поняття правапорядку

Громадянське суспільство об'єктивно відчуває потребу в упорядкованості його функціонування за допомогою соціальних (у тому числі правових) норм. Воно протистоїть безладності, безсистемності. В умовах стабільного правопорядку ефективно функціонує економіка, досягається гармонія в діях законодавчої, виконавчої та судової влади, активно здійснюється діяльність різних громадських і приватних організацій, гарантується вільний розвиток людини, задоволення її духовних і матеріальних потреб. Тому громадянське суспільство формує соціальні норми, спрямовані на зміцнення соціального і правового порядку.

Звернемося до етимології слова «правапорядок». Перш за все, правапорядок – це порядок, організованість, стійкість. Отже, правапорядок характеризує ступінь упорядкованості суспільних відносин, виступає антиподом хаосу, анархії, неорганізованості. Далі, правапорядок – це правовий порядок, стан суспільних відносин, запрограмований правом. Правовий порядок можна розглядати як мету правового регулювання – створення за допомогою права і правових засобів такого порядку і такої урегульованості суспільних відносин, які слугують збереженню та зміцненню існуючого ладу. Але правапорядок не тільки мета, а й підсумок правового опосередкування – реально існуюча фактична урегульованість суспільних відносин²⁶⁰.

²⁶⁰ Теория государства и права : учебник / [Алексеев С.С., Архипов С.И., Корельский В.М. и др.]. – М., 1998. – С. 382.

Таким чином, правопорядок – це частина системи суспільних відносин, що врегульовані нормами права і перебувають під захистом закону та охороняються державою. Він встановлюється в результаті додержання режиму законності в суспільстві. Якщо законність – це принцип, метод діяльності, режим дій і відносин, то правопорядок є їх результатом²⁶¹.

**Ознаки та зміст
правопорядку**

Основні ознаки правопорядку:

- закладається в правових нормах у процесі правотворчості;
- спирається на принцип верховенства права і панування закону в галузі правових відносин;
- встановлюється в результаті реалізації правових норм, тобто здійснення законності в діяльності з реалізації права;
- створює сприятливі умови для здійснення суб'єктивних прав;
- передбачає своєчасне і повне виконання всіма суб'єктами юридичних обов'язків;
- вимагає невідворотності юридичної відповідальності для кожного, хто вчинив правопорушення;
- встановлює сувору громадську дисципліну;
- передбачає чітку та ефективну роботу всіх державних і приватних юридичних органів і служб, насамперед правосуддя;
- створює умови для організованості громадянського суспільства і режим сприяння індивідуальній свободі;
- забезпечується всіма державними заходами, аж до примусу.

Змістом правопорядку виступає система правових і неправових елементів, властивостей, ознак, процесів, що сприяють встановленню і підтримці правомірної поведінки суб'єктів, тобто такої поведінки, яка врегульована нормами права і досягла цілей правового регулювання.

Розрізняють такий зміст правопорядку:

²⁶¹ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – С. 454–459.

- матеріальний – система реальних (економічних, політичних, морально-духовних, юридичних) упорядкованих відносин у громадянському суспільстві з правомірною поведінкою їх учасників – фізичних і юридичних осіб, як результат їх об'єктивної потреби. У матеріальному змісті правопорядку виражається закономірність його виникнення, розвитку і функціонування в процесі взаємозв'язку з економікою, політикою, культурою;
- юридичний (державно-правовий) – система реалізованих прав, обов'язків, відповідальності громадян, тобто результат встановлення законності, впорядкованості та урегульованості правових відносин, правомірної поведінки їх учасників, досягнутий за допомогою правових засобів через виражену в них волю держави²⁶².

Функції правапорядку

Функції правопорядку – це основні напрями формування і підтримання стабільного правового стану системи суспільних відносин.

Виділяють такі функції правопорядку:

- впорядкування зовнішніх зв'язків і відносин з великими системами суспільства – економічною, політичною та іншими, складовим елементом яких є правопорядок. Зазначаючи вплив зовнішнього середовища – економічних, політичних, соціальних та інших факторів, правопорядок, у свою чергу, сприяє впорядкуванню і стабілізації всіх найважливіших зв'язків і відносин з суспільним середовищем;
- зміцнення внутрішніх зв'язків і відносин усередині правопорядку на різних структурних рівнях його впорядкування. Ця функція характеризує автономне «буття» системи правопорядку, відокремлює якісну визначеність його як цілого у внутрішній взаємодії власних складових частин. Завдяки цій функції досягаються специфіка правопорядку, його сутнісні ознаки як правового стану системи суспільних відносин;

²⁶² Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – С. 454–459.

- збереження і вдосконалення правопорядку, що виражається в його непохитності і протистоянні зовнішнім впливам руйнівного характеру (правовий нігілізм, волюнтаризм, правопорушення, зловживання правом тощо), збереженні і розвитку власної якісної визначеності, відкритості впливу зміцнювального характеру (розвиток демократії, вдосконалення законів, укріплення законності, поліпшення діяльності судової системи, правоохоронних органів тощо). Єдиним засобом виживання і розвитку правопорядку є його вдосконалення²⁶³.

Принципи правопорядку

Принципи правопорядку – це вихідні засади, незаперечні вимоги, що формують правопорядок і є основою його існування та функціонування.

До специфічних принципів правопорядку можна зарахувати такі:

- принцип конституційності – підпорядкування нормативним положенням конституції та забезпечення її реалізації. Теоретична конституція (те, що має бути) покликана стати практичною конституцією (те, що є насправді), тобто усталеним порядком життя;
- принцип законності – створення якісних законів та їх суворе додержання. Законність – головна умова встановлення правопорядку;
- принцип системно-структурної організації – наявність цілісності і структурності як необхідних властивостей, що дають змогу злагоджено діяти всім елементам громадянського суспільства і правової системи держави;
- принцип ієрархічної субординації та підпорядкування – виявляється в точній співпідпорядкованості органів держави, посадових осіб, нормативних актів за юридичною силою, а також актів застосування норм права тощо, які забезпечують упорядкованість їх зв'язків;
- принцип соціальної (в тому числі правової) нормативності – виражається в необхідності впорядковувати діяльність

²⁶³ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – С. 454–459.

суспільства, і особливо суб'єктів правотворчості, за допомогою соціальних, головним чином правових, норм. Правова нормативність є основою і засобом упорядкування;

- принцип справедливості і гуманізму – базується на високих моральних підвалинах, поважанні прав людини, її гідності і честі;
- принцип підконтрольності – наявність повсюдного, загального та універсального контролю, здійснюваного громадянським суспільством, його структурами, державою в особі її різних органів, громадянами;
- принцип державного забезпечення, охорони і захисту – виражається в реальних засобах гарантування прав учасників правопорядку, функціонування правової системи, досягнення законними засобами прав, свобод, обов'язків та ін.²⁶⁴

**Шляхи
нормативно-
правового
вдосконалення
охорони
громадського
порядку**

Правопорядок посідає особливе місце в системі громадського порядку. Як елемент державно-організованого суспільства він спрямований на управління та організацію головних, панівних, основоположних суспільних відносин, які об'єктивно вимагають організованості, упорядкованості на стабільних регулятивних засадах.

Такими регуляторами, породженими самим життям, є норми права, реалізація яких логічно веде до створення правопорядку. Громадський порядок і правопорядок перебувають у взаємозв'язку, впливають один на одного. Як складова громадського порядку правопорядок зумовлює багато в чому його загальний стан. Сила цього впливу залежить як від якості правової регламентації суспільних відносин, так і від ступеня реалізації правових норм. У свою чергу, загальний стан громадського порядку, його атмосфера впливає на процес виконання правових норм, а отже, і на функціонування правопорядку²⁶⁵.

²⁶⁴ Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. – М., 1998. – Т. 2. Теория права. – С. 547–553.

²⁶⁵ Загальна теорія держави і права / [М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина]. – Х. : Право, 2002. – 432 с. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriua-prava/38-tsvik/115-s-3-.html>.

У всьому світі захист прав і свобод громадян неможливий без гарантування їх безпеки в суспільстві. Для цього в самому суспільстві формуються загальновизнані правила і стандарти співжиття, виконання яких гарантує досягнення спільної для усіх членів громади мети – громадського порядку. Добробут і порядок – основа цивілізованого (громадянського) суспільства.

Охорона громадського порядку є одним із найпріоритетніших завдань сучасності і закріплена, насамперед, за правоохоронними органами, міліцією. Крім цих органів, брати участь у забезпеченні громадського порядку мають право також представники громадськості, громадські формування, одними з найактивніших серед яких є саме козацькі організації. На сьогодні повноваження козацьких організацій щодо участі в охороні громадського порядку повною мірою не розроблені і значно обмежені. Питання щодо законодавчого регулювання діяльності козацьких організацій стосовно охорони громадського порядку майже не розглянуті. Ураховуючи зазначене, вважаємо за необхідне передати охорону громадського порядку козацьким організаціям, зареєстрованим згідно з чином законодавством, а за відсутності таких – сприяти їх створенню та надати в цьому належну допомогу.

А отже, з метою належного забезпечення громадського порядку є доцільним прийняття Кодексу України про громадський порядок, який містив би норми громадської поведінки (в тому числі поведінки у громадських місцях) та відповідальність за їх порушення. Завданнями цього Кодексу повинні стати охорона прав і свобод громадян, конституційного ладу України, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції та законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

§ 2. Надання адміністративних послуг

Визначення адміністративних послуг

До недавнього часу щодо поняття адміністративних послуг вітчизняна правова наука загальноприйнятої позиції не мала. Більше того, сам термін «адміністративні послуги» не був сприйнятий одностайно українськими ученими і практикою.

Зазначимо, що термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними (фізичними і юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин, адже владне розпорядництво з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами адміністративних послуг останнім – зовсім інший. Дефініція «послуги» при цьому акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. І це цілком закономірно, оскільки сама державна влада – це реалізація не тільки правомочностей, що зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за які вона цілком відповідальна перед ним. І таких обов'язків з її боку з'являтиметься дедалі більше в міру подальшої демократизації Української держави.

Отже, адміністративні послуги виступають як діяльність суб'єкта публічної адміністрації, спрямована на юридичне оформлення умов, визначених законодавством необхідними для забезпечення належної реалізації суб'єктних прав, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язкових фізичних або юридичних осіб, яка здійснюється за зверненнями цих осіб і офіційним результатом якої є прийняття адміністративного акта²⁶⁶. У свою чергу, на законодавчому рівні поняття адміністративних послуг закріплено положеннями Закону

²⁶⁶ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 239.

України «Про адміністративні послуги», відповідно до якого адміністративною послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону²⁶⁷.

**Ознаки та
класифікація
адміністративних
послуг**

Виділяють такі ознаки адміністративних послуг:

- адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи;
- надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням юридично значущих умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи;
- адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію владних повноважень;
- право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом;
- результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення чи юридично значуща дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи.

З огляду на значний перелік адміністративних послуг є можливою така їх класифікація:

- за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та видом правового регулювання процедури їх надання: адміністративні послуги із централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету Міністрів); адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли наявне одночасно і централізоване, і локальне регулювання);
- за критерієм платності: платні послуги; безоплатні послуги;
- за змістом публічно-службової діяльності щодо надання адміністративних послуг: реєстрація; надання дозволу

²⁶⁷ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

(ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація; встановлення статусу тощо.

- за предметом (характером) питань, щодо вирішення яких звертаються приватні особи: підприємницькі (господарські) послуги; соціальні послуги; земельні послуги; будівельно-комунальні послуги тощо²⁶⁸.

Закон України «Про адміністративні послуги»

На сьогодні відсутність правового розмежування функцій і владних повноважень, здійснення яких є безпосереднім обов'язком органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема пов'язаних з наданням ними платних послуг, є однією з причин, що впливають на комерціалізацію їх діяльності.

Недосконалість і неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне запровадження нових платних послуг призвели до зростання корупції у відповідній сфері державного управління і невинуватеного стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб. Зазначене й обґрунтовує необхідність та актуальність змін у цій сфері. Рішучим кроком на сьогоднішні стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги»²⁶⁹. Цей Закон спрямований на створення доступних та зручних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг.

Згідно з цим Законом адміністративними послугами є:

- видача, переоформлення ліцензій, видача дублікатів ліцензій на зайняття певним видом господарської діяльності, а також анулювання ліцензій за зверненням фізичної або юридичної особи;
- видача, переоформлення дозволів та інших документів дозвільного характеру, видача дублікатів таких документів, а також анулювання дозволів за зверненням фізичної або юридичної особи;

²⁶⁸ Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові застави : навч. посіб. / М.І. Ославський. – К. : Знання, 2009. – С. 235.

²⁶⁹ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

- реєстрація фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, легалізація актів (документів);
- акредитація, атестація, сертифікація, нострифікація, верифікація, проставлення апостилю;
- інші види діяльності, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають в їх власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус.

Суб'єктами надання адміністративних послуг є адміністративні органи.

У передбачених законом випадках органи виконавчої влади, інші державні органи можуть делегувати в установленому Кабінетом Міністрів України порядку повноваження з надання адміністративних послуг бюджетним установам, що належать до сфери їх управління²⁷⁰.

§ 3. Делегування повноважень

Поняття делегування повноважень

Цей інститут є важливим фактором для забезпечення функціонування публічної влади в демократичній правовій державі. У теорії управління делегування розглядається як одна з

форм надання повноважень, під якою розуміють надання державним органом належного йому права вирішення питань на один раз, на деякий час або на невизначений строк²⁷¹.

Делегування повноважень – це двосторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність

²⁷⁰ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

²⁷¹ Шурина Е.С. Муниципальное право : учеб. пособ. / Е.С. Шурина. – Новосибирск, 2005. – С. 13, 14; Кравченко В. Розмежування повноважень – за чіткими критеріями / В. Кравченко // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3–4 (5). – С. 42.

на одержання і реалізацію цих повноважень, а компетенція першого органу є джерелом компетенції іншого органу²⁷².

У законодавстві термін «делегування повноважень» розглядається в аспекті повноважень, які надаються органами місцевого самоврядування відповідним державним адміністраціям, або ж повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом (ст. 119 Конституції, ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»²⁷³).

**Юридична природа
делегування
повноважень**

Юридична природа делегованих повноважень визначається обов'язковими ознаками делегованих повноважень, серед яких такі: а) делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування; б) делегування повноважень повинно супроводжуватися укладенням адміністративного договору; в) делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації делегованим суб'єктом делегованих повноважень; г) переделегування (субделегування) повноважень не допускається, бо це суперечить цілям і намірам органу, що делегує повноваження; д) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень²⁷⁴.

²⁷² Сторожук І.П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І.П. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 231–236. – Ст. 232.

²⁷³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

²⁷⁴ Приходько В. Інститут делегування повноважень як основа правових відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. Приходько. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/...o/.../Prihodko.pdf.

РОЗДІЛ 2

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Глава 1

Захист прав громадян органами влади

Законність як важливе політико-правове явище є критерієм правового життя суспільства. У найбільш загальному вигляді законність відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави. Законність має забезпечувати реалізацію та охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, рівність усіх перед законом. Правомірність діяльності органів виконавчої влади є «стрижнем режиму законності в державі».²⁷⁵

Адміністративно-правовий захист прав і свобод людини і громадянина слугує надійною гарантією швидкого, ефективного та об'єктивного перетворення загального поняття «захист прав людини» з риторики в реальність. Важливою ознакою доступності цього способу захисту є його «собівартість» (розмір витрат – від моральних засобів до витрачених зусиль і часу). Проте адміністративно-правовий захист стане насправді «економічним» за умови перегляду пануючих у цій сфері концепцій та процесуального законодавства. Власне адміністративний порядок захисту прав і свобод громадян визначається не характером охоронюваних прав, а колом державних органів, які здійснюють цей захист, та змістом норм, що регулюють процес їх правозахисної діяльності.

²⁷⁵ Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 380.

§ 1. Адміністративний захист

Звернення громадян як форма захисту їх прав та законних інтересів

Особливе місце в системі засобів захисту прав, свобод та законних інтересів громадян посідає реалізація їх права на звернення. У ст. 40 Конституції України визначено право осіб та громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.²⁷⁶

Загальні засади реалізації права громадян на звернення визначено Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. (далі – Закон). Законом встановлено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, до засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Реалізація права громадян на звернення

Реалізація права громадян на звернення забезпечується покладеним Законом на органи державної влади і органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадових осіб обов'язком об'єктивно і вчасно розглядати звернення і повідомляти громадянина про результати їх розгляду. Окрім цього, відповідно до Закону, забороняється, зокрема:

²⁷⁶ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

- відмовляти в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення;
- направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їхніх повноважень, воно в строк не більше ніж п'ять днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянинуві, який подав звернення. У разі, якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той самий термін повертається громадянинуві з відповідними роз'ясненнями.

Проте, разом з тим, не підлягають розгляду:

- письмові звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також такі, з яких неможливо встановити авторство (анонімне);
- повторні звернення одним і тим самим органом від одного і того самого ж громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті;
- скарги на рішення, подані пізніше ніж через один рік після їх прийняття або пізніше одного місяця після ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням;
- звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

Види звернень громадян

Законом передбачено такі види звернень громадян.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і суспільного життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга визначається як 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 осіб²⁷⁷.

**Відшкодування
шкоди за
порушення права
громадян на
звернення**

Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції України)²⁷⁸. Ця конституційна норма має прямий стосунок і до оскарження громадянами незаконних дій посадових осіб²⁷⁹.

Порушення встановленого порядку розгляду звернень громадян, затягування, бюрократичне ставлення до них тягнуть дисциплінарну відповідальність винних посадових осіб. Якщо ж ці порушення заподіюють істотну шкоду державним і суспільним інтересам, а також у разі переслідування громадян за їх подання, винуваті посадові особи відповідають у кримінальному порядку²⁸⁰.

²⁷⁷ Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 380.

²⁷⁸ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

²⁷⁹ Козлов Ю.М. Основы советского административного права : пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. – М. : Знание, 1979. – С. 134–135.

²⁸⁰ Козлов Ю.М. Основы советского административного права : пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. – М. : Знание, 1979. – С. 134.

Водночас, згідно із ст. 25 Закону України «Про звернення громадян» у разі задоволення скарги орган або посадова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Громадянину на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому виразі визначається судом²⁸¹.

Удосконалення законодавства щодо звернення громадян

За час дії Закону України «Про звернення громадян» до нього внесено низку змін і доповнень. Так, внесено зміни до ст. 12 Закону, що окреслює його сферу застосування²⁸². Встановлено, що його дія не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, визначений кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, Законами України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про доступ до судових рішень», Кодексом адміністративного судочинства України.

Поряд з цим, важливим кроком до підвищення ефективності роботи зі зверненнями громадян є прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24.09.2008 р. № 858 із змінами та доповненнями. Цей документ зобов'язує органи виконавчої влади забезпечити застосування класифікатора й щокварталу інформувати Кабінет Міністрів України про стан роботи зі

²⁸¹ Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

²⁸² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4054-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 27. – Ст. 276.

зверненнями громадян і порушені в них питання. Класифікатор рекомендовано до застосування і органами місцевого самоврядування²⁸³.

Підкреслимо, що законодавство щодо звернень громадян є певною складовою адміністративного права. Наразі вкрай актуальним вважається внесення до КУПАП змін, пов'язаних з викристалізацією норм матеріального права, за якими посадові особи органів державної влади несли б відповідальність за свої дії або бездіяльність стосовно звернень громадян, що постійно надходять на їх адресу і не отримують відповідної оцінки та реагування.

§ 2. Судовий захист

Конституційне право на судовий захист

Судовий захист – це конституційне право громадянина. Громадянин демократичної держави має право на судовий захист від посягань на його честь, гідність, життя і здоров'я, особисту свободу і майно²⁸⁴.

Також судовий захист можна розглядати як сукупність юридичних дій, спрямованих на спростування або зменшення обсягу обвинувачення з метою усунення або пом'якшення відповідальності обвинуваченого (підсудного). Це означає, що обвинуваченому забезпечується право на захист – надається можливість захищатися встановленими законом засобами і способами від обвинувачення, а також вчиняти комплекс процесуальних прав з метою реалізації судового захисту. Судовий захист визначено основною формою захисту прав та законних інтересів громадян і організацій, поряд із яким існують інші форми захисту – третейський суд, нотаріат, комісії з трудових спорів тощо.

²⁸³ До питання практики законодавчого регулювання звернень громадян в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/>.

²⁸⁴ Скакун О.Ф. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О.Ф. Скакун, Д.А. Бондаренко ; [под общ. ред. профессора О.Ф. Скакуна]. – Харьков : Эспада, 2007. – С. 389-390.

Конституційне право на судовий захист гарантується державою і стосується громадян України, іноземців, осіб без громадянства, які мають право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або обмежують права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді²⁸⁵.

Конституційний Суд України у своєму рішенні «Щодо офіційного тлумачення частини другої ст. 55 Конституції України та ст. 248-2 Цивільного процесуального кодексу України» від 25.11.1997 р. № 6-зп зазначив, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або обмежують права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді²⁸⁶.

Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня щодо того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Наприклад, до суду можна оскаржити: відмову в реєстрації акта громадянського стану; відмову в оформленні паспорта для виїзду за кордон чи в продовженні терміну його дії, тимчасову затримку видачі паспорта чи його вилучення тощо.

²⁸⁵ Селіванов А.О. Верховенство права в Конституційному правосудді: Аналіз конституційної юрисдикції / А.О. Селіванов. – К. ; Х. : Акад. прав. наук України, 2006. – С. 137.

²⁸⁶ Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України : Рішення Конституційний Суд України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1377.

**Розвиток права
громадян на
судовий захист**

Запровадити судовий захист прав громадян, що порушувалися у сфері державного управління, намагалися ще в радянський період. Згідно із ст. 58 Конституції СРСР (1977 р.) дії службових осіб, які вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які обмежують права громадян, могли бути у встановленому законом порядку оскаржені до суду. Аналогічне положення містила ст. 56 Конституції УРСР (1978 р.).

Проте зазначений припис було втілено в життя лише через 10 років, у період перебудови, коли було прийнято Закон СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які обмежують права громадян» від 30.06.1987 р. На підставі цього Закону 25.04.1988 р. Цивільний процесуальний кодекс України (далі – ЦПК України) було доповнено главою 31-А «Скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності» У свою чергу, 02.11.1989 р. був прийнятий новий Закон СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, що обмежують права громадян», яким було розширено предмет судового оскарження: тепер йому підлягали дії не тільки службових осіб, а й органів державного управління, тобто одноосібні та колегіальні дії.

Главу 31-А ЦПК 31.10.1995 р. було викладено в новій редакції, згідно з якою предметом судового оскарження можуть бути як колегіальні, так і одноосібні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів оскарження, акти як нормативного, так і індивідуального характеру, у зв'язку з якими громадянин вважає, що: порушено або порушуються його права чи свободи; створено або створюються перепони для реалізації ним своїх конституційних прав чи свобод (або вжиті заходи щодо реалізації його прав є недостатніми); на нього покладено обов'язки, не передбачені законодавством або передбачені, але без урахування конкретних обставин, за яких ці обов'язки повинні покладатися, або вони покладені не уповноваженими на це особою чи органом; його притягнуто до відповідальності, не передбаченої законом, або до нього застосовано стягнення за відсутності

передбачених законом підстав чи неправомочною службовою особою або органом. Статистика свідчить, що якщо за Законом СРСР від 30.06.1987 р. в Україні у 1988 р. було розглянуто кілька сотень справ, то після введення в дію глави 31-А ЦПК України у редакції 31.10.1995 р. суди України розглядали уже десятки тисяч таких справ за рік. Зокрема, у 2002 р. кількість розглянутих справ досягла майже 8 тис.²⁸⁷.

Верховною Радою України 18.03.2004 р. прийнято новий ЦПК України, котрий набрав чинності 01.01.2005 р. У ньому вже не передбачено регулювання розгляду адміністративно-правових спорів. Натомість, у цього ж року набрав чинності Кодекс адміністративного судочинства України, який і закріпив право і порядок оскарження у суді рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Компетенція судів Конституція України передбачає подальше розширення компетенції судів, які розглядають адміністративні справи. Право звертатися до суду наявне не лише в тому разі, коли спір має взагалі публічно-правовий характер, а й тоді, коли він набуває конституційно-правового характеру. Це означає, що суди загальної юрисдикції компетентні вирішувати правовий спір, якщо його сторонами є органи державної влади, розгляд справ у зв'язку з актами яких належить до виключної компетенції Конституційного Суду України, а саме: вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

При цьому слід наголосити, що судам загальної юрисдикції підвідомчі адміністративні справи, в яких вирішується спір саме щодо законності правового акта, тоді як Конституційний Суд вирішує питання щодо їх конституційності, тобто відповідності оспорюваного акта Конституції України²⁸⁸.

²⁸⁷ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.

²⁸⁸ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.

§ 3. Прокурорський нагляд

Завдання та функції органів прокуратури

У ст. 121 Конституції України зазначено, що прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Такі самі функції покладаються на прокуратуру відповідно до ст. 5 Закону України «Про прокуратуру»²⁸⁹, де зокрема у ч. 2 зазначено, що на прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією України і цим Законом.

Завданням прокурорського нагляду за додержанням законів є, зокрема, захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення.

Повноваження прокурора

Як правило, прокурор не має повноважень розпорядчого характеру стосовно правопорушника і правопорушення. За загальним правилом прокурор, який виявив ознаки правопорушення, може лише рекомендувати компетентним органам, посадовим особам усунути його, а

²⁸⁹ Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

також його наслідки і причини. При виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право:

- вносити подання;
- у встановленому законом порядку ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, складати протокол про адміністративне правопорушення та починати досудове розслідування;
- звертатися до суду в передбачених законом випадках.

Сутність прокурорського нагляду

Правозахисна діяльність прокуратури в межах позасудового правозахисного механізму становить окремий елемент у функціональній структурі діяльності прокуратури поза кримінально-пра-

вою сферою – позасудовий захист державних і суспільних інтересів, прав та свобод людини і громадянина у випадках, визначених законом.

Прокурорський нагляд повинен розглядатися як форма здійснення правозахисної діяльності поряд із такими іншими її формами, як адміністративний контроль, судочинство, провадження за зверненнями громадян, громадський контроль, парламентський контроль, діяльність омбудсмена тощо.

У межах виконання окремої функції (позасудового захисту) прокурорський нагляд також може розглядатися в більш вузькому значенні як окремий напрям правозахисної діяльності прокуратури, коли він стосується окремої специфічної сфери правовідносин та спрямований на виконання спеціальних завдань²⁹⁰.

Нагляд за додержанням і застосуванням законів прокуратури охоплює найширшу сферу правової дійсності, пов'язану з практичним і реальним виконанням законів. Десятки тисяч правових актів, що належать до правових сфер і регулюють понад 40 видів різних суспільних відносин, перебувають у полі зору прокурорів, якими й відстежується виконання цих актів. Для нагляду прокуратури, характерною є наявність величезної

²⁹⁰ Стояновський Є.О. Прокурорський нагляд за додержанням бюджетного законодавства як форма і напрям правозахисної діяльності органів прокуратури / Є.О. Стояновський // Вісник академії адвокатури України. – 2011. – № 3 (22). – С. 182–188.

кількості законодавчих норм і їх різноплановість: це і закони про вибори, про охорону праці, про захист прав споживачів, а також закони, що визначають політичні, соціальні, економічні, культурні, екологічні, сімейні та інші права і свободи людини і громадянина в Україні.

Цей вид наглядової діяльності прокуратури досить різноманітний за своїм характером стосовно поставленої мети і завдань. Російський дослідник А. Берензон виділяє такі елементи системно-структурного аналізу прокурорського нагляду:

- виявлення порушень законів, причин порушення та умов, що сприяють їм;
- аналіз отриманих даних;
- реагування на виявлені порушення законів;
- перевірка результативності актів прокурорського реагування на виявлення порушення законів²⁹¹.

Глава 2

Контроль у сфері адміністративної діяльності

Одним із принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь у їх діяльності; прозорість їх функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспіль-

²⁹¹ Берензон А.Д. О некоторых направлениях исследования проблем прокурорского надзора / А.Д. Берензон // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – М., 1991. – Вып. 129. – С. 15–19.

ства, прав і свобод громадян²⁹². Слід погодитись, що лише за умови розвиненої політичної й правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а насамперед, на правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство в змозі як обмежувати, так і самообмежувати державні імперативні адміністративно-командні прагнення»²⁹³.

§ 1. Адміністративний контроль

Поняття адміністративного контролю

У сфері виконавчої гілки влади адміністративний контроль здійснюється самими органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Об'єктом такого контролю можуть бути будь-які дії й рішення, що їх здійснюють і приймають інші органи виконавчої влади, дотримання та виконання правових приписів, законність і доцільність управлінської діяльності.

До основних об'єктів адміністративного контролю слід зарахувати діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення:

- реалізації єдиної державної політики у різних сферах;
- дотримання прав і законних інтересів громадян;
- надання адміністративних (управлінських) послуг органами виконавчої влади, їх посадовими особами;
- відповідності фактичної діяльності органів виконавчої влади визначеному законом обсягу їх повноважень;
- раціонального використання фінансових, матеріальних і трудових ресурсів, економічності та ефективності діяльності управлінського апарату;
- сумлінного виконання службових обов'язків та підвищення професійної підготовки державних службовців²⁹⁴.

²⁹² Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. від. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с. – С. 53.

²⁹³ Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія / В.М. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2002. – 724 с. – с.254.

²⁹⁴ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. [Електронний ресурс] / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридич-

Підставами для здійснення такого контролю може бути ініціатива, що належить як органу виконавчої влади, посадовій особі, так і іншим державним органам, громадській організації чи безпосередньо звернення громадян.

**Види
адміністративного
контролю**

В адміністративному контролі виділення його окремих підвидів зумовлене об'єктом контролю. Так, сьогодні до них, насамперед, слід зарахувати фінансовий, митний, екологічний, санітарний контроль, контроль за використанням земель тощо²⁹⁵. Поряд з цим за суб'єктивним складом можна виділити адміністративний контроль, що здійснюється посадовою особою органу державної виконавчої влади, та адміністративний контроль, здійснюваний спеціально уповноваженими підрозділами.

На нормативному рівні закріплено декілька підходів до розуміння адміністративного контролю:

Адміністративний контроль – перевірка відповідності процесів, виконуваних операцій та/або прийнятих рішень нормативно-правовим актам Державного казначейства, дорученням керівництва, визначеним внутрішнім технологічним регламентам, повноваженням та відповідальності працівників²⁹⁶.

Адміністративний контроль – сукупність управлінських рішень та адміністративних заходів, спрямованих на зниження ризику передачі туберкульозної інфекції повітряно-крапельним шляхом²⁹⁷.

на думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/section/9/15/>

²⁹⁵ Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. – С. 352.

²⁹⁶ Наказ Міністерства фінансів України, Державного казначейства України «Про затвердження Термінологічної бази системи внутрішнього контролю та аудиту Державного казначейства України» від 07.10.2008 р. № 417 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0417506-08>.

²⁹⁷ Про затвердження Стандарту інфекційного контролю за туберкульозом в лікувально-профілактичних закладах, місцях довгострокового перебування людей та проживання хворих на туберкульоз : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18 серпня 2010 р. № 684 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 71. – Ст. 32.

У цьому контексті ми знову можемо побачити неоднозначне трактування термінів, понять, дефініцій адміністративного права тому, відповідно, подальше втілення їх у правові норми або закони стає або хибним та викривленим, або таким, що значно звужує саме значення того або іншого елемента управлінської діяльності. У такому разі під час формування основ адміністративного (управлінського) законодавства необхідно досконало аналізувати теоретичні основи управління.

§ 2. Судовий контроль

Сутність судового контролю

У демократичних державах обов'язковим є судовий контроль за тим, як виконавча влада додержується приписів закону. Механізм цього контролю спрацьовує внаслідок оскарження громадянами та іншими особами актів, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади або їх посадових осіб. Для здійснення такого контролю створюються спеціалізовані суди, до компетенції яких віднесено розгляд спорів (конфліктів) у сфері державного управління.

У стислому вигляді сутність судового контролю можна визначити як використання судом своїх повноважень у разі встановлення факту, що державний орган здійснив незаконну, необґрунтовану або несправедливу дію чи прийняв подібне рішення (акт). Важливо підкреслити, що мета судового контролю полягає не в тому, щоб оскаржити законність того чи іншого рішення. Судовий контроль, як це впливає із самої назви, – це не апеляція на винесене судове рішення: суд розглядає не тільки питання про законність процесу прийняття рішень, а й питання про законність самого рішення, акта, дії, про відповідність їх Конституції чи законам.

Особливості та функції судового контролю

Згідно з ч. 3 ст. 124 Конституції України судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Юрис-

дикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі²⁹⁸. Відтак судовий контроль щодо діяльності органів виконавчої влади можуть здійснювати як суди загальної юрисдикції, так і Конституційний Суд України

Розвиваючи цю думку, слід зазначити, що контроль судів загальної юрисдикції за діяльністю органів виконавчої влади має свої особливості з огляду на нижчевикладене. Головним завданням цих судів є розгляд кримінальних, цивільних, адміністративних та інших справ. Контрольна функція здійснюється ними не окремо, а в процесі розгляду зазначених справ.

А отже, з одного боку, функція судового контролю набуває особливого змісту при розгляді адміністративних справ, вирішення яких безпосередньо залежить від перевірки судом доцільності, законності та обґрунтованості рішень або дій відповідних органів державної виконавчої влади, їх посадових осіб, які є предметом судового оскарження.

З іншого – судовий контроль за законністю актів (дій) органів виконавчої влади наявність і тоді, коли вона не є спеціальним предметом судового розгляду, а досліджується, перевіряється у зв'язку з вирішенням віднесених до компетенції суду кримінальних та інших судових справ, при розгляді яких суд оцінює дії органів управління з точки зору їх відповідності закону²⁹⁹.

***Потреби у
вдосконаленні
судового контролю
за органами
державної влади***

Досліджуючи права людини і громадянина у відносинах з органами виконавчої влади, І. Іерусалімов, І. Іерусалімова, П. Павлик та Ж. Удовенко роблять висновок, що головна практична цінність правового статусу громадянина України полягає в можливості його реалізувати³⁰⁰. У такому разі судовий контроль забезпечує найкращим чином

²⁹⁸ Конституція України: за станом на 28.04.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.

²⁹⁹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. [Електронний ресурс] / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 373. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/section/9/15/>

³⁰⁰ Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина : навч. посіб. / І.О. Іерусалімова, І.О. Іерусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко. – К. : Знання, 2007. – 223 с.

гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури.

У зв'язку із судовим контролем важливою є вимога про доступ до суду. Це означає, що з юрисдикції судів не можна виключати будь-які позови чи давати імунітет певним особам. На думку С. Штогуна, в Україні існує одна нерозв'язана стратегічна проблема – немає простої, зрозумілої, доступної й ефективної системи судів³⁰¹. Це стосується і адміністративних судів.

Як зазначає В. Стефанюк, у нашій країні існує певна упрежденість щодо адміністративної юстиції. На його думку, не вистачає теоретичних і прикладних розробок щодо механізму дії адміністративної юстиції в українських умовах. Не приділено достатньої уваги проблемі підготовки кадрів для адміністративних судів, організації полісистемного судового механізму, в якому адміністративна юстиція повинна посісти відповідне місце³⁰². Сьогодні залишається актуальною висловлена науковцем думка про те, що головним є завдання сконструювати судову владу так, щоб вона забезпечувала реальний судовий контроль за рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб³⁰³. Вбачається розумним і необхідним проведення реорганізації судової гілки влади. Суттю таких змін мають бути принципи системності та демократичності. Вираженням системності має стати безпосереднє обрання і зміщення судів громадою відповідно до визначених критеріїв і вимог. У такому разі судді не матимуть ніякої прямої або опосередкованої залежності від органів державної влади будь-якого рівня й виконуватимуть волю безпосередньо народу.

³⁰¹ Штогун С. Нові законопроекти про судоустрій та статус суддів: проблеми і перспективи / С. Штогун // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 2 (49). – С. 233–239.

³⁰² Стефанюк В.С. Проблеми вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні / В.С. Стефанюк // Право України. – 2003. – № 1. – С. 4–7.

³⁰³ Стефанюк В.С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.С. Стефанюк. – К., 2000. – 14 с.

§ 3. Громадський контроль

Сутність громадського контролю

Згідно зі ст. 38 Конституції України, «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування³⁰⁴.

Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання і політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни.

Громадський контроль є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Головною метою громадського контролю є усунення та запобігання причинам, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм (формальних та неформальних). Завдання громадського контролю полягає в запобіганні таким діям контрольованих суб'єктів, які виходять за межі законності й правопорядку, можливим відхиленням від намічених цілей та захисті інтересів суспільства й окремих його суб'єктів у разі порушення їх законних прав та інтересів з подальшим усуненням негативних наслідків, спричинених такими діями³⁰⁵.

³⁰⁴ Конституція України : за станом на 28.04.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.

³⁰⁵ Покатаєв П.С. Здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів [Електронний ресурс] / П.С. Покатаєв. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/>.

Побудова громадянського суспільства, задекларована в багатьох нормативно-правових документах, підзаконних актах, виступах посадових осіб органів державної влади найвищого рівня, часто, окрім усього іншого, є основою для розширення прав і компетенції громадськості та громадських організацій у державному управлінні. Розширення впливу громадськості на реалізацію функцій держави, делегування повноважень від органів державної влади, установ і відомств самодіяльним громадським організаціям, які діють на добровільній безоплатній основі, є реальним вираженням демократизації суспільства. Скорочення штату апарату органів державної влади, закріплення їх повноважень, обмеження владних, каральних функцій, значення бюрократичних обмежень тощо приведе до підвищення ефективності діяльності в усіх сферах соціально-економічного життя та економії бюджетних коштів.

**Залучення
громадськості до
сфер управління**

Згідно з чинними нормативно-правовими актами, громадськість залучається до сфери охорони правопорядку для сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним орга-

нам та органам виконавчої влади з метою запобігання та припинення адміністративних правопорушень і злочинів, захисту життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань³⁰⁶. Підтвердженням цього є прийнятий у вересні 2011 р. Закон України «Про протидію торгівлі людьми», положення ст. 26 якого передбачають здійснення громадського контролю у сфері протидії цим злочинам шляхом здійснення нагляду за додержанням міжнародних зобов'язань України у сфері протидії торгівлі людьми; відповідністю діяльності суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії цим злочинам, чинному законодавству; забезпеченням невідворотності покарання за вищезазначені злочини³⁰⁷.

Чинне законодавство містить норми стосовно активного залучення громадськості до заходів щодо запобігання та про-

³⁰⁶ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.

³⁰⁷ Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20 вересня 2011 р. № 3739-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.

тидії корупції, до контролю у сфері охорони навколишнього середовища³⁰⁸, до контролю за здійсненням заходів, спрямованих на створення сприятливих для життєдіяльності людини умов (тобто благоустрою населених пунктів)³⁰⁹. Останнім часом усе більшого поширення набувають форми громадського контролю у сфері додержання законодавства з питань надання житлово-комунальних послуг³¹⁰.

Залучення громадськості до управління цілком відповідає Конституції України та нормативним актам, відповідно до яких уся повнота влади в Україні належить народу. Зважаючи на це, негайно необхідно провести рішуче реформування всієї системи державних органів, максимально, тобто розумінні повністю скоротивши всі підрозділи органів державної влади на всіх рівнях, які здійснюють так зване «управління» підприємницькою діяльністю, економічним розвитком, сільським господарством, освітою тощо, як такі, що діють неефективно, втратили саму необхідність у своєму існуванні після розпаду СРСР, де вся господарська діяльність перебувала у сфері державного управління. Самоорганізація населення, професійні спілки, громадські організації і безпосередньо місцеві (обласні, міські та селищні) ради повністю можуть вирішити всі питання управління в усіх сферах суспільного життя. Податкові органи та органи державного контролю, підпорядковані міністерствам та відомствам, сприятимуть корегуванню дій місцевих рад – реалізації державної політики на місцях.

Роль громадського контролю у становленні демократичної правової держави

Дослідження показали, що громадський контроль є невід'ємною складовою демократичної, правової держави. Він, перш за все, необхідний представникам публічної влади для підвищення ефективності їх діяльнос-

³⁰⁸ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

³⁰⁹ Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.

³¹⁰ Про житлово-комунальні послуги : Закон України 24 червня 2004 р. № 1875-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.

ті, запобігання діям, які виходять за межі законності й правопорядку. До того ж успішне функціонування будь-якої влади залежить від щільності співпраці із суспільством, що можливо завдяки саме громадському контролю.

Аналіз законодавчої бази дає змогу зробити висновки щодо залучення громадськості до широкого кола питань стосовно: сфери охорони правопорядку; охорони навколишнього середовища; благоустрою населених пунктів; додержання законодавства з питань надання житлово-комунальних послуг. Зарубіжний досвід підтверджує ефективність залучення громадян до розподілу доходів муніципальних бюджетів та планування його основних статей. В Україні така практика не застосовується, хоча вона могла б бути корисною для більш раціонального розподілу місцевих бюджетів та посилення довіри до органів місцевого самоврядування³¹¹.

У сучасних умовах удосконалення відповідно до козацьких традицій потребують і державні символи, якими згідно з Конституцією є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України. Ці символи закріплені в законодавстві та символізують державність України. З метою відродження традицій українського козацтва вважаємо, що необхідно посилити в державних символах використання елементів української козацької символіки, підкреслюючи тим самим національну гордість і гідність. Неоднозначні дискусії останнім часом виникають навколо державного гімну. Чинна версія має як противників, які вважають, що рядки «Ще не вмерла України...» є недостатньо життєрадісними та урочистими, так і прихильників, котрі вважають, що текст гімну відображує українські історичні реалії. Ми підтримуємо ініціативу зміни державного гімну і вважаємо, що для держави, яка прагне до розвитку, оновлення та відродження, текст державного гімну має бути таким, що прославляє країну-щасливу, гідну, свободну та вільну козацьку державу. І хоча ми не заперечуємо проти відображення у тексті гімну історичного становлення державності, вважаємо, що емоції, які викликає державний гімн у населення, сприяють формуванню позиції становлення до держави. Наша країна має величну історію і гідна того, щоб її славили.

³¹¹ Покатаєв П.С. Здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/>.

РОЗДІЛ 3

ПУБЛІЧНІ ПРОСТУПКИ ЯК ПІДСТАВА (ПРЕДМЕТ) АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Глава 1

Публічні проступки

Публічні правовідносини в державі є визначальними для самого її існування. Органи державної влади, посадові та службові особи, громадяни взаємодіючи між собою створюють простір кореспондуючих прав та обов'язків, спільних, а іноді протилежних інтересів. Безумовно, в певний момент трапляються випадки порушення налагодженого механізму взаємодії різних суб'єктів – вчиняються публічні проступки. І тоді постає необхідність примусового повернення відносин у правове русло та покарання винних у створених інцидентах. Теорія адміністративного права ставить своїм завданням визначити правову природу публічних проступків, суб'єктний склад та їх співвідношення з іншими видами правопорушень.

§ 1. Правопорушення: співвідношення проступку та злочину

**Правопорушення
(делікт)**

«Делікт (лат. delictum – провина, проступок) – правопорушення, тобто незаконна дія, проступок, злочин. У

римському праві – заподіяння шкоди іншій особі, її сім'ї або майну, порушення правового припису або заборони»³¹².

Вчинити правопорушення означає «переступити» право. М. Малеїн зазначає: «Кожне окреме правопорушення, як явище реальної дійсності, є конкретним: воно вчиняється конкретною особою, в певному місці та у певний час, суперечить чинній правовій нормі, характеризується точно визначеними ознаками», після цього науковець дає своє визначення правопорушення: «Пропорушення – це свідомий вольовий акт суспільно небезпечної протиправної поведінки»³¹³.

О. Скакун пропонує таке визначення: «делікт – це правопорушення, що тягне за собою відповідальність особи, яка вчинила його». «Делікт – правопорушення, тобто незаконна дія, проступок, злочин. Залежно від норм, які порушено, розрізняють делікти: цивільно-правові (заподіяння шкоди майну громадянина або установі, заподіяння шкоди особі та ін.); адміністративно-правові (порушення правил дорожнього руху, дрібне хуліганство та ін.); трудові (порушення трудового законодавства); дисциплінарні (прогул, запізнення на роботу тощо); кримінально-правові (хуліганство, вбивство, інші злочини)»³¹⁴.

В. Маковій зазначає, що поняття «делікт» розглядається у правовій доктрині у широкому й вузькому розумінні. У широкому розумінні деліктом визначається будь-яка недозволена дія, правопорушення, що має наслідком застосування покарання до особи, яка його вчинила. Тобто делікти за сферою їх виникнення та реалізації можуть бути поділені на публічно-правові й приватноправові, серед останніх виділяють цивільно-правові правопорушення³¹⁵.

³¹² Юридична енциклопедія : в 2 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2. – С. 55.

³¹³ Малеїн Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность / Н.С. Малеин. – М. : Юрид. лит., 1985. – 192 с.

³¹⁴ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 420 с.

³¹⁵ Маковій В.П. Взаємне поглинання сутнісних теорій делікту у міжнародному приватному праві / В.П. Маковій // Юридичний вісник Причорномор'я. – 2011. – № 1 (1). – С. 318–323.

Ми погоджуємось з В. Кириченко та О. Куракіним, які зазначають, що делікт – це діяння, що суперечить вимогам чинного законодавства, тобто правопорушення. Делікт завдає шкоди охоронюваним законом цінностям, інтересам фізичної або юридичної особи, суспільним або державним інтересам. Особа, яка вчинила делікт, у передбачених законом випадках притягується до юридичної відповідальності³¹⁶. Для наукових і практичних цілей створені різні класифікації деліктів.

Види правопорушень розрізняються між собою за ступенем суспільної небезпечності (шкідливості), за об'єктами посягання, за суб'єктами, за поширеністю, за ознаками об'єктивної і суб'єктивної сторін, а також за процедурами їх розгляду. За ступенем суспільної небезпечності правопорушення поділяються на злочини і проступки.

Місдемінори та фелонії

Цікавим є факт наявності в англосаксонській правовій сім'ї, де правопорушення (crime) не має настільки чіткого розмежування, як у континентальній правовій сім'ї, за ступенем суспільної небезпеки, особливої категорії незначних правопорушень – проступків, які мають назву місдемінор (англ. misdemeanor – проступок від mis... – префікс із значенням неправильності і deemeanour – поведінка). У системі англо-американського права це категорія найменш небезпечних правопорушень. Відповідальність за місдемінор часто обмежується штрафом або короткостроковим ув'язненням³¹⁷. Тоді як інша категорія правопорушень – фелонія (англ. felony, старофранц. felonie – зрада, злочин від пізньолат. fello – лиха людина, зрадник, бунтівник, з франкської fillo, filljo – той, хто б'є, січе, шмагає) поділяється на три види: небезпечний злочин першого ступеня; небезпечний злочин другого ступеня; небезпечний злочин третього ступеня а Кримінальний кодекс штату Нью-Йорк (§ 55.05) поділяє фелонію (за строком покарання) на п'ять груп (класів): А – довічне

³¹⁶ Теорія держави і права: модульний курс : навч. посіб. / В.М. Кириченко, О.М. Куракін. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 264 с.

³¹⁷ Юридична енциклопедія : в 2 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 3. – С. 725.

ув'язнення або смертна кара; Б – позбавлення волі на строк до 25 років; С – позбавлення волі на строк до 15 років; D – позбавлення волі на строк до 7 років; E – позбавлення волі на строк від 1 до 4 років³¹⁸. У ряді країн як романо-германської так і англо-саксонської правових сімей правопорушення не поділяються на злочини та проступки, що призводить до певного нерозуміння з боку наших дослідників кримінального та адміністративного права зарубіжних країн. Заміна терміна «проступок» терміном «адміністративне правопорушення» в радянській правовій сім'ї, їх тотожність, на думку правознавців, також створили умови для викривлення дійсної суті понять «делікт» та «деліктологія», появи термінологічних поєднань, які порушують аксіоматичні приписи теорії права. А неправильні та вільні переклади і трактування зарубіжних наукових праць і нормативних актів дали змогу науковцям пострадянського простору вести в науковий обіг поняття кримінального проступку як складового елементу кримінального злочину без пояснень, чим вони відрізняються від дослідженого з давніх часів поняття «правопорушення» (делікт), яке поділяється за ступенями завданої шкоди на злочин і проступок.

Поняття та ознаки злочину

Злочином є передбачене Кримінальним кодексом України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину.

Не є злочином дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого цим Кодексом, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі³¹⁹.

Ознаки злочину: 1) це діяння, вчинене суб'єктом злочину; 2) воно є винним; 3) це діяння є суспільно небезпечним; 4) відповідне діяння передбачене чинним КК України. Останнє,

³¹⁸ Юридична енциклопедія : в 2 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 6. – С. 263.

³¹⁹ Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

крім того, має на увазі, що обов'язковою ознакою поняття злочину є також; 5) кримінальна караність. Відсутність хоча б однієї із цих ознак вказує на відсутність злочину.

***Проступки у
Кримінальному
процесуальному
кодексі України***

Сьогодні у Кримінальному процесуальному кодексі України вводиться поняття кримінального проступку. Проте визначення його ані в цьому документі, ані в Кримінальному кодексі України ще не надано. У ньому лише визначено необхідність градації злочинів за ступенем їх суспільної небезпеки. Учені висловлюють ряд думок з приводу того, яким чином привести наше законодавство у відповідність до світових стандартів. У цій діяльності в суспільній формулі головним має бути дотримання вектора гуманізації покарання за вчинення правопорушення.

А отже, ні в якому разі ми не повинні говорити про збільшення переліку діянь, за які особа, що їх вчинила, буде нести кару. Тобто алгоритм дій має такий вигляд: 1. Усі проступки, які містились в інших нормативних актах: Митному кодексі України, КУпАП, Податковому кодексі України, КЗпП України – ні в якому разі не дорівнюють, не переходять до антизлочинного законодавства. 2. Проводиться реєстр норм Кримінального кодексу України, і ті норми, частини норм які можуть бути віднесені до проступків, або виділяються в окрему главу чи підрозділ кодексу, або зазнають змін безпосередньо всередині статей, а до Загальної частини додається стаття з визначенням проступку в кримінальному законодавстві.

***Розмежування
проступку та
злочину***

За ступенем суспільної небезпеки правопорушення поділяється на злочин і проступок. Як злочин, так і проступок можуть вчинятись особою під час діяльності в будь-якій сфері. У сучасній теорії права саме суспільна небезпека вважається основним критерієм розмежування проступків і злочинів. Вона означає, що діяння шкідливе для суспільства, що воно

спричиняє або створює загрозу заподіяння такої шкоди суспільним відносинам³²⁰.

Проступки відрізняються від злочинів меншим ступенем суспільної небезпечності. Проступки – це незначні правопорушення, що завдають шкоди особі, суспільству і є підставою для притягнення особи, яка вчинила проступок, до передбаченої законом відповідальності. Якщо суспільно небезпечне діяння не заборонене кримінальним законом, воно злочином не визнається. Якщо діяння має всі ознаки, перелічені в кримінальному законодавстві, але не має підвищеного ступеня суспільної небезпечності, воно також не може бути визнане злочином. Якщо таке діяння в законодавстві визначається як проступок, в такому разі особа має нести за нього відповідальність. Для особи, яка вчинила злочин і притягнена до відповідальності, законом як наслідок цього передбачена судимість, тоді як притягнення особи до відповідальності за проступок не передбачає судимості³²¹.

Одночасно існує точка зору щодо наявності в проступків такої ознаки як шкідливість, а якщо соціальна шкідливість правопорушення досягає рівня суспільної небезпеки, то воно є злочином³²². Даючи визначення, наголосимо, що приєднання до дефініцій «проступок» або «злочин» якихось означень, наприклад, «публічний» або «кримінальний» нічого не змінює і не пояснює. Але наразі це доводиться робити свідомо для усунення нерозуміння і неправдивих трактувань. Прикрі помилки закралась у теоретичні праці і законодавство через неправильний переклад, незбіг в етапах розвитку права тощо.

Тому, аналізуючи суспільні механізми регулювання суспільно-правових відносин, виражених у нормах законів, ми будемо спиратись на перевірені часом постулати теорії права, використовувати правильну термінологію, а це усуне можливість перекручувань і трактувань. Також має бути створено

³²⁰ Кузнецова Н.Ф. Преступление и преступность. Избр. труды / Н.Ф. Кузнецова. – СПб., 2003. – С. 425.

³²¹ Кузнецова Н.Ф. Преступление и преступность. Избр. труды / Н.Ф. Кузнецова. – СПб., 2003. – С. 425.

³²² Васильев Э.А. Общие черты административного правонарушения и преступления / Э.А. Васильев // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 2.

Закон про основи законодавства і таким чином визначено основу для подальшого розвитку законодавства відповідно до змін, що відбуваються в суспільстві; мають бути усунуті, виведені за межі злочину дії, які вчиняються в різних сферах суспільного життя і можуть розглядатись як проступки. Це дасть можливість формування сучасного законодавства, що регулюватиме публічно-правові відносини відповідно до сучасних світових стандартів та конституційних положень.

Окрім цього, норми і ряд різних підзаконних актів під час кодифікації знайдуть своє місце в законодавстві, що спростить їх застосування. У сукупності завдяки означеному підходу до публічного права ми досягнемо таких цілей: гуманізації правової системи, відповідності законодавства положенням конституції України, відповідності законодавства сутності громадянського права. Простота і зрозумілість законів для громадян свідчатиме про демократизацію суспільства.

§ 2. Сутність публічних проступків

Поняття публічного проступку

У теорії права виділяють конституційні, дисциплінарні, адміністративні, матеріальні, податкові, цивільно-правові проступки³²³. До того ж сьогодні вчені виділяють і особливу групу фінансових правопорушень (проступків)³²⁴. Як правило, проступки регулюються нормами адміністративної, фінансової та інших галузей

³²³ Скакун О.Ф. Теория государства и права : учеб. пособ. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – С. 458; Золотарьова М.К. Адміністративно-правовий статус державних податкових інспекцій : монографія / М.К. Золотарьова ; [за заг. ред. С.В. Петкова]. – Запоріжжя : КПУ, 2010. – 164 с.; Золотарьова М. До питання необхідності запровадження адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної податкової служби України за вчинені ними податкові правопорушення [Електронний ресурс] / М. Золотарьова. – Режим доступу: <http://publicsociety.com.ua/>; Золотарьова М. Проступки у сфері адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів) [Електронний ресурс] / М. Золотарьова. – Режим доступу: <http://publicsociety.com.ua/>.

³²⁴ Монаєнко А.О. Правові основи державного фінансового контролю : навч. посіб. / А.О. Монаєнко. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 152 с.

права. Наприклад, порушення правил протипожежної безпеки; незаконне використання спеціальних технічних засобів таємного одержання інформації; останнім часом – порушення митних правил: недоставляння в митницю товарів і документів для контролю, пошкодження митного забезпечення, розвантаження, видача і використання імпорتنих вантажів без дозволу митниці, порушення зобов'язань щодо транзиту.

Отже, на сьогодні більш актуальним є поділ публічних проступків за суспільно-політичною сферою, в якій їх учинено. Уже відбулося перенесення норм з Кодексу України про адміністративні правопорушення до Митного кодексу України. Але ці проступки називаються адміністративно-митними правопорушеннями, тоді як мова йде про митні проступки. Цей процес доцільно іменувати трансфером. Трансфер норм – це перенесення норм з одного нормативного акта до іншого. Наразі такий трансфер є необхідним, він дасть змогу уникнути колізій, дублювань та значно зменшить кількість нормативних актів, які регулюють правовідносини у різних сферах суспільного життя.

Так само потрібно перенести проступки, які містяться в КУпАП, до інших чинних кодексів: Кодексу України про надра, Кодексу України про землі тощо. Наразі потрібно відокремити господарські проступки.

Уже неодноразово наголошувалось і Президентом України, і Головою уряду, депутатами всіх фракцій про необхідність прийняття Виборчого кодексу. Саме до нього мають бути перенесені проступки проти виборчих прав громадян.³²⁵

Україні необхідно є систематизація законодавства про охорону здоров'я населення. Структура і зміст Медичного кодексу наведені в дослідженнях В. Петкова, С. Стеценка та інших. Провідні науковці та практики наголошують на створенні Дорожньо-транспортного кодексу та Реєстраційного кодексу. Головною відмінністю оновленого законодавства стане його відповідність сучасним стандартам та алгоритмам теорії права. Так, у структурі кожного нормативного акта буде дотримуватись принцип поновлення норми, тобто гіпотеза, диспозиція і санкція міститимуться в одному кодифікаційному акті.

³²⁵ Циверенко Г.П. Народне волевиявлення в Україні : навч. посіб. / Г.П. Циверенко. – К. : СКІФ, 2012. – 144 с.

Ознаки публічного проступку

Модель публічно-правових відносин, що базується на аксіомах побудови відносин між владою та громадянами, визначає, проступок як винну, умисну дію, бездіяльність особи (громадянина), яка суперечить установленим нормам публічної поведінки і призводить до негативних моральних та (або) матеріальних наслідків.

Виходячи з наданої вище дефініції можна виділити такі ознаки публічного проступку:

- протиправність;
- винність;
- дія або бездіяльність;
- об'єкт посягання;
- суб'єкт проступку;
- караність;
- причинний зв'язок між діянням або бездіяльністю та негативними моральними та (або) матеріальними наслідками

Види публічних проступків

Ми можемо виокремити групи проступків за певними ознаками, розділити на види, але слід пам'ятати, що ряд особливостей, які відносять проступок до того або іншого виду, можуть перетинатись між собою. Проступок може бути водночас і незначним, і таким, що мав великі негативні наслідки. Приміром, переходячи дорогу в невстановленому місці, особа фактично вчинила незначний дорожній проступок, але, несподівано побачивши пішохода, водій транспортного засобу розпочав різке гальмування та, не впоравшись із керуванням автомобілем, врізався в зустрічний автомобіль.

Отже, доцільною є класифікація проступків за притаманними їм об'єктивними та суб'єктивними ознаками: за тим розголосом, який він мав: став відомий невеликій кількості осіб або великій групі осіб, чи набув широкого розголосу; за формою власності матеріального об'єкта: державний, недержавний у комунальній чи приватній власності; в яких умовах було вчинено протизаконну дію: під час святкувань, під час масових заходів або під час спортивних змагань. Можна розглядати ці явища, або умови, як такі, що обтяжують або пом'якшують вину особи, яка вчинила проступок.

Але головною для поділу проступків має стати сфера суспільних відносин, до яких вони належать: медична, санітарно-епідеміологічна, охорони громадського порядку тощо. У такій системі класифікації не виникає жодних суперечностей. Вона є простою, зрозумілою, такою, що відповідає аксіомам теорії права та соціології; один закон (кодекс), який регулює суспільні відносини у визначеній сфері; один орган, діяльність котрого регламентована одним законом (без підзаконних актів, інструкцій, положень тощо). Чітка ієрархія законів та підзаконних актів надасть можливість оптимізації національної системи законодавства.

§ 3. Структура складу проступку

Поняття складу проступку

Проступок є фактом реальної дійсності. Склад проступку, у свою чергу, – це логічна конструкція, правове поняття про нього, що відображає суттєві властивості реальних явищ, тобто певних антиуспільних явищ. Законодавець не створює ознак проступків, а лише відбирає з них суттєві, відмінні і конструює склади. Логічна конструкція закріплюється у праві і стає обов'язковою. Перелік закріплених у ній ознак – необхідна і достатня умова для кваліфікації діяння як проступку. Реальне діяння тільки тоді вважається проступком, коли воно містить усі названі законом ознаки, відсутність хоча б однієї з них означає відсутність складу в цілому³²⁶.

Склади конкретних проступків виконують важливу функцію, оскільки вони встановлюють юридичні підстави юридичної відповідальності і передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу. Вони забезпечують однакове застосування закону, правильну кваліфікацію проступків,

³²⁶ Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с. – С. 215.

гарантують недопущення необґрунтованого притягнення громадян до адміністративної відповідальності, обмежують відповідальність рамками вчиненого³²⁷.

Елементами складу проступку є об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

**Об'єкт проступків
та його
класифікація**

Об'єкт проступку – це те, на що спрямоване посягання (суспільні відносини). Об'єктом проступку, як і будь-якого правопорушення, є суспільні відносини. Визначені діяння тому і називаються антигромадськими і забороняються, що заподіюють шкоду існуючим суспільним відносинам. Визнання останніх об'єктом проступку допомагає розкрити соціальну суть проступку, моральний характер юридичної відповідальності.

Об'єкт проступку посідає одне із центральних місць у дослідженнях вітчизняних та зарубіжних учених. М. Коржанський вважає, що встановлення ознак об'єкта проступку має важливе практичне значення для юридичної кваліфікації³²⁸. Об'єкт проступку визначається характером суспільної шкідливості, а також тими соціальними цінностями, які захищаються конкретною правовою нормою.

Велике значення має класифікація об'єктів проступку. Саме класифікація дає змогу чіткіше визначити об'єкт кожного діяння, його місце в загальній системі відносин, що охороняються адміністративними санкціями, його цінність³²⁹.

Залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрагування розрізняють загальний, родовий, видовий та безпосередній об'єкти проступку. Але класифікація об'єктів проступку, остаточним результатом якої є отримання таких понять, як: «загальний об'єкт», «родовий об'єкт», «видовий об'єкт», «безпосередній об'єкт», сформульована всупереч основним логічним

³²⁷ Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2001. – С. 18.

³²⁸ Коржанский Н.И. Объект и предмет уголовно-правовой охраны / Н.И. Коржанский. – М. : Академия МВД СССР, 1980. – С. 284.

³²⁹ Михайлов Р.І. Характеристика складу адміністративних деліктів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху / Р.І. Михайлов // Держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – № 3. – С. 172–177

правилам поділу. Відсутність належного логіко-методологічного обґрунтування, у свою чергу, призводить до логічних помилок при побудові відповідних дефініцій.

На наше переконання, необхідно на питання, пов'язані з визначенням об'єкта та класифікації його складових, дивитись із позиції визначення об'єкта правопорушення. У такому разі загальний об'єкт правопорушення – це суспільні відносини. Родовий об'єкт (як для проступку, так і для злочину) виділяється за сферою суспільного життя, в якій він вчиняється. Видовий об'єкт можна виділити відповідно до цього ряду факторів, пов'язаних із характеристикою об'єктів вчинення правопорушення, а в нашому випадку проступків: суспільна мораль, здоров'я громадян, власність тощо – усі чинники впливають на характер проступку. Важливим фактором для класифікації і, отже, для регулювання відповідних органів є ймовірні наслідки, які міг би спричинити проступок. Тобто покарання накладаються фактично за те, що могло би статись. Саме так трактувались у римському праві делікти. Відповідальність накладається за кинутий недопалок на землю, тому що особа засмічує вулиці або цей недопалок може стати причиною пожежі в лісі. Отже, ми перейшли до безпосереднього об'єкта, і тут слід говорити про час, місце та умови дії. Аналіз кожного з безпосередніх факторів дає нам змогу говорити про те, чи була насправді та або інша дія проступком або злочином, чи несла вона суспільну небезпеку взагалі.

**Об'єктивна
сторона
проступків**

Об'єктивна сторона проступку – це те, в чому проступок виявляється назовні, відповідна поведінка особи, наслідки заподіяної шкоди об'єкту посягання; це відповідний процес дії протягом визначеного часу.

Об'єктивну сторону характеризують такі ознаки: діяння (дія або бездіяльність); шкідливі наслідки проступку; причинний зв'язок між діянням і суспільно шкідливими наслідками. Це обов'язкові ознаки проступку. Поряд з ними існують необов'язкові (факультативні) ознаки об'єктивної сторони проступку – місце, спосіб, час, засоби, обставини вчинення проступку³³⁰.

³³⁰ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина.

Діяння – це дія або бездіяльність, вольові вчинки. Дія – це активна поведінка особи. Бездіяльність – пасивна поведінка особи, невиконання нею відповідних обов'язків, що покладаються на неї відповідними правовими та іншими нормативними актами. Шкідливі наслідки публічного проступку – це ті негативні зміни, які настають, завдаються об'єкту посягання, відносинам, що охороняються.

Законодавець виділяє дві групи шкідливих наслідків проступків: матеріальні й формальні. Тому виділяють проступки з матеріальним складом і проступки з формальним складом. Проступки з матеріальним складом – це такі правопорушення, для об'єктивної сторони яких закон вимагає встановлення не тільки факту діяння, а й шкідливих наслідків. Проступки з формальним складом – це такі правопорушення, для об'єктивної сторони яких закон вимагає встановлення тільки факту власне діяння. Шкідливі наслідки в цих правопорушеннях, хоча й можуть настати, але лежать за межами складу проступку. Слід мати на увазі, що більшість проступків – із формальним складом.

Причинний зв'язок між діянням і суспільно шкідливими наслідками, що настали, встановлюється лише в проступках з матеріальним складом. Причина – це необхідна умова виникнення наслідків, без цієї умови виникнення даного наслідку неможливе. Вона повинна в часі передувати наслідку і – головно – має цей наслідок викликати³³¹.

**Суб'єкт та
суб'єктивна
сторона
проступків**

Аналіз відповідних статей КУпАП дає змогу дійти висновку, що суб'єктом проступку визнається осудна особа, яка досягла певного віку і вчинила описаний у законі склад проступку. Таким чином, суб'єктом проступку є той, хто його вчинив. Сам суб'єкт як реально існуюча особа до складу не входить. Склад містить лише окремі ознаки, якими ця особа характеризується³³². Суб'єктивна сторона – це прови-

³³¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина.

³³² Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с. – С. 63.

на, тобто психічне ставлення особи, яка вчинила проступок, до свого діяння і до шкідливих наслідків, що настали внаслідок цього діяння. Вина є необхідною умовою відповідальності. Якщо в діях особи вина не встановлена, а шкідливі наслідки стали результатом випадкових обставин – немає суб'єктивної сторони, немає проступку, немає відповідальності³³³.

Відповідно, проступок визнається вчиненим умисно, якщо особа, що його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії або бездіяльності, передбачала його шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків. У минулому була поширена думка, що в адміністративному праві, на відміну від кримінального, вина не завжди є обов'язковим елементом. Певною мірою це було некритичним сприйняттям поглядів дореволюційних російських учених, котрі вважали, що адміністративні стягнення можуть застосовуватися незалежно від вини³³⁴. Отже, суб'єктивну сторону проступку становить пов'язаний з його вчиненням психічний стан особи.

Суб'єктивній стороні властиві такі ознаки: вина, мотив і мета вчинення проступку. Розглядаючи проступки, нам доводиться звертатись до КУпАП. Але слід розуміти, що цей кодекс так само, як і ряд інших нормативних актів, є архаїчним і таким, що потребує негайних змін. Законодавство про адміністративну відповідальність не дає поняття вини, але вказує її як обов'язкову ознаку адміністративного проступку в ст. 9 КУпАП і дає визначення умисних і необережних проступків (ст. 10 і 11 КУпАП). Вина – основна й обов'язкова ознака суб'єктивної сторони будь-якого проступку. Це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння та його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності. У загальних рисах поняття цих форм вини розкрито в ст. 10 і 11 КУпАП.

Специфічно людським видом дії є вольова дія і власне лише дія в специфічно людському значенні цього слова, тобто сві-

³³³ Административное право Украины : учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – С. 226–227.

³³⁴ Административная ответственность в СССР / под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1968. – С. 82.

домий акт, спрямований на здійснення певної мети³³⁵. У більшості випадків формулювання проступку передбачає, що він здійснюється у формі наміру. Натомість, мотив і мета вчинення проступку є факультативними ознаками суб'єктивної сторони складу проступку. Під мотивом розуміється усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася під час вчинення проступку. Мета – це протиправний результат, наслідок, якого прагне досягти особа вчиненням проступку. Мотив і мета частіше за все до складу проступку не входять, хоча в деяких випадках лише вчинення діяння з певним мотивом або метою становить склад проступку. Окремі статті КУпАП передбачають відповідальність за вчинення діяння в разі відсутності певної мети. В деяких статтях КУпАП мотив і мета проступку не називаються, але маються на увазі³³⁶.

Глава 2

Відповідальність за проступки

Заміна термінів «адміністративне правопорушення» та «адміністративна відповідальність» на «публічне правопорушення» та «публічна відповідальність» має велике як теоретичне, так і практичне значення. Водночас, закон тільки тоді буде дієвим, коли в ньому будуть присутні всі складові правової норми: гіпотеза як правило поведінки; диспозиція – порушення цього правила; санкція – покарання за порушення.

Отже, вже сьогодні ми повинні говорити не лише про трансфер норм до базових кодексів, публічну відповідальність

³³⁵ Рубинштейн С.Л. Основы психологи / С.Л. Рубинштейн. – М., 1940. – С. 456.

³³⁶ Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2001. – С. 20–21.

новітніх кодексів для ефективного регулювання різних сфер суспільного життя, а і про реформаційні зміни в розумінні матерії права, про повернення права до своїх витоків. Невичерпним джерелом права є римське цивільне право, яке містить як норми публічного, так і норми приватного права. Галузевий, підгалузевий поділ радянського права має відійти в минуле як такий, що не витримав перевірки часом. Вже зараз представники інформаційного права говорять про його універсалізм, бо воно регулює приватні і публічні відносини. Такі самі твердження наводять і фахівці з фінансового права. Але зараз вони розглядаються як підгалузі адміністративного права. Підкреслимо що нам слід брати приклад з правової науки Франції де право поділяється на публічне і приватне. Водночас кодекси повинні регулювати не галузі (підгалузі) права, а сфери суспільного життя.

§ 1. Публічний примус

Загальна характеристика публічного примусу

Поняття примусу як методу публічного управління І. Голосніченко визначає як спосіб цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій, органів, служб та службовців апарату державної виконавчої влади в інтересах забезпечення оптимального рівня виконання вимог законодавства³³⁷. В. Колпаков, О. Кузьменко натомість узагальнюють примус як метод державного управління – це різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організаційного впливу суб'єктів управління на об'єкти, що віднесені до їх відання³³⁸.

³³⁷ Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття. Загальна та основна частина : [навч. посіб.] / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова. – К., 2005. – С. 87.

³³⁸ Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 543 с. – С. 184.

Державний примус у демократичній країні характеризується тим, що цей метод здійснення державної влади є допоміжним, застосовується на основі переконання і лише після переконання. Це означає, по-перше, що примус завжди базується на використанні різноманітних заходів виховання, роз'яснення і стимулювання. По-друге, він використовується лише тоді, коли виявляються неефективними відповідні засоби переконання. По-третє, переконання і примус використовуються, як правило, комплексно.

Отже, державний примус і його складову – примус публічний – слід розглядати як одну з невід'ємних складових здійснення державної влади, як її метод. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються, і застосовується з метою усунення («зняття») такої поведінки³³⁹.

Публічна відповідальність та її основні риси

Публічна відповідальність характеризується негативною реакцією держави на протиправні прояви окремих фізичних (а в деяких випадках і юридичних) осіб шляхом встановлення відповідних правил, заборон і адекватних порушенням санкцій щодо порушників. Публічна відповідальність має всі ознаки юридичної відповідальності, позаяк є різновидом останньої. Це, з одного боку, державний примус, міра стягнення за вчинене правопорушення, а з іншого – обов'язок винного зазнавати негативних для нього наслідків. Відповідальність може наставати тільки в тому випадку, коли це передбачено нормою права. Наявність норми і органу, що її застосовує, – це лише передумова. Але вони недостатні для накладення стягнення, для притягнення до публічної відповідальності обов'язковою підставою є публічний проступок.

³³⁹ Адміністративне право України: Акад. курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 412.

В умовах переходу до формування цивілізованого суспільства і правової держави зросло значення правовідновлюваної відповідальності. У разі, якщо правопорушенням заподіяно шкоду правам громадянина або об'єднанням громадян, першочерговим завданням є відновлення порушених прав, відшкодування шкоди за рахунок правопорушника³⁴⁰. І хоча більшого розвитку набуває такий інноваційний нестандартний підхід до вирішення публічних та приватних спорів, як консенсус, який є суттю медіації та діяльності третейських судів, до сьогодні він сприймається як атиповий та такий, що порушує загальний емпіричний підхід як до процесуальної, так і до матеріальної частини права.

Основні риси публічної відповідальності виявляються в тому, що: підставою для її настання є публічний проступок; вона реалізується за умов неслужбової невідповідності; існує велика кількість уповноважених органів (посадових осіб), що накладають відповідні стягнення; порядок накладання таких стягнень визначається нормами публічного права.

§ 2. Публічні стягнення

Поняття публічного стягнення

Ураховуючи чинне законодавство, можна визначити публічне стягнення як визначену в законі міру відповідальності у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального

або фізичного характеру, що застосовується щодо суб'єкта публічного проступку за його протиправне діяння. Метою публічного стягнення, виходячи зі змісту ст. 23 КУпАП, є виховання особи, яка вчинила публічний проступок, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

³⁴⁰ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – С. 438–439.

Публічні стягнення характеризуються тим, що несуть у собі елементи репресивного (карального), виховного та запобіжного характеру, як це впливає із ст. 23 КУпАП. Крім того, вони мають за мету захист громадського порядку, власності та інших суспільних відносин. Кожне публічне стягнення – це несприятливі юридичні наслідки, це покарання за шкоду, завдану проступком суспільним відносинам.

Види публічних стягнень

Стаття 24 КУпАП містить перелік стягнень, які можуть бути віднесені до категорії публічних: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета; конфіскація; позбавлення спеціального права; виправні роботи; громадські роботи; адміністративний арешт.

Публічні стягнення в ст. 24 КУпАП викладені у відповідному порядку, що відображає зростання від незначних (попередження) до більш значних (конфіскація) та до суворих стягнень – виправних робіт та адміністративного арешту.

Стаття 26 КУпАП передбачає, що попередження виноситься у письмовій формі або у передбачених законодавством випадках фіксується іншим встановленим способом. Це переважно виховний вплив держави в особі органу адміністративної юрисдикції на поведінку правопорушника.

Штрафом, у свою чергу, є грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб у випадках і розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України (ст. 27 КУпАП).

Оплатне вилучення предмета (ст. 28 КУпАП). Законодавець, передбачаючи цей вид стягнення, ставив за мету виключити володіння предметом, який перебуває у власності громадянина або іншої фізичної особи, однак суб'єкт правовідносин володіє цим предметом з порушенням встановлених правил.

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом (предметом) публічного проступку, полягає у примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави. Конфісковано може бути лише предмет, який перебуває в особистій власності правопорушника. Однак ст. 29 КУпАП застерігає, що це загальний підхід до конфіскації.

Позбавлення спеціальних прав як вид стягнення передбачено ст. 30 КУпАП. У цій статті прямо вказано, яких спеціальних прав може бути позбавлена особа за вчинення публічного проступку. У разі неправомірного користування наданими правами відповідний орган (наприклад, державна автомобільна інспекція) тимчасово позбавляє цього права громадянина чи іншу фізичну особу.

Громадські роботи відповідно до ст. 30-1 КУпАП полягають у виконанні особою, яка вчинила відповідне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид котрих визначають органи місцевого самоврядування. Призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більше ніж чотири години на день. Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старшим за 55 років та чоловікам старшим за 60 років.

Стаття 31 КУпАП передбачає виправні роботи, які застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративний проступок, з відрахуванням до двадцяти відсотків її заробітку в дохід держави. Виправні роботи призначаються місцевим судом.

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) передбачає короткострокове, строком до 15 днів, позбавлення волі особи, яка вчинила публічний проступок, який завдав значної шкоди суспільним відносинам.

Класифікація публічних стягнень

Публічні стягнення за публічні проступки доцільно класифікувати за такими критеріями: характер впливу на особу; порядок застосування; дія в часі; суб'єкти застосування.

Також у юридичній літературі прийнято всі стягнення, які накладаються в адміністративно-правовому порядку, залежно від характеру впливу на особу поділяти на особисті, майнові та змішані – особисто-майнові, а також на ті, що мають тільки

виправно-виховний вплив, і ті, що поряд з виховним впливом виключають можливість вчинення подібних правопорушень у майбутньому даною особою.

За такою ознакою, як суб'єкти застосування, публічні стягнення можуть бути поділені на: ті, що застосовуються лише судом (суддею), – конфіскація, адміністративний арешт, виправні роботи, громадські роботи; ті, що можуть застосовуватись іншими органами адміністративної юрисдикції (попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, позбавлення спеціального права).

Глава 3

Провадження у справах про публічні проступки

Основою нормативно-правового забезпечення адміністративної діяльності органів державної влади є ті положення, які містяться у нормативних актах, що регулюють здійснення адміністративно-процедурних дій. Ці дії поділяються на внутрішньо системні (ті, які регулюють відносини між членами певного органу, установи, відомства) та зовнішньо системні. Зовнішньо системні відносини передбачають відносини між державними органами та іншими особами (фізичними та юридичними)³⁴¹. Відсутність процедури в застосуванні норми владовідносин призводить фактично або до паралізації її роботи, або до суб'єктивного розсуду чиновників. І те, і інше є неприпустимим у правовій державі. Доти, доки в країні не будуть проведені серйозні заходи з правової процесуалізації матеріальних прав, ре-

³⁴¹ Нормативно-правове забезпечення публічних відносин під час побудови громадянського суспільства в Україні / С.В. Петков. – Запоріжжя : КПУ, 2011. – С. 22.

альних зрушень щодо захисту прав громадян, наданих Конституцією України та іншими законами, не буде.

Аналізуючи питання прав, не можемо обійти питання, пов'язаних з нелогічністю побудови КУпАП, у якому вміщено, окрім матеріальних норм, цілі глави процедурних норм. Це неприпустимо і спричиняє викривлення розуміння співвідношення матеріального та процесуального права, а з прийняття КАСУ стає таким, що викривляє сутність законодавства, адже у ст. 3 КАСУ зазначено, що «адміністративний процес – це равновідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства». Тоді виникає, базуючись на законодавстві, цілий ряд визначень адміністративного процесу: адміністративний процес – це управління; адміністративний процес – це адміністративна діяльність; адміністративний процес – це накладення адміністративних стягнень; адміністративний процес – це діяльність органів виконавчої влади та безліч інших.

Така плутанина і нерозуміння в дефініціях та нормах породжує законодавчий хаос, який призводить до правового нігілізму, корупції та беззаконня. Для виправлення такого стану речей уже давно назріла необхідність вилучення з КУпАП статей процесуального характеру і створення на їх основі «Кодексу України про провадження у справах про проступки», або глави з такою назвою у Кодексі України про адміністративні процедури.

§ 1. Загальна характеристика проваджень у справах про публічні проступки

Поняття провадження у справах про публічні проступки

При розробці теоретичного та нормативного підґрунтя провадження у справах про публічні проступки радянські вчені підходили до нього з прагненням забезпечити законність у діяльності державного управління шляхом упорядкування законом їхніх владних дій і процедури цих дій при відносинах

влади з громадянами. Держава була єдиним джерелом влади тому А. Лунев підкреслював, що під адміністративним процесом варто розуміти порядок діяльності всіх органів державного управління із здійснення їхньої компетенції, порядок розв'язання справ, що виникають у процесі управління, а також застосування норм матеріального адміністративного права. Він писав, зокрема: «Усе це широке коло питань, що мають важливе значення поліпшення роботи органів державного управління, входить у поняття адміністративного процесу»³⁴².

Провадження у справах про публічні проступки можна розглядати як різновид адміністративного процесу, складову адміністративної діяльності. Проводячи провадження у справах про публічні проступки, уповноважені особи органів державної влади здійснюють ряд процедурних дій: огляд, затримання тощо. Згадаємо, що адміністративні (управлінські) дії – це: контроль, облік, прийняття управлінських рішень тощо. Хоча, звісно, огляд речей можна певним чином віднести до контролю або обліку, і, звісно, особа яка проводить огляд, приймає про це рішення. Ці дії можна класифікувати як слідчі дії, як вид адміністративно-юрисдикційного провадження, таке провадження має специфічну процедуру розгляду справ з накладення адміністративних стягнень.

Отже, провадження у справах про публічні проступки – це системне утворення, комплекс взаємозалежних процесуальних дій, що:

- утворюють визначену сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою і взаємозв'язком з відповідними матеріальними правовідносинами;
- викликають потреби встановлення, доведення, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних розглянутої юридичної справи;
- зумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах, документах, зазвичай у протоколі.

³⁴² Лунев А.Е. Вопросы административного процесса / А.Е. Лунев // Правоведение. – 1962. – № 2. – С. 43.

**Принципи
провадження
у справах про
публічні проступки**

здійснення провадження національною мовою, безпосередність провадження, дотримання змагальності сторін, простота та швидкість (оперативність) провадження, дотримання права на захист законних інтересів громадян, рівність осіб, які беруть участь у провадженні³⁴³.

Провадження у справах про публічні проступки має здійснюватись на підставі єдиних принципів, серед яких можна назвати такі: законність, публічність, гласність, об'єктивність,

**Основи формування
сучасного
законодавства
щодо провадження
у справах про
публічні проступки**

суальний закон, який би визначив права й обов'язки компетентних органів, посадових осіб. Ці прогалини в законодавстві можуть бути усунені шляхом прийняття нового Кодексу України про адміністративні процедури.

Через відсутність у чинному законодавстві названих правових положень багато правопорушень залишаються латентними, порушники уникають відповідальності. Для розвитку відносин, урегульованих адміністративно-деліктним правом, необхідний проце-

чинний КУпАП має стати основою для формування сучасного законодавства щодо захисту прав громадян з боку державних органів влади. Так глави 1, 2, 3, 4, 18–33 Кодексу шляхом виділення та об'єднання норм можуть стати основою для Кодексу України про адміністративні процедури. При цьому в Загальних положеннях мають бути дані визначення дефініцій «адміністративні процедури», «провадження у справах про публічні проступки» тощо³⁴⁴. Цю думку висловлено в ряді досліджень українських адміністративістів В. Авер'янова, В. Колпакова, О. Кузьменко та інших.

³⁴³ Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / [Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П.] – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

³⁴⁴ Нормативно-правове забезпечення публічних відносин під час побудови громадянського суспільства в Україні / С.В. Петков. – Запоріжжя : КПУ, 2011. – С. 23–24.

Вважаємо за доцільне підняти питання про створення нормативного акта Адміністративного кодексу України, який складатиметься з двох частин. Загальна частина міститиме в собі норми, які регулюють правильну, відповідну поведінку представників органів державної влади, антикорупційне законодавстві та Закон про звернення громадян. Фактично це певні алгоритми дій яким повинен слідувати чиновник. У цій же частині повинен бути і розділ (розділи) щодо провадження у справах про публічні проступки. Друга – особлива – частина повинна містити норми матеріального права, тобто адміністративні проступки, які вчиняють представники органів державної влади.

§ 2. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про публічні проступки

Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про публічні проступки

Виходячи зі змісту ст. 213 КУпАП України, справи про публічні проступки можуть розглядатись, зокрема, адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами, уповноваженими на те КУпАП. Від імені таких органів справи про публічні проступки розглядають уповноважені на те посадові особи.

Майже для всіх цих органів характерно, що кожен з них вирішує тільки конкретно визначене коло питань: прикордонні війська України розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України; органи державного пожежного нагляду наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями щодо правопорушень, пов'язаних з порушенням встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконанням приписів та постанов посадових осіб органів державного пожежного нагляду.

ду; органи залізничного транспорту розглядають справи про порушення правил користування засобами цього транспорту, правил щодо охорони порядку та безпеки руху, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на залізничному транспорті, правил пожежної безпеки на залізничному транспорті і т. ін. Загалом адміністративно-юрисдикційними повноваженнями наділено значно більшу кількість органів виконавчої влади. Так, накладати адміністративні стягнення за певні адміністративні правопорушення на транспорті можуть: органи морського транспорту, органи річкового транспорту; органи автомобільного транспорту та електротранспорту (щодо порушень правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, правил користування автомобільним транспортом та електротранспортом)³⁴⁵.

Слід зазначити, що справи про публічні проступки суди повинні розглядати лише у випадку спору, необхідності доказування тих або інших дій особи, яка вчинила проступок. У разі, якщо під час провадження посадова особа, органу державної влади вчинить адміністративний проступок, особа проти якої вчинені неправомірні дії, має можливість оскаржувати їх перед безпосереднім керівником чиновника в загальному суді або в адміністративному суді.

Судові органи

До суб'єктів, наділених правом розгляду справ про публічні проступки, враховуючи положення ст. 213 КУпАП, належать районні, районні у місті, міські та міськрайонні суди, апеляційні суди, Верховний Суд України.

Судді є найбільш кваліфікованими у професійному плані порівняно з уповноваженими особами інших органів державної влади. Тож не дивно, що до їх компетенції віднесені найсерйозніші справи. Так, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, конфіскація предмета, виправні роботи та адміністративний арешт можуть бути застосовані до винної особи лише за рішенням суду³⁴⁶.

³⁴⁵ Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 412.

³⁴⁶ Адміністративне право України: Акад. курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 412.

§ 3. Стадії провадження у справах про проступки

Відкриття провадження

Відкриття справи є початковою стадією провадження у справах про публічні проступки. Виходячи із теорії процесу, приводами порушення спра-

ви слід вважати одержання уповноваженими особами будь-якої інформації про діяння, що мають ознаки проступку. Такою інформацією може бути:

- 1) безпосереднє виявлення публічного проступку уповноваженою особою;
- 2) заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, організацій, засобів масової інформації в пресі, по радіо, телебаченню, інші повідомлення;
- 3) повідомлення про вчинення проступку, отримані від інших правоохоронних та контрольно-наглядових органів;
- 4) повідомлення про вчинення проступку, отримані від митних, прикордонних та правоохоронних органів іноземних держав, а також міжнародних організацій тощо³⁴⁷.

Виходячи з цього можна припустити, що саме ознаки публічного проступку є тією єдиною підставою, яка дає можливість, навіть зобов'язує відповідні органи, їх посадових осіб порушити (відкрити) провадження у справі про проступок. А отже, підставою для порушення справи є вчинення особою діяння, яке має ознаки проступку. Від підстави слід відрізнити привід, яким можуть бути заяви громадян, повідомлення підприємств, установ, організацій, преси тощо.

Адміністративне розслідування

На стадії адміністративного розслідування справи повинні бути встановлені фактичні обставини вчиненого проступку, які можна розділити на

три групи. До першої належать обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність чи відсутність складу проступку. Другу групу становлять обставини,

³⁴⁷ Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

які мають значення для вирішення питання про вид і розмір стягнення. Третя група – обставини, що стосуються причин і умов, які сприяють вчиненню проступку, та їх попередження. Адміністративне розслідування закінчується оформленням протоколу про проступок.

***Розгляд та
прийняття
рішення у справі***

Розглядаючи стадію розгляду та прийняття рішення у справі про проступки, слід звернути увагу на те, що вона включає в себе такі етапи: підготовка справи до розгляду; аналіз зібраних матеріалів, обставин справи; прийняття постанови; доведення постанови до відома.

При підготовці справи до розгляду державному органу (посадовій особі) необхідно вирішити такі питання: чи належить дана справа до його компетенції; чи правильно складені протоколи та інші матеріали справи; чи повідомлені учасники про час та місце розгляду справи; чи витребувані необхідні додаткові матеріали; чи підлягає задоволенню клопотання учасників провадження.

Важливе значення на цій стадії має з'ясування: чи був вчинений публічний проступок, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона публічній відповідальності, чи є обставини, що обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду.

У результаті розгляду справи виноситься постанова про накладення стягнення; застосування заходів впливу; закриття справи. На останньому етапі цієї стадії постанова доводиться до відома.

***Оскарження
рішення у справі***

Слід зазначити, що четверта стадія – оскарження рішення у справі про проступки – включає в себе такі етапи, як: оскарження постанови або внесення на неї подання прокурора; перевірка законності постанови; прийняття рішення; доведення рішення до відома.

Серед усіх стадій провадження у справах про проступок це єдина факультативна стадія. Вона виступає як гарантія за-

конності й обґрунтованості прийняття рішення у справі. Процесуальними підставами для перегляду постанови у справі є: скарга або адміністративний позов особи, щодо якої винесено постанову, скарга потерпілого, подання прокурора.

***Виконання рішення
у справі***

Завершальною стадією провадження у справі про публічні проступки є стадія виконання рішення у справі про проступки. Провадження у справі варто вважати цілком завершеним лише тоді, коли реально задоволені вимоги зацікавлених осіб (лідуючих суб'єктів), усунуто перешкоди для здійснення зацікавленими особами їх прав і законних інтересів, відновлено в повному обсязі порушені права і законні інтереси, скасовано незаконно накладені обов'язки або незаконне притягнення до відповідальності, припинено протиправну поведінку. Так само закінченням провадження може бути аргументована, заснована на законі відмова за зверненням зацікавлених осіб, поданням лідуючих суб'єктів.

СПЕЦІАЛЬНА ЧАСТИНА

АДМІНІСТРАТИВНА ДЕЛІКТОЛОГІЯ

Деліктологія – наука, яка вивчає правопорушення як протиправну поведінку, порушення права. Вона включає в свій предмет особу, її дії та душевні рухи, а також навколишні чинники: предмет, явища й події, в яких відбувається та чи інша ситуація. Деліктологія – це комплексна наука, її складовими є питання, які вивчають психологія, соціологія, етика, філософія та інші науки. Невід’ємними частинами деліктології, звісно, є криміналістика й кримінологія. Якщо розглядати право в межах приватної та публічної парадигм, що впливають і доповнюють одна одну, у єдиній фрактальній об’ємній матриці, то деліктологія відображає в своїй герменевтичній сутності обидва полюси права так само, як і інші галузі, інститути та режими.

Але ця частина роботи присвячена не вивченню деліктології як суспільного явища, а лише тій її частині, яка пов’язана з управлінським, адміністративним вектором правопорушувальної сутності діяльності особи в суспільстві. З появою управління як складової влади, представники науки, культури та мистецтва доступними їй засобами висміювали, аналізували, зображали ті риси осіб, які були при владі, що були несумісні з високими ідеалами рівності, справедливості та братерства. Філософи давнини присвячували свої праці створенню ідеальних образів устрою суспільства, в якому особа, котра обіймає керівну управлінську, адміністративну посаду, наділена всіма чеснотами, які можна тільки уявити.

Осторонь від вивчення управління, правил адміністрування, проблем, пов’язаних з порушенням встановлених законом правил поведінки, звісно, не могли залишитись і вчені-правознавці. Розроблена ще за античних часів структура

поділу влади на законодавчу, адміністративно-виконавчу та судову залишається актуальною до сьогоднішнього дня. Ідеї, запозичені грецькими та римськими дослідниками у скіфослов'янському світі, надихнули на створення цілої концепції демократичної побудови суспільства.

Зазначимо, що юристи давнини не відокремлювали право від соціуму, невід'ємною складовою якого воно є. Тому Гай, Павло, Трібоніан та інші в своїх навчальних посібниках говорили про римське цивільне право, тобто право римської громади. Такий цивілізаційний підхід права підкреслює й А.Я. Антонов: «Основним принципом духовно-морального благоустрою необхідно визнати принцип національності. Духовно-моральна діяльність повинна бути національною. Без власної науки, без власного естетичного розвитку, без самостійного релігійного виховання країна не може бути самостійною. Вона без голови й без свободи. Без національної духовної діяльності країна не може бути самостійним членом у родині інших народів, як не може бути самостійною людина, яка не має своєї волі, свого розуму, своєї совісті, але живе чужою волею, чужим розумом і совістю інших. Для з'ясування принципу національності в духовно-моральному благоустрої достатньо звернути увагу на національний характер науки. Поза національністю наука не може розвиватися, і національність є необхідною умовою для самостійного наукового розвитку»³⁴⁸.

Отже, слід наголосити, що право неможливо й навіть небезпечно вивчати, а потім упроваджувати, не дослідивши умов, у яких буде діяти та чи інша норма. Право не повинно бути відірваним від життя, бо воно є його відображенням. Саме з таких позицій розглянуто адміністративну деліктологію в цьому посібнику. Також слід зазначити, що повний виклад принципів питань які входять до складу адміністративної деліктології потребує включення третього розділу «Адміністративне судочинство». Але зважаючи на те що адміністративне судочинство, запроваджене на теренах України, великою мірою відповідає європейському вектору розвитку права, наразі вже

³⁴⁸ Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права) (оттиск из «Университетских известий», 1889 г.) / А.Я. Антонович. – Киев, 1890. – Ч. 1, 2.

видано цілу низку праць, і вони вписуються в запропоновану концепцію, в посібнику вміщені лише деякі критичні нотатки з приводу ролі та місця адміністративного судочинства, як складової частини адміністративної деліктології зокрема і адміністративного права в цілому

РОЗДІЛ І

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Глава 1

Поняття юридичної відповідальності посадових осіб та її місце в системі юридичної відповідальності

Дослідження проблеми відповідальності державних службовців у контексті реалізації їх правового статусу є досить важливим та принциповим питанням адміністративного права. Вказані особи, реалізуючи надані їм повноваження у сфері державного управління, вступають в адміністративно-правові відносини з різними суб'єктами. Це є досить відповідальним, адже, наприклад, на державних службовців покладено владні й управлінські функції щодо забезпечення та зміцнення законності й правопорядку, охорони прав та інтересів громадян. Але, на жаль, за довгі роки панування адміністративно-командної системи увесь державний апарат виявився уражений тяжкими недугами, які згубно позначилися на життєздатності всього суспільства та похитнули основи суспільного устрою й національну безпеку.

Наразі держава фактично встановлює імунітет державним службовцям від законних вимог громадян, щодо яких вони вчинили протиправні діяння. Максимум, що можуть зробити потерпілі, це домогтися скасування незаконного акта. Прома-

дяни не тільки не наділені правом притягнути, а й фактично не знають, як порушити питання про притягнення службовця до юридичної відповідальності. До будь-якого виду відповідальності службовця може притягнути лише інший службовець. За громадянами залишається тільки право подавати скарги на безкарність тих, хто порушив їх права³⁴⁹.

§ 1 Теорія відповідальності посадової особи

Адміністративна відповідальність в радянській моделі адміністративного права

Вивчення інституту адміністративної відповідальності в нашій країні було одним з важливих напрямів адміністративно-правових досліджень 50–80-х рр. ХХ ст. Цей інститут досліджували видатні вчені-адміністративісти

(І.А. Галаган, А.Е. Луньов, Д.Н. Бахрах, М.Я. Масленников та ін.). Загалом вони визначали адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності, що виражається в застосуванні органом управління (посадовцем) адміністративного покарання до особи, що вчинила адміністративне правопорушення. Слід зауважити, що визначення юридичної відповідальності через застосування санкції до правопорушника – загальне правило в правознавстві, як радянського періоду, так і нинішнього³⁵⁰. Так, щодо цього К.С. Бельський зазначав, що проступок – це протиправна, суспільно небезпечна, винна дія (бездіяльність), що посягає на правила, встановлені органами державної влади й управління з метою правового захисту режиму користування основними засобами виробництва, природними багатствами, охорони громадського порядку і безпеки³⁵¹.

³⁴⁹ Бахрах Д.Н. Как защитить себя от произвола / Д.Н. Бахрах // Российская юстиция. – 2003. – № 9. – С. 5.

³⁵⁰ Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / К.С. Бельский ; под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина. – М. : Дело и Сервис, 2004. – С. 652.

³⁵¹ Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – Киев : Вища школа, 1979. – С. 80–81.

Водночас А.Е. Лунев вказував, що більшість адміністративних проступків відрізняється від злочинів меншою мірою громадської небезпеки, відсутністю значної шкоди для суспільства. Вони не становлять загрози для основ радянського ладу, але небезпечні для соціалістичного правового порядку. Протиправне діяння співвідноситься з основними цінностями суспільства. Тим самим воно включено у сферу громадського буття, є виразником специфічних соціальних зв'язків: з його здійсненням виникають відносини правової відповідальності. Саме соціальні цінності (ті або інші громадські відносини) визначають міру громадської небезпеки діянь. Громадська небезпека об'єктивувалася в санкціях, а виявляється в порівнянні різних санкцій³⁵².

На сьогодні в законодавстві збереглася основна ідея радянського адміністративно-деліктного права при формулюванні поняття адміністративного правопорушення, але оскільки тогочасний державний тоталітарний режим закінчився із розпадом СРСР, то на перше місце в нашій незалежній державі поступово закріплюється верховенства права. Ця обставина призвела до внесення у 2001 р. відповідних змін до ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими запроваджено дефініцію «адміністративне правопорушення (проступок)» як протиправної, винної (умисної або необережної) дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність»³⁵³.

І знову ми бачимо нелогічність нашого законодавства, яке базується на теоретичних постулатах радянської школи права 1970–1980-х рр. Як наслідок праці вчених-юристів мають в основному вигляд коментарів та роз'яснень діючих норм, а отже, лише трактують давно введені в науковий обіг помилкові судження. У цьому контексті зазначимо, що використання термінів «проступок» та «адміністративне правопорушення»

³⁵² Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения / А.Е. Лунев. – М. : Госюриздат, 1961. – С. 38.

³⁵³ Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К. : Національний Книжковий Проект, 2011. – 224 с.

як рівнозначних абсурдне щонайменше з трьох причин: по-перше, проступок не може дорівнюватись правопорушенню (делікту), бо є правопорушенням, яке не має значної суспільної небезпеки, а отже, правопорушення – явище більш об'ємне та включає в себе і злочин, і проступок; по-друге, адміністративне правопорушення не може бути вчинене громадянином, який не обіймає публічної посади, і знову-таки, якщо ми говоримо про адміністративне правопорушення, то за ступенем суспільної небезпеки воно має знову ж поділятися на адміністративний злочин та адміністративний проступок; по-третє, проступки вчиняються не лише в адміністративній сфері, є дисциплінарні проступки, за трудовим законодавством, моральні, медичні, дорожньо-транспортні тощо, тобто помилковість та змішування термінів закладено навіть у сам поділ правопорушень, або проступків, що не відповідає теорії права та методології наукового пізнання.

Погляди вітчизняних учених на питання відповідальності посадової особи

Проблеми відповідальності посадової особи протягом тривалого часу перебувають у полі зору вчених-юристів. Так, А.І. Щербак наголошував, що відповідальність – це елемент статусу посади й закріплення цього елемента за

посадою є обов'язковою умовою під час конструювання управлінських структур³⁵⁴. У свою чергу, А.Є. Луньов та Б.М. Лазарев відзначали, що відповідальність водночас розглядається як елемент статусу посади й елемент статусу посадової особи, яка виконує визначені посадою службові повноваження³⁵⁵. Як вказує Л.М. Давиденко, визначення того, що і як повинен робити працівник, який обіймає певну посаду, безпосередньо пов'язано з питанням юридичної відповідальності посадової особи за наслідки своїх рішень, дій чи бездіяльності³⁵⁶.

³⁵⁴ Щербак А.И. Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц / А.И. Щербак. – Киев : Наукова думка, 1986. – С. 57.

³⁵⁵ Ответственность в управлении / отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1985. –С. 148.

³⁵⁶ Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.М. Давиденко. – Д., 2007. – 209 арк.

В.К. Колпаков акцентує увагу на особливостях притягнення посадових осіб до відповідальності через виділення особистих і службових (посадових) складів правопорушень. «Склади адміністративних правопорушень поділяють на особисті і службові (посадові) залежно від того, хто є суб'єктом проступку – просто громадянин чи посадова особа (ст. 86, 93, 96, 201). Для посадового проступку характерно, що протиправне діяння має бути вчинене через дію по службі. Посадові особи, як зазначено в ст. 14 КУпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням усталених правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків»³⁵⁷.

Слід підкреслити, що питання адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади порушували у вітчизняній правовій науці ще за радянських часів. Але на той час відповідальність за адміністративні правопорушення сприймалась як відповідальність загалом за будь-які проступки. А отже, відбулось змішування понять. Також з адміністративними правовідносинами змішувались і господарські правовідносини. Господарською діяльністю займалась лише держава. Директори підприємств і весь апарат – державні службовці, з особливим статусом, були посадовими особами, тобто державними чиновниками.

Як наслідок, відповідальність за господарські проступки сприймали як адміністративні в Радянському Союзі. Це було зрозуміло, бо господарювати могла лише держава. Крім цього, усі дії, які порушували будь-яке правило чи норму поведінки, сприймали як дії проти держави. Підкреслимо, саме виходячи із цих тез, слід сприймати як норми законів, так і висловлювання вчених. Наразі законодавство, створене в середині минулого століття, є чинним; більшість учених здобули освіту в цей період. Це була інша система. Інші відносини. Інші координати. А отже і інша модель устрою та модель правовідносин. Наразі пострадянські країни переживають рецепцію радянського права. І це замість того щоб розбудовувати цивілізоване право.

³⁵⁷ Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

Поняття юридичної відповідальності посадових осіб

Важливим видом відповідальності в державному управлінні є юридична відповідальність, яка настає за вчинення правопорушень і за порушення конкретних норм правових актів, здійснюється в певних процесуальних формах уповноваженими органами (посадовими особами) державної влади³⁵⁸.

Юридична відповідальність посадових осіб – це вид соціальної відповідальності, яка стимулює правомірну поведінку суб'єктів суспільних відносин, суть якої полягає в застосуванні до державних службовців передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються в примусовому порядку державою. Реалізується юридична відповідальність у ході правовідносин між державою в особі її органів і правопорушником, до якого застосовують юридичні санкції з негативними для нього наслідками (відшкодування збитків, позбавлення волі, штраф тощо)³⁵⁹.

Останні десять років дали нам безліч нових проявів юридичної відповідальності, зафіксованих у різноманітних нормативно-правових актах; активізувались наукові дослідження в галузі юридичної відповідальності, але й досі не створено цілісної системи логічно пов'язаних між собою уявлень про зміст, цілі, функції, видову різноманітність юридичної відповідальності.

Якщо розглядати суб'єктів відносин юридичної відповідальності, то слід звернути увагу на таке. Для більшості конструкцій юридичної відповідальності характерною є наявність владних повноважень одного суб'єкта відносин юридичної відповідальності щодо іншого, причому наявність таких повноважень може бути зумовлена або належністю одного із суб'єктів до органів держави, або службовим підпорядкуванням одного суб'єкта іншому³⁶⁰.

³⁵⁸ Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – С. 131.

³⁵⁹ Желюк Т.Л. Державна служба : навч. посіб. / Т.Л. Желюк. – К. : Професіонал, 2005. – 576 с. – С. 79.

³⁶⁰ Лук'янець Д. Типологія юридичної відповідальності / Д. Лук'янець // Юридична Україна. – 2004. – № 3. – С. 4–11. – С. 4.

Відповідальність посадових осіб у системі юридичної відповідальності

У сучасних умовах державотворення на суб'єкта управління покладається відповідальність за всі несприятливі наслідки, спричинені неправовим або невмілим використанням владних повноважень. Саме такий підхід є однією з умов ефективної діяльності органів державного управління, а відповідно, і політичної стабільності в державі. Як свідчить практика, основний акцент робиться на правах органів державного управління, посадових осіб, і не завжди достатньо виділяється відповідальність, зокрема за помилкові рішення й дії, бездіяльність.³⁶¹ Так, наприклад, залишається не вирішеним питання застосування дисциплінарної й адміністративної відповідальності до посадовця за невиконання посадових обов'язків. У спеціальній літературі існує дискусія з питання застосування двох видів відповідальності за одне й те саме правопорушення, наприклад, дисциплінарної та адміністративної (так звана акумуляція адміністративних правопорушень і дисциплінарних проступків). Проблема загострюється також відсутністю законодавчого регулювання цього питання.³⁶² Викладені обставини призводять до вкрай негативних наслідків у здійсненні державного управління.

Говорячи про адміністративну відповідальність, ми повинні зазначити, що адміністративна відповідальність – це юридична відповідальність посадових осіб органів державної влади. Навіть більш доречно сказати органів публічної влади, тому що посадові особи органів місцевого самоврядування також уособлюють державу й представляють її на місцевому рівні. Саме вони надають лівову частину адміністративних послуг громадянам.

Отже, адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності. І так само, як юридична відповідальність поділяється на відповідальність за проступки та відповідаль-

³⁶¹ Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа : Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

³⁶² Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – М. : НОРМА, 2002. – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – С. 85.

ність за злочини, адміністративна відповідальність може бути за адміністративні проступки та адміністративні злочини. Зазначимо, що особливістю відповідальності посадових осіб органів публічної влади є те, що вони несуть, крім адміністративної, ще й трудову відповідальність (трудові проступки описано в КЗпП), а також усі інші види відповідальності за порушення норм режимів таємності, дозвільних вимог. І головне те, що за ті проступки, які вчиняють звичайні громадяни, посадова особа органів державної влади несе підвищену відповідальність.

§ 2 Відповідальність посадової особи: зарубіжний досвід

Шляхи подолання корупції міжнародною спільнотою

Необхідно вказати, що світова спільнота розглядає корупцію на сучасному етапі як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості.

Загально визнано також, що вона заважає економічному розвитку та становить реальну загрозу моральним нормам суспільства³⁶³.

З метою належної організації ефективної протидії корупції міжнародною спільнотою впродовж ХХ ст. було створено систему міжнародних організацій універсального та спеціального характеру, уповноважених протидіяти корупції. Над вирішенням цієї проблеми працюють Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), Європейський парламент, Організація безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), інші міжнародні організації.

Прийнято відповідні міжнародно-правові акти, що регулюють питання запобігання та протидії корупції. Зокрема, секретаріатом ООН було підготовлено рекомендації «Практичні ме-

³⁶³ Кондратюк С.В. Особливості боротьби з корупцією в окремих країнах західної Європи / С.В. Кондратюк, І.І. Юрків // Правове, організаційне та методичне забезпечення діяльності підрозділів ДСБЕЗ : тези доповідей та повідомлень учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції 10 червня 2011 р. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2011. – С. 129–133.

тоди боротьби з корупцією» та прийнято резолюцію «Корупція у сфері державного управління», в якій зазначено, що корупція згубно впливає на економіку країн, підриває ефективність урядових рішень, завдає шкоди моралі, підриває довіру громадян до влади, порушує принцип правового та неупередженого правосуддя. До цих проблем було привернуто увагу інших міжнародних організацій, зокрема Ради Організації економічного співробітництва та розвитку.³⁶⁴

Багатосторонні міждержавні угоди щодо запобігання корупції

Світові антикорупційні стандарти закріплено в таких багатосторонніх міжнародних угодах: Конвенції ООН проти корупції 2003 р.; Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією держав – членів Ради Європи та інших членів, що підписали дану Конвенцію 1999 р.; Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією держав – членів Ради Європи, інших держав та Європейського Співтовариства, які підписали цю Конвенцію, 1999 р. та ін.

Крім того, у межах Європейського Співтовариства було укладено багатосторонні міждержавні угоди щодо запобігання та протидії корупції, а саме: Європейський договір щодо надання правової допомоги по кримінальних справах від 20 квітня 1959 р.³⁶⁵, норми якого регулюють важливі питання співпраці при переслідуванні різних правопорушень; Договір про реалізацію Шенгенського договору між урядами країн економічного союзу Бенілюкс, ФРН та Франції від 14 червня 1985 р.³⁶⁶ передбачав надання правової допомоги по кримінальних справах тощо.

Російська Федерація

Відповідальність посадових осіб у РФ передбачена Трудовим кодексом РФ (ст. 419), Кодексом РФ про адміністративні правопорушення (ст. 2.4, 2.5), Кримінальним кодексом РФ. Зокрема, ст. 419 ТК РФ встановлено, що особи, винні в по-

³⁶⁴ Италия: борьба с организованной преступностью-экономический поход в национальном и международном масштабе. Опыт правоохранительной деятельности в зарубежных странах. – М., 1994. – С. 9–18.

³⁶⁵ Bundesgesetzblatt. BGBI. II. S. 964.

³⁶⁶ Bundesgesetzblatt. BGBI. S. 1013.

рушенні трудового законодавства й інших актів, що містять норми трудового права, притягаються до дисциплінарної й матеріальної відповідальності в порядку, встановленому ТК РФ, іншими федеральними законами, а також притягаються до цивільно-правової, адміністративної й кримінальної відповідальності в порядку, встановленому федеральними законами.³⁶⁷

Загальну норму про адміністративну відповідальність посадових осіб містить ст. 2.4 КпАП РФ, відповідно до якої адміністративній відповідальності підлягає посадова особа в разі вчинення нею адміністративного правопорушення у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням своїх службових обов'язків. Під посадовою особою у КпАП РФ розуміють особу, яка постійно, тимчасово або згідно зі спеціальними повноваженнями здійснює функції представника влади, тобто наділена в установленому законом порядку розпорядчими повноваженнями щодо осіб, які не перебувають у службовій залежності від неї, а також особа, що виконує організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції в державних органах, органах місцевого самоврядування, державних і муніципальних організаціях, а також Збройних Силах РФ, інших військах та військових формуваннях РФ.

Франція

За французьким законодавством, до публічних посадовців належать: особи, що мають державну владу (вищі посадовці Французької Республіки); особи, що перебувають на державній службі (чиновники чотирьох ієрархічних категорій, кожна з яких включає декілька рангів державних службовців); особи, що мають виборчий мандат (виборні посадовці).³⁶⁸ Важливе значення у сфері регламентації відповідальності посадовців за різні зловживання мають Закон від 13 липня 1983 р. про права і обов'язки державних службовців і Кримінальний кодекс Франції.

³⁶⁷ Файнбург Г.З. Охрана труда : учеб. пособ. для спец. и руководителей служб охраны труда организаций [Электронный ресурс] / Г.З. Файнбург, А.Д. Овсянкин, В.И. Потемкин. – 8-е изд., испр. и дополн. – Владивосток, 2007. – Режим доступа: <http://yourlib.net/>.

³⁶⁸ Должностные преступления по уголовному праву США, Франции и ФРГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vuzlib.net/>.

Відповідно до Закону від 13 липня 1983 р. про права і обов'язки державних службовців, на державного чиновника покладений обов'язок «присвятити себе тільки службі». Названий закон є своєрідним «Кодексом честі» державного службовця. Чиновник має бути некорисливим, не може вести паралельно з державною службою приватну професійну діяльність, спрямовану на отримання прибутку, наприклад, мати адвокатську практику, управляти акціонерним товариством. Посадовим особам не заборонено наукову, літературну або артистичну діяльність за умови, що така діяльність не домінує.³⁶⁹

Державному службовцеві заборонено брати участь у діяльності підконтрольних або піднаглядних підприємств у будь-якій якості, особисто або через посередника. У деяких випадках цей обов'язок зберігається за чиновником і після відходу з державної служби.³⁷⁰ Чиновника дуже важко звільнити з посади. Ця міра є найвищою дисциплінарною санкцією, вона автоматично тягне за собою позбавлення права на пенсію. При скороченні кадрів право на пенсію залишається. Навіть після припинення кар'єри службовець зберігає щодо держави стриманість та лояльність, що виражається в забороні на певні види приватної діяльності після виходу на пенсію або припинення кар'єри. Крім цього, встановлено п'ятирічний термін, протягом якого службовці, що припинили службу, не мають права працювати в приватних установах, які були їм підконтрольні.³⁷¹ Французьке законодавство ми можемо вважати таким, що зберегло й досі дух римського права. Навіть науковці спеціальності з права поділяються на 01 – публічне право та 02 – приватне право. Далі іде решта наук: біологія, хімія, фізика тощо. На думку французів, право – основна суспільна наука. Отже, чиновник повинен бути неупереджений у сенсі фінансової, політичної або будь-якої іншої зацікавленості й працювати на благо свого народу, а у вільний від державної служби час малювати, грати на музичних інструментах та писати наукові праці.

³⁶⁹ Там само.

³⁷⁰ Там само.

³⁷¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 537.

Сполучені Штати Америку

До посадовців у США належать будь-які посадовці або державні службовці, що працюють в одній з трьох гілок влади на рівні федеральному або шта-

ту. У виконавчій гілці влади це президент, віце-президент, губернатори штатів, мери міст і співробітники, які працюють у цих органах або у будь-якій державній установі; у законодавчій гілці влади – члени Конгресу або законодавчих органів штатів і їх співробітники; у судовій гілці влади – судді та співробітники, які працюють у судах. До категорії публічних посадовців зараховують також деяких інших осіб, наприклад, кандидатів у члени Конгресу США, осіб, що беруть участь у здійсненні державних функцій, наприклад, як присяжні засідателі, радники або консультанти або в іншій якості.³⁷²

У кримінальному, адміністративному й цивільному праві США існують положення, що обмежують діяльність виборних та інших публічних посадовців. Приміром, виборні посадовці не мають абсолютного імунітету, що перешкоджає їх притягненню до кримінальної відповідальності за який би то не було злочин. Такі особи переслідуються в кримінальному порядку як звичайні громадяни, якщо вчинили банківське шахрайство, ухилилися від сплати податків тощо. Посадовці й державні службовці, включаючи тих, що стоять на найвищих сходинках влади, у тому числі Президент, зобов'язані регулярно подавати звіти про своє фінансове становище.³⁷³

Заборона отримання федеральними посадовцями будь-яких вигод, крім офіційної оплати праці, має конституційне походження. Так, згідно з Конституцією США, «жодна особа, що займає оплачувану або офіційну посаду на службі Сполучених Штатів, не повинна без згоди Конгресу приймати яке-небудь підношення, винагороду, посаду або титул будь-якого роду від якого-небудь короля, принца або іноземної держави» (ст. 1 розд. 9). У США діють «кодекси етики» – документи, розроблені спеціально уповноваженими органами (Комітетом із стандартів офіційної поведінки палати представників Конгре-

³⁷² Должностные преступления по уголовному праву США, Франции и ФРГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vuzlib.net/>.

³⁷³ Там само.

су США, Комітетом Сенату США з етики, Адміністративним управлінням судів США тощо), положеннями яких повинні керуватися американські державні службовці. Конституційна заборона на отримання подарунків і майнових вигод не є абсолютною. Особа, що перебуває на державній службі, має право прийняти подарунок від представника іноземної держави як сувенір або знак ввічливості. При цьому вартість його не повинна перевищувати «мінімальної вартості», що означає найнижчу ціну предмета дарування в роздрібному продажі на території США до моменту отримання подарунка посадовцем.³⁷⁴

У США накопичено практично найбільший досвід боротьби з корупцією. Важливим організаційним заходом, здійсненим урядом США, було створення в червні 1970 р. Національної ради з боротьби з організованою злочинністю, головним завданням якої є розробка загальнонаціональної програми дій. Керівну роль у діяльності з боротьби з організованою злочинністю відіграє Міністерство юстиції США, яке розробляє національну стратегію боротьби зі злочинністю в країні та здійснює методичне керівництво цією роботою. Головним підрозділом Міністерства юстиції, на яке безпосередньо покладена боротьба з організованою злочинністю, є Федеральне бюро розслідувань (ФБР).

У законодавстві США поняття корупції посадовців визначено достатньо широко. Воно включає ряд протиправних діянь, передбачених в основному в чотирьох главах розділу 18 Зводу Законів: 1) «Хабарництво, нечесні доходи та зловживання своїм положенням публічними посадовцями»; 2) «Посадовці та службовці за наймом»; 3) «Здирство та погрози»; 4) «Вибори та політична діяльність»³⁷⁵.

Великобританія

Розглядаючи систему антикорупційних механізмів у Великобританії, необхідно зазначити, що запобігання та протидія адміністративним проступкам у цій країні досить на високому рівні врегульовано законодавством. Перший норма-

³⁷⁴ Там само.

³⁷⁵ Чепелюк В. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією [Електронний ресурс] / В. Чепелюк. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/tu26/12/2/5460/>

тивний акт про корупцію в державних органах був прийнятий ще в 1889 р., а закони про запобігання корупції 1906 і 1916 рр. були реакцією суспільства на наростання цього явища³⁷⁶.

Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії відстежує Комітет зі стандартів у громадському житті (Committee on Standards in Public Life) – незалежний консультативний орган при уряді країни³⁷⁷. Його зусилля зосереджені на основних ділянках громадського життя, які викликають найбільшу стурбованість громадськості: це члени парламенту, які працюють консультантами фірм, які прагнуть впливати на державну політику; це колишні міністри та інші посадові особи, котрі працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в уряді, та інші аспекти громадського життя.³⁷⁸

Німеччина

У Німеччині в основу боротьби з корупцією покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової, бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення «відмивання» «брудних» грошей. Особливо слід виділити обов'язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у встановлених розмірах.

Генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державним службовцем своїм посадовим становищем³⁷⁹.

³⁷⁶ Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є.В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – С. 292.

³⁷⁷ Committee on Standards in Public Life [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.public-standards.org.uk/about.html>.

³⁷⁸ Греков І.П. Державна служба як особливий різновид суспільної організації праці / І.П. Греков // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – № 16. – С. 361–365.

³⁷⁹ Чепелюк В. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією [Електронний ресурс] / В. Чепелюк. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/tu26/12/2/5460/>

Італія

В Італії з метою посилення боротьби з організованою злочинністю Парламент заснував спеціальну Генеральну Раду з боротьби з організованою злочинністю, Державне управління з боротьби з мафією, окружні управління з боротьби з організованою злочинністю та мафією, міжвідомчий спеціальний орган – «Управління розслідувань «Антимафія» (ДІА)³⁸⁰. Всі перелічені підрозділи становлять систему багатофункціональних, спеціалізованих оперативних, слідчих та інформаційних елементів з питань протидії організованій злочинності.

Завдання цих органів: розробка стратегії боротьби з організованою злочинністю та визначення мети для кожного поліцейського формування окремо; раціоналізація ресурсів і коштів, відведених організації боротьби з організованою злочинністю, а також періодична перевірка досягнутих результатів у їх зв'язку з встановленими напрямками діяльності та, якщо необхідно, прийняття відповідних директив, спрямованих на усунення недоліків або неефективних дій. Причому вся ця діяльність є відкритою для політичних партій, об'єднань громадян, засобів масової інформації, надається можливість для участі в роботі інститутам соціального контролю.

§ 3 Наукові підходи до визначення юридичної відповідальності та її видів у сфері державного управління

Зміст адміністративної відповідальності

Питання, пов'язані з аналізом адміністративної відповідальності, потрібно розглядати, базуючись на аксіомах, вироблених теорією права, поєднаного з теорією управління, у зв'язку з тим, що вони перебувають на перетині цих двох великих соціально врівноважених сфер суспільних правовідносин. Відпові-

³⁸⁰ Невмержицький С.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / С.В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – С. 283.

дальність – це закріпленій у законодавстві й забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника представника публічного органу влади зазнати примусового впливу на його приватні інтереси, тобто нести покарання за свої протизаконні дії або бездіяльність. Соціальною сутністю адміністративної відповідальності є здійснювана «руками держави» природна негативна реакція суспільства (принаймні тієї його частини, волю якої виражає держава) на порушення певних соціальних інтересів, на «пошкодження» певних соціальних чи особистих благ.³⁸¹

Адміністративну відповідальність запропоновано розуміти у двох аспектах: позитивному (проспективний, або заохочувальний, аспект) і негативному (ретроспективний, або охоронний аспект). *Позитивна відповідальність* полягає у відповідальному ставленні державного (публічного) органу або особи до своїх обов'язків, виконання ними своїх обов'язків.³⁸² Тобто позитивна відповідальність відображає такий аспект соціальних зв'язків і відносин посадових осіб органів державної влади, який характеризує процес здійснення наданих їм прав, виконання покладених на них обов'язків, та заснований на виборі поведінки та її оцінюванні з урахуванням інтересів суспільства.³⁸³ Правильне розуміння посадовою особою органів державної влади покладених на неї обов'язків зумовлене належним ставленням до суспільства загалом і окремо до іншої особи становить суб'єктивну сторону, а сама поведінка, викликана внутрішніми мотивами, – об'єктивну сторону позитивної відповідальності.

Таке розуміння адміністративної відповідальності не може бути підтримано з таких двох мотивів. Дійсно, ми кажемо, що особа займає *відповідальне* становище в державному апараті, при цьому маючи на увазі те, що вона має значні повноваження, адже безвідповідальних посад, принаймні в органах дер-

³⁸¹ Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П.М. Рабінович. – 5-ге вид., зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.

³⁸² Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 466; Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підручник / О.Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 26.

³⁸³ Кожевников С.Н. Юридическая ответственность / С.Н. Кожевников // Общая теория права. – Нижний Новгород : Интелсервис, 1993. – С. 457.

жавної влади, не буває. І ще ми кажемо, що особа *відповідальна*, якщо вона щось обіцяє й обов'язково виконує. У таких випадках відповідальність розуміють як сумлінність, обов'язковість. Помітно, що ми оперуємо категоріями не юридичними, а морально-етичними, які спрямовані на характеристику внутрішнього сприйняття особою об'єктивної реальності її буття. Механізм правового регулювання, до якого факт притягнення до юридичної відповідальності входить як стадія, передбачає попереднє виникнення правовідносин, які, за визначенням О.Ф. Скакун, мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємозв'язку між певними суб'єктами через їх права, обов'язки, повноваження та відповідальність.³⁸⁴

Тож перед тим, як реалізувати юридичну відповідальність як таку, необхідною передумовою є виникнення правовідносин. При детальному аналізі правовідносини характеризуються нормативним закріпленням; певним зв'язком між суб'єктами. З огляду на ці позиції ми можемо висунути такі аргументи проти визнання позитивної відповідальності як різновиду юридичної: «внутрішнє сприйняття» суб'єкта не можна визнати підставою притягнення до юридичної відповідальності, оскільки нормативно закріпити суб'єктивне ставлення, почуття неможливо, а отже, і неможливе виникнення правовідносин. Відповідальність сама по собі повинна виникати й виникає внаслідок усвідомленої дії чи бездіяльності суб'єкта. Наміри суб'єкта, не об'єктизовані в діянні, не можуть бути об'єктом правового регулювання. Як уже зазначалось, правовідносини мають виникати між певними суб'єктами. У цьому самому випадку «правовідносини» виникають, так би мовити, між суб'єктом та його сумлінням. Другий суб'єкт вступає в правовідносини тільки з вчиненням протиправного діяння, яке є підставою виникнення ретроспективної відповідальності. Отже, позитивна відповідальність виникає за межами правовідносин, а тому її не можна розглядати як окремий різновид юридичної відповідальності загалом чи адміністративної відповідальності зокрема³⁸⁵.

³⁸⁴ Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 376.

³⁸⁵ Армаш Н.О. Державні політичні діячі: становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу / Н.О. Армаш. - Запоріжжя : КПУ, 2012. – 316 с.

Не можна також погодитись з аргументом, який полягає в тому, що «...підставою негативної юридичної відповідальності є факт скоєння правопорушення. А оскільки позитивний і негативний аспекти є складовими одного правового явища названої відповідальності, то відповідно їх підстави слід розглядати з єдиної методологічної позиції. Таким чином, підставою позитивної юридичної відповідальності... також буде юридичний факт, а саме зобов'язувальна та заборонна норми права, які набрали законної сили».³⁸⁶ Контраргументом на запропоноване твердження може слугувати те, що юридичним фактом наука теорії держави та права визнає «певну життєву обставину, з настанням якої норма права пов'язує виникнення, зміну, припинення правовідносин»³⁸⁷. Юридичні факти існують двох видів: події та діяння. Останні характеризуються зовнішнім проявом волевиявлення особи, що може виступати як дія або бездіяльність. Тому ми не можемо визнати певні «... норми права, які набрали законної сили» в їх статичному стані юридичним фактом, адже самі по собі вони не створюють, не змінюють або не припиняють правовідносини: для цього потрібне головне – волевиявлення, діяння суб'єкта.

Отже, позитивна відповідальність не може виступати як самостійний різновид адміністративної відповідальності, оскільки перебуває в площині морально-етичних норм. Але ми й не заперечуємо, що позитивна відповідальність має вагомий вплив на реалізацію ретроспективної відповідальності. Позитивна відповідальність є передумовою адміністративної відповідальності й може мати наслідком настання адміністративної (ретроспективної) відповідальності, яка в кінцевому наслідку призведе до покарання. У контексті покарання посадовця, що скоїв протиправне адміністративне діяння, практично не може бути пом'якшувальних обставин, а також строків позитивної давності.

³⁸⁶ Зелена О. Визначення підстав юридичної відповідальності: актуальні питання / О. Зелена // Право України. – 2003. – № 4. – С. 22.

³⁸⁷ Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и ф-тов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М. : ИНФРА•М – НОРМА, 1997. – С. 352.

Наукові підходи до визначення поняття адміністративної відповідальності

Єдиного розуміння самої адміністративної відповідальності, на жаль, на вироблено. Відсутнє й законодавче визначення адміністративної відповідальності. Наприклад, у теорії кримінального права існують декілька підходів до визначення кримінальної відповідальності: «відповідальність-обов'язок», «відповідальність-засудження», «відповідальність – застосування санкції» та «відповідальність-правовідносини»³⁸⁸. Цілком можливо скористатися такими підходами й для групування позицій учених-адміністративістів у питанні визначення поняття «адміністративна відповідальність».

Перша концепція – концепція «відповідальність-обов'язок» – розглядає адміністративну відповідальність як «вид юридичної відповідальності, яка визначає обов'язок особи зазнати певних обмежень державно-владного характеру за вчинення адміністративного правопорушення»³⁸⁹. Такий обов'язок заснований на положеннях Конституції України та забезпечується примусовою силою держави.

Друга концепція – концепція «відповідальність-засудження», відповідно до якої адміністративною відповідальністю є державне засудження особи, тобто негативна реакція держави й суспільства на протиправне діяння. Сутність адміністративної відповідальності в межах цієї концепції полягає в тому, що вона розглядається як «специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення»³⁹⁰.

Третя концепція – концепція «відповідальність – застосування санкції», прихильники якої розглядають адміністративну відповідальність як реальне застосування адміністративно-

³⁸⁸ Сахнюк С.В. Поняття та сутність відповідальності у кримінальному праві України / С.В. Сахнюк // Держава та регіони. Серія: Право. – 2011. – № 3. – С. 54–59.

³⁸⁹ Лапина М.А. Административное право / М.А. Лапина. – М. : МИЭМП, 2010. – 314 с.

³⁹⁰ Агапов А.Б. Административная ответственность / А.Б. Агапов. – М. : Статут, 2004. – 351 с.

правової норми, зокрема її санкції. У межах цієї концепції на термінологічному рівні інколи фактично відбувається ототожнення адміністративної відповідальності зі стягненням. На думку І.О. Галагана, «під адміністративною відповідальністю слід розуміти застосування у встановленому порядку уповноваженими на це органами й службовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків, що містять державний і громадський осуд, засудження їх особи та протиправного діяння, що виявляється в негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати, і переслідують цілі їх покарання, виправлення та перевиховання, а також охорони суспільних відносин у сфері радянського державного управління»³⁹¹. В.К. Колпаков вважає адміністративною відповідальністю «примусове, з додержанням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником»³⁹². Д.М. Овсянко визначав адміністративну відповідальність як застосування державними органами, посадовими особами та представниками влади встановлених державою заходів адміністративного впливу до громадян, а у відповідних випадках – і до організацій за вчинені адміністративні правопорушення.³⁹³ С.Г. Стеценко вважає, що адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій – адміністративних стягнень³⁹⁴.

Четверта концепція – це концепція «відповідальність-правовідносини». Її сутність полягає в тому, що кримінальна відповідальність визначається через категорію правовідносин. Так, Т.О. Коломоець наголошує, що «адміністративна відпо-

³⁹¹ Галаган І.А. Административная ответственность в СССР / И.А. Галаган. – Воронеж : ВГУ, 1970. – 267 с.

³⁹² Колпаков В.К. Административно-деликтный правовой феномен : монография / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

³⁹³ Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. // Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – 468 с

³⁹⁴ Стеценко С.Г. Административное право Украины Навчальний посібник. – К. : Атіка, 2007. - 624 с.

відальність являє собою регламентовані нормами адміністративного права відносини між порушником адміністративно-правової норми та уповноваженим державним органом з приводу скоєного адміністративного правопорушення.³⁹⁵ А Д.М. Лук'янець визначає, що «адміністративною відповідальністю визнаються відносини, які виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинення останніми передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень. У передбачених законом випадках застосування адміністративних стягнень може бути віднесено до компетенції судів».³⁹⁶

Останнім часом починають з'являтися інші визначення адміністративної відповідальності, які повністю змінюють її вектор з «обов'язку громадянина» на «обов'язок держави»: «... ґрунтуючись на науковому аналізі існуючих у вітчизняному правовому полі концепцій адміністративної відповідальності та норм законодавчих актів, визначено сутність адміністративної відповідальності у сфері державного управління, яка полягає у відповідальності органів державного управління перед громадянином у контексті повного та всебічного захисту прав громадян посадовими особами у сфері державного управління»³⁹⁷.

Не будемо продовжувати наводити перелік різних точок зору вчених на визначення адміністративної відповідальності. Зазначимо, що в будь-якому разі більшість із цих визначень-формул базується на нормах законодавства й майже зовсім не враховує аксіом та постулатів теорії права, а отже, не відображає реальної сутності управлінських (адміністративних) правовідносин. Тому знову звертаючись до логіки соціальних

³⁹⁵ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Тетяна Олександрівна Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

³⁹⁶ Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д.М. Лук'янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.

³⁹⁷ Матіос А.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб К.: Знання, 2007. – 223 с.

механізмів, сформулюємо контраргумент на протигагу визначення адміністративної відповідальності як відповідальності громадян за вчинення проступків проти встановленого порядку управління. Він полягає в такому: громадяни не виконують управлінських функцій, а отже, не можуть нести відповідальність за їх неправильне виконання.

Політична відповідальність

Сферою застосування політичної відповідальності є *політична діяльність*. З юридичної точки зору, політична відповідальність – інститут скоріше звичаєвого права, який традиційно склався в суспільстві та регулює відносини отримання, утримання й передачі влади. У законодавчій сфері політично панівна верства, або політична еліта, прагне закріпити свій надзвичайний стан. Але оскільки політика – це «сфера доцільного», виникає найгостріша проблема відповідальності правлячих кіл за суспільно прийнятне й суспільно корисне здійснення політики. Одним з найважливіших засобів узгодження волі народу та планів адміністративного апарату є політична відповідальність, що постійно функціонує³⁹⁸. Але через те, що в Україні дотепер не склалися політичні традиції, становлення інституту політичної відповідальності супроводжується великими труднощами. Реалією сьогодення є те, що політична відповідальність, яка має базуватись на політичних нормах, була зведена в закон і санкціонована державою. Політична відповідальність зазвичай існує поряд з юридичною відповідальністю, покликана забезпечувати внутрішні інтереси суспільних організацій і спрямована переважно на їх членів.

Ми повністю поділяємо таку точку зору, але заради справедливості зазначимо, що політична (або ж будь-яка інша соціальна) відповідальність жодним чином не може виключати можливість настання юридичної відповідальності за наявності умов, визначених нормативно-правовими актами.

³⁹⁸ Армаш Н.О. Державні політичні діячі: становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу / Н.О. Армаш. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – 401 с.

Виходячи із цього, політична відповідальність – це різновид відповідальності за певні дії. І знову-таки це управлінські дії, вчинені представниками певних політичних сил Європи під час приходу до влади національно-фашистських організацій. Ці політичні партії й рухи наразі є забороненими. Так само мають бути заборонені й політичні партії та рухи, які заплямували себе антинародними діями, а особи, які брали участь у таких антинародних партіях, рухах, тоталітарних організаціях, сектах тощо, не повинні мати право обіймати будь-які посади в органах державної влади та висуватись на виборні посади з метою управління будь-якою сферою суспільного життя на будь-якому рівні.

Проблематика відповідальності державних службовців та державних політичних діячів

У юридичній науці влада досліджується переважно як об'єктивна категорія. Але влада виступає також і як суб'єктивна категорія. Тому найважливішою конституційно-правовою гарантією забезпечення поділу влади і запобігання зловживанням з боку органів виконавчої влади залишається механізм відповідального правління. Інститут відповідальності є одним із головних елементів усієї системи стримувань і противаг. При цьому необхідно використовувати як юридичні, так і соціальні засоби впливу³⁹⁹.

Ідеї щодо питань відповідальності особи перед суспільством і держави перед особою знайшли поживний ґрунт у думках сучасної правової еліти. У працях наших учених ми знаходимо констатацію того, що «не випадково в більшості європейських країн існують кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації подібних (адміністративних) процедур. Причому такі закони становлять серцевину адміністративного законодавства, і саме вони визначають рівень демократичності діяльності публічної адміністрації в цих країнах»⁴⁰⁰.

³⁹⁹ Армаш Н. Особливості відповідальності «державних політичних діячів»: співвідношення політики та закону / Н. Армаш. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1980>.

⁴⁰⁰ Авер'янов В.Б. Людиноцетриська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу / В.Б. Авер'янов // Держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – № 2. – С. 87–92.

Глава 2

Особливості юридичної відповідальності посадових осіб

Захист прав та інтересів громадян потребує не лише чітких юридичних установок, а передусім усвідомлення посадовою особою своїх обов'язків та відповідальності. Для досягнення цих цілей держава має чітко визначити кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, матеріальну відповідальність посадовців у разі порушенні права громадянина та спричинення йому шкоди неправомірними діями службовця залежно від характеру допущеного правопорушення і наслідків, що настали⁴⁰¹.

Інститутові юридичної відповідальності посадових осіб притаманні такі особливості: а) більш широке коло підстав відповідальності; б) наявність таких підстав відповідальності, які застосовуються тільки до службовців; в) підвищений рівень їх відповідальності щодо тих її видів, які поширюються також на громадян; г) наявність складу протиправних дій, які прямо пов'язані з наділенням суб'єкта юридичної відповідальності державно-владними повноваженнями⁴⁰². Додати до цього можна ще одну важливу особливість – презумпцію винуватості посадової особи. Це означає, що саме на посадовій особі лежить обов'язок доводити свою невинуватість у вчиненні адміністративного правопорушення.

⁴⁰¹ Феценко Л.О. Відповідальність посадових осіб ОВС за порушення законодавства України «Про звернення громадян» / Л.О. Феценко // Правова держава. – 2010. – Вип. 21. – С. 235.

⁴⁰² Петришин О.В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / О.В. Петришин ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 1998. – 36 с. – С. 25.

§ 1 Адміністративна відповідальність

Основи адміністративної відповідальності посадової особи

Адміністративна відповідальність посадових осіб – це регламентована адміністративно-деліктними нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння посадової (службової) особи, які виявилися в порушенні нею встановлених законом заборон або невиконанні покладених на неї обов'язків, що полягає в застосуванні до посадової (службової) особи заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру й владний осуд винного суб'єкта з метою запобігання та припинення правопорушення⁴⁰³. У зв'язку із цим, погоджуючись з Н.П. Христинченком, слід зазначити, що є необхідним у понятійно-теоретичному визначенні вдосконалити тлумачення адміністративної відповідальності, конкретизувавши її суб'єкт – «посадова особа»⁴⁰⁴.

Відповідно до ст. 14 КУпАП, посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного та громадського порядку, природи, здоров'я населення й інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Посадові особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах за вчинення корупційних правопорушень, неправомірне використання державного майна тощо.

Інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних проступків дисциплінарну відповідальність, а в інших

⁴⁰³ Христинченко Н.П. Застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб: [Електронний ресурс] / Н.П. Христинченко // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 937. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/>

⁴⁰⁴ Там само.

випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах (ст. 15 КУпАП). Ця норма породжувала й породжує цілий ряд суперечностей і неправильних трактувань. Чи може бути дисциплінарний статут основою для звільнення від відповідальності? Який статут? Чи повинен статут бути прийнятим на рівні закону? Що це тоді – закон чи статут? Чим відрізняється дисциплінарна від трудової відповідальності? Ми не ставимо за мету відповісти на всі питання, пов'язані з розмежуванням видів юридичної відповідальності: дисциплінарної, трудової, адміністративної, матеріальної та інших, це завдання теорії права. Але зазначимо, що ці поняття стосуються різних видів, а отже, не можуть бути використані паралельно в жодному нормативному акті. А отже, ми повинні чітко розмежувати ці дефініції.

В адміністративному законодавстві повинна мова йти про адміністративну відповідальність посадових осіб органів державної влади. У службовому законодавстві потрібно наголошувати на дисциплінарній відповідальності осіб, які перебувають на державній службі. У законодавстві про працю про трудову відповідальність за порушення норм і правил, які регулюють трудові правовідносини, що виражаються у функціональних обов'язках працівника.

Умови для настання адміністративної відповідальності

Теорія адміністративного права виділяє такі види підстав: **фактичні** (вчинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного, тобто наявність ознак правопорушення);

юридичні (наявність у діях особи юридичного складу правопорушення: суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони); **процесуальні** (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності). Тож підставою адміністративної відповідальності необхідно розуміти умови, за наявності яких можливе притягнення особи до адміністративної відповідальності.⁴⁰⁵

⁴⁰⁵ Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / [Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П.] – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

Щодо специфіки предмета адміністративно-деліктних відносин, то можна виділити як мінімум чотири найважливіші умови, за яких для посадовців може наставати адміністративна відповідальність⁴⁰⁶: здійснення дій, що містять пряме порушення загальнообов'язкових адміністративних правил або правил поведінки державного службовця; видання наказів і вказівок, які порушують положення встановлених загальнообов'язкових правил, тобто не відповідають їм; невиконання обов'язків зі здійснення контролю за виконанням підпорядкованими особами встановлених у нормативних правових актах загальнообов'язкових правил поведінки або адміністративних процедур; дотримання встановлених правил входить у коло посадових обов'язків і фіксується у відповідних посадових інструкціях. Для кваліфікації правового положення посадовця не має значення обсяг його функцій, проте він може бути врахований при кваліфікації адміністративного проступку, тобто при накладенні адміністративних стягнень⁴⁰⁷.

Ознаки адміністративної відповідальності

Специфічними ознаками адміністративної відповідальності за адміністративні проступки є те, що:

- вона полягає в застосуванні до суб'єктів адміністративних стягнень;
- до адміністративної відповідальності притягають компетентні органи, яким таке право надане законодавством;
- законодавством встановлений особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Він відрізняється порівняною простотою, що створює умови для його оперативності й економічності, але водночас містить необхідні гарантії законності, здійснення права на захист;
- адміністративна відповідальність врегульована нормами адміністративного права, які містять вичерпні переліки адміністративних порушень, адміністративних стягнень і орга-

⁴⁰⁶ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю.Н. Старилов. – М. : НОРМА, 2002. – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – С. 85.

⁴⁰⁷ Агапов А.Б. Административная ответственность : учебник / А.Б. Агапов. – М. : Статут, 2000. – С. 40.

нів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження й у своїй сукупності становлять нормативну основу адміністративної відповідальності⁴⁰⁸.

§ 2 Дисциплінарна відповідальність

Поняття дисциплінарної відповідальності

Ефективна діяльність апарату державного управління неможлива без посилення відповідальності державних службовців за виконання покладених на них повноважень, дотримання дисципліни та законності. Якщо юридичну відповідальність розглядати як загальне поняття, то дисциплінарна відповідальність – поняття особливе, а дисциплінарна відповідальність державних службовців – поняття спеціальне, оскільки вона встановлюється щодо спеціальних суб'єктів – державних службовців. Дисциплінарну відповідальність державних службовців слід визначити як сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають у зв'язку з накладенням на державних службовців передбачених законодавством дисциплінарних стягнень за порушення ними службової дисципліни⁴⁰⁹.

Дисциплінарна відповідальність у теорії права розглядається як різновид юридичної відповідальності та здійснюється у формі накладення в порядку службової підлеглості дисциплінарних стягнень унаслідок: порушень правил внутрішнього розпорядку; у порядку підлеглості; відповідно до дисциплінарних статутів і положень⁴¹⁰. Складність розмежування адміністративної, дисциплінарної та інших видів відповідальності полягає в тому, що ми маємо справу з певними традиціями,

⁴⁰⁸ Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1999. – С. 280.

⁴⁰⁹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 336.

⁴¹⁰ Теорія держави і права: навчальний посібник / за заг. ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінформ, 1995. – С. 153.

які виникли не відповідно до наукових розробок, а відповідно до бажання осіб, наділених владою або волею обставин.

Говорячи про правове регулювання питань, пов'язаних з дисципліною відповідальністю, ми маємо справу з великою кількістю законів, підзаконних актів, статутів, кодексів. Це військові кодекси, правила поведінки службовців, присяги, зобов'язання тощо. Навіть функціональні обов'язки й кодекси честі або гідності. Неузгодженість і внутрішні суперечності притаманні всім цим документам. Їх існування можна виправдати лише тим позитивним моральним впливом на суспільство, яке закладалось їх творцями. Але сьогодні більшість з них повинні бути скасовані або кодифіковані. Можливо, деякі повинні увійти в новітні нормативні акти як окремі частини.

Особливості дисциплінарної відповідальності

Оскільки дисциплінарна відповідальність виражається в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою дисциплінарного стягнення за провину по службі до особи, що перебуває в службовому підпорядкуванні цього органу або посадовою особою⁴¹¹, то є доцільним виділити такі її найважливіші особливості⁴¹²: дисциплінарна відповідальність настає, як правило, за дисциплінарний проступок; вона полягає в застосуванні каральних санкцій – дисциплінарних стягнень; право на її здійснення належить суб'єктам, які займають вищу посаду, щодо підлеглих; підстави й порядок настання дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів державної влади регулюється адміністративним правом.

При притягненні до адміністративної відповідальності посадових осіб доцільно звернути увагу на можливу її конкуренцію з дисциплінарною відповідальністю посадових осіб за порушення службових обов'язків. Чинне законодавство України в деяких випадках передбачає можливість застосування до державних службовців як адміністративної, так і дисциплінарної відповідальності за фактично одне діяння, що деяким чином суперечить принципу справедливості юридичної відповідальності.

⁴¹¹ Там само. – С. 235.

⁴¹² Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1999. –С. 350–351.

Різновиди дисциплінарної відповідальності

Необхідно вирізнити два різновиди дисциплінарної відповідальності – загальну та спеціальну. Перша регулюється лише КЗпП, а другий вид – спеціальна дисциплінарна

відповідальність – регламентується не тільки КЗпП, а й спеціальними нормативними актами. Загальна дисциплінарна відповідальність установлена для всіх робітників і службовців. Її правила, що визначають види стягнень, порядок їх застосування та зняття, певною мірою відображаються й у спеціальній дисциплінарній відповідальності, але остання має багато особливостей і є винятком із загальної.

Враховуючи наявність у КУпАП, приміром, ст. 179 «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві», можна говорити про необхідність трансферу (перенесення) норм щодо трудової відповідальності до КЗпП і виділення такого виду публічної відповідальності, як трудова відповідальність.

Спеціальна дисциплінарна відповідальність передбачається тільки для конкретно визначених категорій працівників на підставі статутів та положень про дисципліну і спеціальних нормативних актів. Вона характеризується спеціальним суб'єктом дисциплінарного проступку, особливим характером дисциплінарного проступку, спеціальними видами дисциплінарних стягнень, особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарного стягнення⁴¹³. Тому в усіх випадках, коли не може бути застосована дисциплінарна відповідальність спеціальна, діє загальна⁴¹⁴.

Тобто посадова особа за свої дії може нести відповідальність відповідно до певного Дисциплінарного статуту (дисциплінарна відповідальність); відповідно до КЗпП (трудова відповідальність), відповідно до КУпАП (адміністративна відповідальність), відповідно до ККУ (кримінальна відповідальність). При

⁴¹³ Болотіна Н.Б. Трудове право України : підручник / Н.Б. Болотіна. – 4-те вид., стер. – К. : Вікар, 2006. – С. 445.

⁴¹⁴ Скобелкин В.Н. Дисциплинарная и материальная ответственность рабочих и служащих / В.Н. Скобелкин. – Воронеж : Центр.-Чернозем. кн. изд-во, 1990. – С. 41.

цьому, якщо буде вчинено проступок, за який сьогодні відповідальність настає на підставі КУпАП, щодо посадової особи може бути застосована ст. 15, за допомогою якої можна «перетягнути» відповідальність до сфери дії Дисциплінарного статуту, і там все буде «шиито-крито».

Вищенаведений поділ дисциплінарної відповідальності зумовлений трьома підставами: по-перше, включенням особи до того чи іншого типу колективу; по-друге, належністю громадянина до організації певного виду; по-третє, характером функцій, виконуваних особою в цій організації. Особливо регламентується відповідальність тих працівників, діяльність яких становить основний зміст цієї організації, таких як: судді, прокурори, слідчі прокуратури та ін. Зазначені чинники зумовлюють специфіку підстав відповідальності, переліків стягнень, ієрархії дисциплінарної влади, процесуальних форм і, відповідно, визначають диференціацію дисциплінарної відповідальності⁴¹⁵.

Виходячи із цього, наголосимо на тому, що дисциплінарну відповідальність потрібно розглядати як особливий вид адміністративної відповідальності, тобто відповідальності посадових осіб органів державної влади, а в перспективі або скласти окрему главу чи розділ КУпАП, або виділятися лише як окрему групу адміністративних проступків.

§ 3 Кримінальна відповідальність посадових осіб

Передумови кримінальної відповідальності

Посадові особи різних суб'єктів правовідносин часто допускають злочинні порушення покладених на них обов'язків. Своїми протиправними діяннями вони серйозно порушують нормальну роботу органів державної влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій різних

⁴¹⁵ Адушкин Ю.С. Дисциплінарное производство в СССР / Ю.С. Адушкин ; под ред. засл. деятеля науки РСФСР докт. юрид. наук проф. В.М. Манохина. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1986. –С. 28–29.

форм власності, завдають великої шкоди державним і громадським інтересам, правам та інтересам окремих фізичних чи юридичних осіб, які охороняються законом, підривають авторитет держави, грубо порушують встановлений порядок реалізації повноважень посадовими й службовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, управлінських структур приватного сектора. Кримінальний кодекс встановлює кримінальну відповідальність за найбільш небезпечні порушення посадовими особами своїх обов'язків.⁴¹⁶ У Розділі XVII Особливої частини КК «Злочини у сфері службової діяльності» передбачено кримінальну відповідальність за діяння, родовим об'єктом яких є суспільні відносини, що забезпечують нормальну діяльність державного і громадського апарату, а також апарату управління підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності. До кола таких діянь КК відносить зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), перевищення влади або службових повноважень (ст. 365), службове підроблення (ст. 366), службову недбалість (ст. 367), одержання хабара (ст. 368), давання хабара (ст. 369) і провокацію хабара (ст. 370). Безпосереднім об'єктом кожного із вказаних злочинів є суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках державного і громадського апарату, а також апарату управління окремих підприємств, установ та організацій⁴¹⁷.

**Проблематика
притягнення до
кримінальної відпо-
відальності посадо-
вих осіб**

Повноваження з управління чи розпорядження державним, колективним чи приватним майном віднесено до адміністративно-господарських обов'язків, а виконання певних дій з керівництва певною ділянкою роботи на підприємствах, організаціях чи установах вказаних форм власності – до організаційно-розпорядчих. У цьому контексті

⁴¹⁶ Правознавство : підручник / В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, С.І. Шимон та ін. ; за заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. – К. : КНЕУ, 2003. – 767 с.

⁴¹⁷ Кримінальне право України. Особлива частина / за ред. професорів М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К ; Х. : Юрінком інтер – Право, 2001. – 544 с.

посадовою особою є особа, яка в установленому порядку наділена певними обов'язками з розпорядження та управління державним, колективним чи приватним майном. Особливість службових злочинів полягає в тому, що вони є способом використання службовою особою у власних особистих інтересах або інтересах третьої особи наданих їй повноважень. Відповідальність за порушення чинного законодавства посадова особа несе лише в межах наданих їй прав і покладених на неї обов'язків⁴¹⁸.

Пленумом Верховного Суду України «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» від 26 грудня 2003 р. встановлено, що службовий злочин кваліфікується таким лише у випадку дій винної особи, зумовлених використанням власного службового становища.

***Характеристика
службових злочинів
у сфері державного
управління***

До групи злочинів у сфері службової діяльності віднесено такі види суспільно небезпечних діянь, що порушують функції державних органів або органів самоврядування, підприємств, установ або організацій, незалежно від форми власності та галузей діяльності службових осіб (ст. 364–370 КК).

Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364) і службова недбалість (ст. 367) можуть бути вчинені як шляхом дії, так і шляхом бездіяльності. Інші злочини вчиняються лише шляхом дії. Суб'єктом таких злочинів (крім передбачених ст. 369 КК), можуть бути службові особи, які, відповідно до примітки 1 ст. 364 КК, постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Службовими особами визнаються також іноземці та особи без громадянства, які виконують обов'язки згідно з п. 1 цієї примітки. Службові злочини можуть бути вчинені як умисно, так і через необережність.

⁴¹⁸ Кравчук С.Й. Економічна злочинність в Україні : навч. посіб. / С.Й. Кравчук. – К. : Кондор, 2009 – 282 с.

Таким чином аналізуючи адміністративні правопорушення, тобто порушення закону, які вчиняються посадовими особами органів державної влади, ми бачимо що вони поділяються на дві великі групи: адміністративні злочини (відповідальність за вчинення міститься у Кримінальному кодексі України) та адміністративні проступки (відповідальність за які міститься у КУпАП та дисциплінарних статутах).

РОЗДІЛ II

АДМІНІСТРАТИВНІ ДЕЛІКТИ

Глава 1

Нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності

Зміни, що відбуваються сьогодні в правовому полі України, стосуються якісного оновлення, трансформації, реформування права. Це не просто наміри чи побажання, а гостра життєва потреба, органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором нашої країни. Адже національне право в Українській державі істотно відрізняється від права в європейських країнах, передусім своїм «духом», своєю ідеологією; у країнах Європи воно спрямоване на забезпечення прав та інтересів людини, у нас – на забезпечення потреб держави, державного управління, державного апарату і його чиновників.

Одним із важливих напрямів розвитку й функціонування сучасних правових систем є вдосконалення інституту відповідальності держави перед особою. Варто наголосити, що в правових державах мають бути створені й діяти механізми, за допомогою яких справляється ефективний вплив на якісний бік діяльності державного апарату, особливо щодо дотримання прав і свобод людини⁴¹⁹.

⁴¹⁹ Оніщенко Н.М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток [Електронний ресурс] / Н.М. Оніщенко. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/607/>

§ 1 Законодавство про відповідальність у сфері державної служби

Загальна характеристика законодавства про відповідальність у сфері державної служби

До законодавства, що регулює питання відповідальності у сфері державної служби, належить перш за все Конституція України, в якій хоча й відсутні положення, що визначали б модель розвитку державної служби, проте сама ідеологія чинної Конституції говорить про функціонування державної служби як демократичної інституції й розкриває її соціально спрямований характер.⁴²⁰

Велику вагу мають міжнародно-правові документи стосовно питань державної служби (наприклад, Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1994 р.).

Крім цього, до складу законодавства про відповідальність у сфері державної служби входять Закон України «Про державну службу»; КК, КУпАП; спеціальні закони, які регламентують державно-службові відносини (наприклад, Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»); укази Президента, які забезпечують можливість встановлення механізму швидкого правового регулювання відносин державної служби та постанови Кабінету Міністрів України, які затверджують певні положення, правила функціонування державної служби тощо.

Слід зазначити, що основним нормативно-правовим актом, що закріплює відповідальність посадових осіб за вчинення адміністративних деліктів, залишається Кодекс України про адміністративні правопорушення, а також Закони України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції»⁴²¹; «Про ратифікацію Кримінальної

⁴²⁰ Желюк Т.Л. Державна служба : навч. посіб. / Т.Л. Желюк. – К. : Професіонал, 2005. – 576 с. – С. 36.

⁴²¹ Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України 18 жовтня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.

конвенції про боротьбу з корупцією»⁴²²; «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією»⁴²³; «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією»⁴²⁴.

**Характеристика
антикорупційно-
го законодавства
України**

До переліку законодавчих актів, що становлять основу антикорупційного законодавства, належать такі закони України: «Про засади запобігання і протидії корупції»⁴²⁵; «Про державну службу»⁴²⁶; «Про основи національної безпеки України»⁴²⁷ та інші.

Крім вищеназваних законів, питання окремих видів державної служби регулюються іншими законами: митної служби – Митний кодекс України⁴²⁸; дипломатичної служби – Законом України «Про дипломатичну службу»⁴²⁹; служби в органах міліції – Законом України «Про міліцію»⁴³⁰; служби в органах служби безпеки – Законом України «Про Службу безпеки

⁴²² Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовтня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 497.

⁴²³ Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовтня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 498.

⁴²⁴ Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16 березня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16. – Ст. 266.

⁴²⁵ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴²⁶ Про державну службу в Україні: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

⁴²⁷ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

⁴²⁸ Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45. – Ст. 552.

⁴²⁹ Про дипломатичну службу : Закон України від 20 вересня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴³⁰ Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

України»⁴³¹; військової служби – Законом України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу»⁴³²; державної виконавчої служби – Законом України «Про державну виконавчу службу»⁴³³.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»

Цей Закон визначає коло осіб – суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. До таких, крім Президента України, Голови Верховної Ради України, його Першого заступника і заступника, Прем'єр-міністра України, народних депутатів, державних службовців тощо, Закон відніс і осіб, які прирівнюються до уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Це, зокрема, члени окружних, територіальних і дільничних виборчих комісій (під час виконання ними повноважень), помічники народних депутатів та особи, які надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій і інші особи). Положення щодо віднесення останніх до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення викликає сумніви. Приміром, вартість послуг приватного нотаріуса визначається за домовленістю з клієнтом і в зв'язку із цим не зрозуміло, як буде застосовуватися ст. 6 Закону, яка забороняє використовувати свої службові повноваження та пов'язані із цим можливості одержання неправомірної вигоди для себе й членів своїх сімей⁴³⁴.

До суб'єктів, уповноважених проводити заходи щодо запобігання та протидії корупції законодавець відніс Президента Укра-

⁴³¹ Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴³² Про загальний військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 18 червня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴³³ Про державну виконавчу службу : Закон України від 24 березня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zkdvs.uzh.ukrtel.net/>.

⁴³⁴ ПОЗОВНА.COM.UA Новий закон про корупцію. Хотіли як краще [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pozovna.com.ua/analitika/497-noviy-zakon-pro-korupciyu.html>.

їни, органи державної влади, Кабінет Міністрів України, а також спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції:

- органи прокуратури;
- спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

Законом внесено зміни до КУпАП⁴³⁵, КК України⁴³⁶, Кримінально-процесуального кодексу України⁴³⁷. Зокрема, КУпАП доповнено Главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення». У Кодекс додано вісім самостійних складів адміністративних правопорушень.

Укази Президента України

Серед основних указів Президента України, що стосуються державної служби й належать, зокрема, антикорупційного законодавства, можна назвати такі: «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування»⁴³⁸; «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією»⁴³⁹; «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції»⁴⁴⁰; «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії

⁴³⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

⁴³⁶ Кримінальний Кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 25–26. – С. 131

⁴³⁷ Кримінально-процесуальний кодекс України (із змінами і доп. станом на 16.06.2011). – Х. : Гриф, 2001. – 320 с.

⁴³⁸ Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування: Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 33/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴³⁹ Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією : Указ Президента України від 6 лютого 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁴⁰ Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції : Указ Президента України від 9 лютого 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

корупції»⁴⁴¹; «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні»⁴⁴²; «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки»⁴⁴³; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 липня 2007 р. «Про заходи щодо підвищення ефективності системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти»⁴⁴⁴; «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики»⁴⁴⁵; «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах»⁴⁴⁶; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 р. «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції»⁴⁴⁷; «Про утворення Національного антикорупційного комітету»⁴⁴⁸; «Питання Національного антикорупційного комітету»⁴⁴⁹ та інші.

⁴⁴¹ Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції : Указ Президента України від 18 листопада 2005 р. № 1615/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁴² Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁴³ Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

⁴⁴⁴ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 липня 2007 р. «Про заходи щодо підвищення ефективності системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» : Указ Президента України від 12 липня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>.

⁴⁴⁵ Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики : Указ Президента України від 1 лютого 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁴⁶ Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах : Указ Президента України № 328/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

⁴⁴⁷ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 р. «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» : Указ Президента України від 27 жовтня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>.

⁴⁴⁸ Про утворення Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 26 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁴⁹ Питання Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України № 454/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

**Постанови та роз-
порядження Ка-
бінету Міністрів
України**

До антикорупційного законодавства належать також постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, зокрема: «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією»⁴⁵⁰; «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування»⁴⁵¹; «Про заходи щодо підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань боротьби з корупцією»⁴⁵²; «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів»⁴⁵³; «Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції»⁴⁵⁴; «Про затвердження Порядку передачі подарунків, отриманих під час проведення офіційних заходів»⁴⁵⁵; «Про затвердження Методології

⁴⁵⁰ Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁵¹ Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

⁴⁵² Про заходи щодо підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань боротьби з корупцією : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2003 р. № 828 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁵³ Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. № 1673 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁵⁴ Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1336 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁵⁵ Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів»⁴⁵⁶ та ін.

Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України»⁴⁵⁷; «Про схвалення Зasad антикорупційної політики»⁴⁵⁸ та ін.

§ 2 Кодекс України про адміністративні правопорушення – основа законодавства про відповідальність у сфері державної служби

Положення КУпАП щодо відповідальності посадових осіб за корупційні діяння

Питання адміністративних деліктів регулюються досить значною кількістю нормативно-правових актів. Однак базові положення законодавства, що передбачають відповідальність за адміністративні делікти, вчинені посадовими особами, закладені в ст. 14 КУпАП «Відповідальність посадових осіб»: «Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків»⁴⁵⁹.

⁴⁵⁶ Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁵⁷ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 1153-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁵⁸ Про схвалення Зasad антикорупційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів від 8 грудня 2009 р. № 1688-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴⁵⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

У цій нормі передано основний перелік функцій посадових осіб. Аналіз цієї статті дає підстави для висновку, що поняття посадової особи в КУпАП безпосередньо пов'язано з виконанням такою особою службових обов'язків, незалежно від того, де вона займає посаду: у структурі державного органу, установи чи іншої організації.

В.М. Торяник зазначає, що особливості правового регулювання адміністративної відповідальності посадових осіб, передбачених КУпАП, полягають у тому, що в одних випадках його норми визначають посадову особу як спеціальний суб'єкт правопорушення (наприклад, ст. 53-2, ч. 2, 3 ст. 57, ст. 58, ст. 82-3, ст. 149, ст. 166-3, ст. 166-4, ст. 204). В інших – поняття посадової особи охоплено поняттям фізичної особи, але за вчинене правопорушення на посадову особу накладається жорсткіше адміністративне стягнення (наприклад, ст. 52, 53, 53-1, 57, 59 та ін.)⁴⁶⁰.

В.М. Туманов⁴⁶¹ вважає за необхідне змінити редакцію ст. 14 КУпАП, доповнивши її вказівкою про те, що до посадових осіб належать особи, які мають організаційно-розпорядчі повноваження і які працюють на підприємствах, установах, організаціях незалежно від форм власності.

М.В. Удод та В.М. Корна зазначають, що ст. 14 КУпАП передбачає лише види правопорушень, за вчинення яких посадова особа може притягатися до адміністративної відповідальності, але не встановлює, які органи державної влади можуть розглядати справи про притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності, порядок та інші особливості їх притягнення⁴⁶².

Також вважаємо, що ст. 14 КУпАП не відповідає вимогам сьогодення, оскільки не може задовольнити з таких принципових позицій: необхідність наявності в КУпАП статті, що, не вказуючи безпосереднього поняття посадової особи, їх видів та ознак, меж та особливостей притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, фактично перелічує розділи кодек-

⁴⁶⁰ Торяник В.М. Проблемні питання адміністративної відповідальності посадових осіб / В.М. Торяник // Право і суспільство. – 2008. – № 5. – С. 21–24.

⁴⁶¹ Туманов В.М. Административная ответственность предпринимателя : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Туманов. – Одесса, 1993. – 19 с.

⁴⁶² Удод М.В. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності та проблема його застосування за вчинення адміністративного правопорушення / М.В. Удод, В.М. Корна // Економіка та право. – 2009. – № 2 (28). – С. 57–60.

су, де містяться статті, що передбачають відповідальність цієї категорії громадян України, вважається мінімальною. Зважаючи на очевидну пов'язаність КК України і КУпАП, деякі адміністративні правопорушення відрізняються від злочинів лише за суспільною небезпечністю. О.М. Крутлов пропонує закріпити в КУпАП не тільки коло загальних об'єктів, на які посягають посадові особи, а й саме визначення терміна «посадова особа», аналогічне до визначення, яке міститься в КК України, лише з поправкою на ту частину суспільних відносин, що врегульовується нормами адміністративного права^{463, 464}.

Адміністративні делікти в чинному законодавстві

Таким чином, ми бачимо, що адміністративне законодавство, яке регламентує адміністративну діяльність органів, посадових осіб публічної влади, більше нагадує хаотичне нагромування норм, правил, вимог та прийомів, які погано корелюють між собою.

Яскраве відображення рецепції радянського права являє собою КУпАП, так само як і інші кодекси, закони, інструкції, правила тощо. І багатьох випадках безглузда, а інколи протизаконна діяльність посадових осіб публічних органів влади є відображенням як правової системи, що склалась у державі, так і загального стану правовідносин, у яких беруть участь усі громадяни країни. Найбільш прикрим є те, що наразі створення новітнього європейського законодавства не означає виходу з правового глухого кута, у якому опинилось наше суспільство. За європейським законодавством прихована азійська сутність патріархальних відносин. Законодавство використовується як «ширма» або як засіб для приховання корисливих дій посадовців і їх бізнесових партнерів.

⁴⁶³ Крутлов О.М. Доказування і докази у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.М. Крутлов. – Х., 2003. – 223 с.

⁴⁶⁴ Петков С.В. Побудова сучасної ефективної публічно-правової моделі відносин між владою та громадянином на основі римського права / С.В. Петков // Піднесення до права : збірник наукових праць до 60-річчя з дня народження д-ра юрид. наук, професора, заслуженого юриста України Валерія Петровича Петкова / упоряд.: О.Д. Коломоєць, Н.В. Максименко, А.А. Манжула, Є.Ю. Соболев, Р.І. Стецюк, О.А. Троянський, О.С. Юнін ; за заг. ред. С.В. Петкова. – Кіровоград : ФОП Зенова Т.М., 2011. – С. 24–34.

Для того, щоб окреслити суспільно-правову модель застосування законодавства з адміністративних деліктів, необхідно навести низку правових аксіом:

– адміністративний делікт – особливий вид деліктів (правопорушень);

– за ступенем суспільної небезпеки адміністративні делікти поділялися на адміністративні злочини та адміністративні проступки;

– суб'єктом учинення адміністративного делікту може бути тільки особа (публічна, державний службовець тощо), наділена владними повноваженнями;

– адміністративний проступок – суспільне явище і, таким чином, особливий вид публічного проступку.

Наведений перелік аксіом не є вичерпним, але він дає можливість вивести головну формулу щодо місця адміністративного делікту, адміністративної деліктології в системі права загалом і в законодавстві України зокрема під час його реформування та приведення у відповідність до загальносвітових вимог.

Отже, *адміністративним деліктом* слід вважати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (посадовою особою органів публічної влади), унаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству.

Глава 2

Адміністративні проступки

Найбільш гострою проблемою реформування українського адміністративного права слід вважати завдання створення вітчизняної наукової моделі адміністративної деліктології, яка б адекватно відобразила принципову новизну у визначенні суспільної ролі і призначення цієї галузі права. Концептуальну перевагу тут має впровадження в адміністративну деліктологію принципу верховенства права, відповідного до якого

ключовими характеристиками у визначенні адміністративного права мають стати не «управлінські», а тим більше його «каральні» функції, а дві нові функції: «правозабезпечувальна», яка пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини; «правозахисна», пов'язана із захистом порушених прав.

Отже, навіть у найбільш узагальненому розумінні адміністративна деліктологія має визначатися не як «управлінське» або «каральне» право, а як «право забезпечення і захисту прав людини». Звичайно ж, головне завдання полягає не в тому, щоб дати нове наукове тлумачення поняття адміністративної деліктології, а в тому, щоб це тлумачення, відповідало теорії права, суті явища, і було реалізовано у нових підходах до аналізу та висвітлення цього інституту, а, головне – адекватно відображалось у адміністративному законодавстві.

Помилкове «розкраювання» та «розтаскування» матерії права по галузям, підгалузям, напрямам, школам тощо в часи розбудови радянського права як особливої правової системи і навіть сім'ї, що критично ставились до англосаксонської, та романогерманської правових сімей водночас повністю не сприймаючи традиційну (мусульманську) та звичаєву моделі права, призведе до багатовекторності і неузгодженості між різними складовими елементами права в країнах пострадянського простору. Саме тому виникають постанови закони і навіть кодекси в яких виконавчій галузі влади надаються права щодо регулювання приватно – правових відносин в суспільстві.

§ 1 Сутність адміністративних проступків

Розмежування адміністративних деліктів на злочини та проступки

За ступенем суспільної небезпеки правопорушення поділяють на злочин і проступок. Як злочин, так і проступок можуть скоюватись особою під час діяльності в будь-якій сфері. У сучасній теорії права саме суспільна небезпека є основним критерієм розмежування проступків і злочинів. Вона означає, що діяння шкідливе для суспільства, що

воно спричиняє або створює загрозу заподіяння такої шкоди суспільним відносинам⁴⁶⁵.

Проступки відрізняються від злочинів меншим ступенем суспільної небезпечності. Проступки – це незначні правопорушення, що завдають шкоди особі, суспільству і є підставою для притягнення особи, яка вчинила проступок, до передбаченої законом відповідальності. Якщо суспільно небезпечне діяння не заборонене кримінальним законом, воно злочином не визнається. Якщо діяння має всі ознаки, перелічені в кримінальному законодавстві, але не має підвищеного ступеня суспільної небезпечності, воно також не може бути визнане злочином. Якщо таке діяння в законодавстві визначається як проступок, у такому разі особа має нести за нього відповідальність. Для особи, яка вчинила злочин і притягнена до відповідальності, законом як наслідок цього передбачено судимість, тоді як притягнення особи до відповідальності за проступок не передбачає судимості⁴⁶⁶.

Одночасно існує точка зору щодо наявності в проступків такої ознаки як шкідливість, а якщо соціальна шкідливість правопорушення досягає рівня суспільної небезпеки, то воно є злочином⁴⁶⁷. Межу між злочином і проступком провести не складно: суспільно небезпечний делікт – це злочин, суспільно шкідливий делікт – це проступок. І знову ж таки ми говоримо про аксіому права, яка при накладені на іншу систему координат, наприклад поділу суспільних відносин на сфери, спрацює так само, як і в системі об'єктивно-правових координат поділу деліктів за ступенем небезпеки для громади.

Прикрі помилки закаралась в теоретичні праці й законодавство через неправильний переклад, розбіжності в етапах розвитку права тощо. Тому, аналізуючи суспільні механізми регулювання суспільно-правових відносин, виражених у нормах законів, ми будемо спиратись на перевірені часом постулати теорії права; використовувати правильну термінологію,

⁴⁶⁵ Кузнецова Н.Ф. Преступление и преступность / Н.Ф. Кузнецова // Избр. труды. – СПб., 2003. – С. 425.

⁴⁶⁶ Там само.

⁴⁶⁷ Васильев Э.А. Общие черты административного правонарушения и преступления / Э.А. Васильев // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 2.

це усуне можливість викривлень та неправильних трактувань. Необхідно підготувати закон про основи законодавства і, таким чином, створити основу для подальшого розвитку законодавства; відповідно до змін, що відбуваються в суспільстві, мають бути усунуті, виведені за межі злочину дії, які вчиняються в різних сферах суспільного життя й можуть розглядатись як проступки. Це необхідно зробити для формування сучасного законодавства, яке регулюватиме публічно-правові відносини відповідно до сучасних світових стандартів та конституційних положень. Крім цього, норми й ряд різних підзаконних актів під час кодифікації знайдуть своє місце в законодавстві, що спростить їх застосування.

У сукупності завдяки такому підходу до публічного права ми досягнемо таких цілей: гуманізації правової системи, відповідності законодавства положенням конституції України. Отже, законодавство відповідатиме сутності громадянського права. Простота й зрозумілість законів для громадян свідчатиме про демократизацію суспільства.

Види адміністративних правопорушень

Коли мова йде про адміністративні правопорушення, ми повинні розуміти, що це комплексне суспільне явище, яке пов'язано з різними правовими інститутами, державними механізмами тощо. Адміністративні правопорушення – це протизаконні дії (діяльність) посадових осіб, які здійснюють адміністрування. Достатньо часто державне управління плутають з господарською діяльністю, незрозуміло яких посадових осіб органів державної влади з адміністраторами фірм, тому в нормативних актах, наприклад КУпАП, з'являються статті про відповідальність посадових осіб за певні неправомірні дії. Так само нерозуміння суті явищ управлінського характеру призводить до того, що державне управління сприймають як діяльність дільничного інспектора міліції з виявлення осіб, які виготовляють самогон або поширюють венеричні захворювання.

Правопорушення можна поділити на види відповідно до такого критерію, як сфера, в якій вони вчиняються: методична, дорожньо-транспортна, а також державного управління. Пра-

вопорушення можна поділяти на види відповідно до суб'єктів, які їх вчиняють: громадяни, особи без громадянства або іноземці. Можна робити видовий поділ правопорушень відповідно до статусу осіб, які їх вчинили: не посадові особи або посадові особи органів державної влади.

Отже, проводячи градацію видів адміністративних правопорушень, ми повинні сказати про їх поділ за ступенем суспільної небезпеки на проступки і злочини, так само, як поділяються і правопорушення загалом. Враховуючи системну ознаку, ми можемо говорити про правопорушення, яке вчиняється посадовою особою й має негативний зовнішній або внутрішній вплив. Також адміністративні правопорушення можна поділяти за сферою, в якій вони були вчинені, як і правопорушення загалом. Певну видову відмінність мають й адміністративні правопорушення залежно від посади, яку обіймає порушник: чи це посадова особа органів державної влади або місцевого самоврядування, чи працівник правоохоронних або судових органів. Великого значення набуває питання: був він обраний на посаду чи призначений, чи це є посада державного політичного діяча або депутата. Тобто для родової градації ми можемо використовувати величезну кількість критеріїв та підходів, незмінним залишається лише факт того, що особа, яка може вчинити адміністративний проступок і, відповідно, бути притягнута до адміністративної відповідальності, повинна перебувати на публічній службі.

Ознаки адміністративного проступку

Адміністративні проступки – це група публічних проступків у сфері управління. Суб'єктом таких правопорушень може бути тільки особа, наділена владними повноваженнями⁴⁶⁸. Таким чином, адміністративний проступок є особливим видом публічного проступку. Особливістю адміністративного проступку є те, що, говорячи про проступки у сфері управління, ми повинні пам'ятати про наявність дисциплінарних та службових проступків з особливостями суб'єктивно-об'єктивних ознак, провадженням тощо⁴⁶⁹.

⁴⁶⁸ Вікіпедія (вільна енциклопедія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/>.

⁴⁶⁹ Петков С.В. Створення Адміністративного кодексу України – основа для подолання корупції / С.В. Петков // Інформаційно-аналітичний центр «Громадянське суспільство» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://publicsociety.com.ua/>.

Але тут слід декілька слів сказати, що виділення окремої групи проступків у так звану групу дисциплінарних проступків вносить певний деструктивізм у єдину систему теорії відповідальності. І тому слід говорити не про дисциплінарні проступки у сфері праці та адміністративні проступки у сфері трудових правовідносин, а лише про трудові проступки. У такому разі дисциплінарними можуть визнаватись проступки лише в тих сферах, де діють Дисциплінарні статuti, тобто у воєнізованих підрозділах, і вони є різновидом публічних проступків. А службові (посадові) проступки – це лише різновид назви адміністративних проступків.

Ознаками адміністративного проступку є протиправність (вона означає, що дію чи бездіяльність прямо заборонено адміністративно-правовими нормами). Ознака протиправності вказує також на неприпустимість аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, включає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбаченні законодавством про адміністративні правопорушення; винуватість (вона передбачає наявність в особи відповідного ставлення до протиправного вчинку та його наслідків); караність (вона означає, що адміністративним проступком визнається лише таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено застосування адміністративних стягнень); суспільна небезпечність або суспільна шкідливість.

**Особа, наділена
владними повно-
важеннями, як
суб'єкт вчинення
адміністративних
проступків**

Оскільки адміністративні проступки – це група публічних проступків у сфері управління, то суб'єктом таких правопорушень може бути тільки особа, наділена владними повноваженнями, тобто посадова особа. Юридична відповідальність таких осіб є наслідком їхнього недбалого виконання чи невиконання службових повноважень. У свою чергу, посадові особи як носії юридично-владних повноважень є спеціальним суб'єктом усіх видів юридичної відповідальності.

Стаття 14 КУпАП визначає, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні право-

адміністративній відповідальності за адміністративні право-

порушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

У юридичній літературі визначено ознаки, які характеризують посадову особу як спеціальний суб'єкт юридичної відповідальності: правові норми про відповідальність посадових осіб за порушення по службі враховують особливості служби як виду трудової діяльності; для них встановлюється підвищена відповідальність, оскільки наслідки посадових правопорушень негативно виявляються за межами посади; встановлюють спеціальні заходи відповідальності за службові правопорушення (пониження в посаді, пониження в спеціальному званні, позбавлення рангу державного службовця); притягнення службовця до одного виду відповідальності не означає того, що це ж діяння кваліфікується як інший вид правопорушення, наслідком якого є певний вид юридичної відповідальності⁴⁷⁰.

В контексті проведеного дослідження зазначимо, що саме поняття «спеціальний суб'єкт» в контексті загальної характеристики адміністративних проступків, порушує систему науково-теоретичних координат адміністративного права. Адміністративне правопорушення (делікт): проступок або злочин, може вчинити тільки посадова особа органів державної влади.

§ 2 Види адміністративних проступків за ознаками об'єкта адміністративно-правової охорони за чинним законодавством

Проступки, які вчиняють посадові особи

Посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування під час здійснення адміністративної управлінської діяльності виконують певні функції господарського характеру. Відповідно, під час своєї господарської діяльності вони можуть вчиняти певні господарські проступки. Це може бути і

⁴⁷⁰ Лазарев Б.М. Специфика ответственности должностных лиц / Б.М. Лазарев // СССР – ГДР: Государственная служба : сб. науч. трудов. – М., 1986.

несвоечасна оплата комунальних платежів, і порушення певних санітарно-епідеміологічних або протипожежних норм.

Також посадові особи органів державної влади вчиняють інші проступки або злочини і несуть за їх вчинення відповідальність відповідно до чинного законодавства. У разі скоєння таких не адміністративних, а господарських чи інших проступків повинна відбуватись перевірка за фактом проступку. Це адміністративне провадження має здійснюватись компетентним органом або посадовою особою, а винна особа має нести відповідну відповідальність за свої дії або бездіяльність. Наголосимо на тому, що відповідальність повинні нести як безпосередні виконавці, так і керівники тих підрозділів, де через їх халатність були створені умови, які призвели до скоєння негативного вчинку.

Адміністративні проступки, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення

Підставою адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, є адміністративний проступок, який посягає на встановлений порядок здійснення народного волевиявлення. Об'єктом цих адміністративних правопорушень є суспільні відносини у сфері здійснення народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення⁴⁷¹.

До їх переліку належать порушення порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку подання відомостей про виборців до органів Державного реєстру виборців, виборчих комісій, порядку складання та подання списків виборців, списків громадян України, які мають право брати участь у референдумі, та використання таких списків (ст. 212-7 КпАП); порушення права громадянина на ознайомлення з відомостями

⁴⁷¹ Циверенко Г.П. Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення в аспекті проекту Виборчого кодексу України [Електронний ресурс] / Г.П. Циверенко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 905–909. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10cgpvku.pdf>.

ми Державного реєстру виборців, зі списком виборців, списком громадян, які мають право брати участь у референдумі (ст. 212-8 КпАП); ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу (ст. 212-11 КпАП); порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму (ст. 212-20 КпАП).

Така сфера державного управління як виборчі відносини потребує особливого підходу в питаннях відповідальності чиновників. На переконання І.О. Лугового, в умовах, коли засоби масової інформації переповнені повідомленнями про численні грубі порушення законодавства про вибори, а порушення у сфері виборчих технологій набувають усе нових форм масового характеру, низькі показники притягнення до адміністративної відповідальності дають змогу дійти висновку про те, що існують серйозні недоліки як у чинному законодавстві, так і в діяльності органів державної влади, які за своїми функціональними обов'язками забезпечують правопорядок у цій сфері⁴⁷².

**Адміністративні
проступки проти
основних прав гро-
мадян**

Звертаємось знову до ст. 14 «Відповідальність посадових осіб». Будь-яка діяльність або бездіяльність посадових осіб органів державної влади, якщо на території або у сфері, за яку вони несуть відповідальність, відбувається правопорушення, може бути розцінена як протиправна. У такому разі діє презумпція винуватості. Якщо в разі притягнення громадянина до відповідальності необхідно доводити його винуватість, то тут, навпаки, посадова особа повинна доводити свою невинність.

Якщо на території або у сфері, за яку посадова особа органу державної влади громадянин, громадська організація або інша посадова особа вбачає наявність складу правопорушення, в тому випадку за заявою зацікавлених осіб повинна бути

⁴⁷² Луговий І.О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.О. Луговий. – Х., 2002. – С. 4.

порушена адміністративна справа. Наприклад ст. 166-5 з дискримінації підприємців органами влади і управління, в разі якщо будуть виявлені під час розгляду інші протиправні дії посадовця, може стати основою для порушення проти них кримінальної справи.

Адміністративні корупційні проступки

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» встановлює, що за вчинення корупційних правопорушень особи, зазначені в частині першій ст. 4 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку (ст. 21). Родовим об'єктом адміністративних корупційних правопорушень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, є суспільні відносини, які визначають зміст та порядок законної діяльності суб'єктів владних повноважень, який встановлює законодавець. У свою чергу, безпосереднім об'єктом можуть бути суспільні відносини у сфері нормального функціонування публічної адміністрації, проходження публічної (державної) служби та пов'язані з ними фінансові, майнові та інші відносини⁴⁷³.

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення⁴⁷⁴, адміністративними корупційними правопорушеннями є порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КпАП); пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3 КпАП); порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5 КпАП); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КпАП); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7 КпАП); незаконне використання інформації, що ста-

⁴⁷³ Курс адміністративного права України / за ред. В.В. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

⁴⁷⁴ Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Станом на 2 квітня 2012 р. / Н.П. Бортник, К.І. Беляков, С.В. Петков, О.І. Остапенко [та ін.] ; за заг. ред. С.В. Петкова, С.М. Морозова. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 1248 с.

ла відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КпАП); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КпАП).

**Адміністративні
правопорушення,
що посягають на
встановлений поряд-
док управління**

Об'єктом цих адміністративних правопорушень є посягання на встановлений порядок управління.

До них належать такі адміністративні правопорушення: порушення правил використання земель (ст. 53); перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2); порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку (ст. 53-5); порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53-6); порушення правил охорони водних ресурсів (ст. 59); порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12); порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг державної пошти (ст. 164-14); неправомірне використання державного майна (ст. 184-1 КпАП); порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків (ст. 184-2 КпАП); створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій (ст. 185-2 КпАП); перешкодження явці до суду народного засідателя (ст. 185-5 КпАП); невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді або подання прокурора (ст. 185-6 КпАП); ухилення від виконання законних вимог прокурора (ст. 185-8 КпАП); розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст. 185-11 КпАП); порушення законодавства про державну таємницю (ст. 212-2 КпАП); порушення права на інформацію (ст. 212-3 КпАП); порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави (ст. 212-5 КпАП).

Можна зазначити той факт, що майже всі проступки, перелік яких наразі наводиться в КУпАП, вчиняються або громадянами, або представниками господарюючих суб'єктів

через недбалість, халатність або нехтування посадовими особами, публічних органів влади своїх службових обов'язків. Ці дії вони вчиняють умисно (ст. 10). Як приклад наведемо статті, пов'язані з порушенням з вимог законодавства про працю та охорону праці (ст. 41), ухилення від участі в переговорах щодо укладання, зміни або доповнення колективного договору, угоди (ст. 41-1), порушення чи невиконання колективного договору, угоди (ст. 41-2), ненадання інформації для ведення колективних договорів, угод (ст. 41-3). У цьому випадку посадові особи органів державної влади просто не можуть не знати про те, що на підвідомчій їм території діють порушення цих статей КУПАП.

§ 3. Основи реформування Кодексу України про адміністративні правопорушення

Новий погляд на структуру й значення Кодексу України про адміністративні правопорушення

Дуже важливим для проведення реформи українського адміністративного права є те, що із самого початку вона ґрунтується на демократичних принципах загальноєвропейського значення. Звичайно, необхідно усвідомлювати, що існуючі в країнах світу правові, в тому числі адміністративно-правові, стандарти досить різноманітні, і чого-небудь «єдиного загальноєвропейського» (а тим більше світового) у чистому, так би мовити, вигляді не існує. Разом з тим деякі спільні риси правових інститутів, які вже успішно діють у зарубіжних державах, звичайно ж є, й орієнтуватися на них цілком виправдано.

Останнім часом у ряді країн Західної Європи (Німеччина, Франція, Італія, Великобританія тощо) проводяться серйозні зміни в системі законодавства в галузі боротьби з посадовими правопорушеннями. Цей факт досить яскраво підкреслює особливу важливість викорінення цього явища не тільки за кордоном, а й в Україні. А отже, у ході реформи адміністративного

права в конкретних законопроектних роботах було б дуже корисно врахувати й використати ті принципи, які вже добре себе зарекомендували в практиці країн пострадянського простору.

Необхідність прийняття Адміністративного кодексу України

Кодекс України про адміністративні правопорушення було прийнято у 1984 р. У цей самий період, базуючись на Основах адміністративного законодавства (1980 р.), було прийнято аналогічні кодекси в усіх союзних республіках, а також у багатьох країнах Варшавського договору та країнах, які перебували в дружніх чи залежних від СРСР відносинах. Аналізуючи сучасний КУпАП, слід розуміти, що він був і залишається по своїй суті радянським законом. Тобто частиною законодавства, яке розпочало формуватись у 1920-х рр. з повного несприйняття «буржуазного права», яке діяло в попередній період історії. За більше ніж 70 років існування радянське право сформувалось як особлива правова сім'я, головною ознакою якої є пріоритет публічного інтересу над приватним. Публічне право радянською юриспруденцією сприймалось як державне, а всі інші правові галузі відігравали роль допоміжних.

У розумінні законодавця радянського періоду всі громадяни, установи, відомства, міністерства тощо входили в єдину управлінську систему, метою якої було побудувати комунізм у всьому світі. І тому кожен учасник цієї розбудови повинен був неухильно виконувати правила адміністративних правовідносин, а в разі порушення управлінських приписів нести за це адміністративну відповідальність. Відповідно до цієї доктрини будь-який проступок громадянина вважався правопорушенням. Стаття 176 «Виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення» (до речі, без мети збуту, хоча яка в тому різниця) та десятки інших – яскраве відображення такого підходу до адміністративного права.

Але й у наступний період розвитку адміністративного права в незалежній державі до КУпАП як до всепоглинаючої, всеохопної допоміжної ланки карально-репресивної нормативної бази постійно вводили склади різних проступків, що потребували

систематизації або каральної реакції з боку чиновників. «Правила поведінки», «обмеження», «встановлені вимоги» та «встановлений порядок» щоразу вносились до закону. Безперервна кодифікація призводила до абсурду. Так у кодексі опинилась ст. 14-1 «Відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів». Цікаво, що деякі склади адміністративних правопорушень або були «забуті» в інших кодексах, приміром у КЗпП (1971 р.), або з невідомих причин опинялись в інших кодексах чи навіть законах, приміром у Митному кодексі. Звісно, можна було б бачити в цьому певний позитив, якби це не створювало умови для неправильного тлумачення законодавства, тим самим створюючи умови для незаконного збагачення, учинення відповідальності, порушення прав інших громадян.

Усі ці неузгоджені дії, помножені на правовий нігілізм населення та правову безграмотність працівників правоохоронних органів призводили до абсурдизації й процесуальної частини КУпАП, коли перевірка та огляд перетворювались на «маскишоу» та рейдерські захоплення. КУпАП став документом, за допомогою якого чиновники лякали підприємців, осіб, умовно звільнених від покарання, розповсюджувачів венеричних захворювань тощо. До речі, у багатьох статтях кодексу при цьому постійно як суб'єкт, який накладає стягнення, і як об'єкт, на який накладається стягнення, виступають «посадова особа», «посадова особа органу», підрозділи, начальники, заступники начальників тощо.

І вже навіть не викликають подиву такі статті, як 164-4 «Несвоєчасне здавання виторгу» та інші. Навіть цілком зрозумілою стає п. 3 ст. 255 «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення», за якою власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган має право складати адміністративні протоколи за ст. 51 «Дрібне викрадення чужого майна» і ст. 179 «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві».

Звісно, законодавець постійно робив і робить спроби надати кодексу управлінського вигляду. Але більшою мірою вони зводяться до появи статей на кшталт «Невиконання законних вимог посадових осіб органу...» і знову ж таки залякуванням підприємців та громадян, при цьому не створюючи необхід-

них умов для задоволення елементарних потреб. Крім цього, унаслідок безладу у створенні міністерств, відомств, агенцій відповідно до указів та розпоряджень виконавчої гілки влади й необхідність відповідних змін у кодифікованому законі вже не відповідає навіть самому принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Шляхи реформування законодавства про відповідальність посадових осіб

Оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

Цей нормотворчий кодифікаційний процес умовно можна поділити на певні етапи. Звісно, неможливо говорити про чітке розмежування етапів, але наголосимо, що певні процеси вже розпочались навіть до 1998 р. Також може бути декілька сценаріїв розвитку. У законодавстві необхідно провести трансфер норм КУпАП до базових кодексів: Кодекс про землю, Кодекс про надра тощо, як це було зроблено під час творення Митного законодавства.

Перш за все, необхідно з КУпАП виділити ті частини, глави тощо, які стосуються процедурних дій органів державної влади. Провадження у справах про публічні проступки має бути виражено або в окремому кодексі або розділом у Кодексі про адміністративні процедури. По-третє, деякі частини статті й кодексу разом з іншими законами та підзаконними актами можуть стати повноцінними кодексами: Медичний кодекс України, кодекс Громадського порядку, Дорожньо-транспортний кодекс тощо. По-четверте, створення безпосередньо Адміністративного кодексу України як кодексу матеріального права, в якому міститимуться норми, які реагують діяльність органів державної влади й органів державної влади за вчинення посадових проступків.

Наголосимо, упорядкування адміністративного права може здійснюватися шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового

регулювання⁴⁷⁵. Раніше В.Б. Авер'янов категорично стверджував, що «в системі адміністративного права має перебувати регулювання всіх видів адміністративної відповідальності, котрі зараз регулюються вторинними правовими галузями (фінансовим, господарським правом тощо)⁴⁷⁶. А також про те, що адміністративне право має поліцентричну структуру нормативного масиву, на протизагу структурно моноцентричних (з одним профільним кодексом) галузей⁴⁷⁷. Тому логічно є пропозиція прийняти серед інших кодексів (фінансового, правохоронного, медичного тощо) Адміністративний кодекс, у якому врегулювати питання відповідальності посадовців перед громадянами (суспільством) та особою, правила поведінки чиновників (посадових осіб). Він також повинен містити норми стосовно адміністративної відповідальності за вчинення протиправних дій адміністрацією. У цьому ж Адміністративному кодексі має бути прописано провадження у справі про адміністративне правопорушення (адміністративні процедури, адміністративні стягнення тощо)⁴⁷⁸.

Цим же нормативно-правовим актом має визначатись і поняття адміністративного проступку як дії, що становить порушення суб'єктом адміністративних правовідносин (посадовою особою, представником влади) положень законодавства.

Структура нового КУпАП

Абсурдність сучасного КУпАП України не може не викликати сумнівів. Що ж має містити Адміністративний кодекс? По-перше, правила й норми

⁴⁷⁵ Петков С.В. Кодифікація законодавства про відповідальність – основа адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади в Україні / С.В. Петков // Держава та регіони. Серія: Право. – 2009. – № 1. – С. 84–89.

⁴⁷⁶ Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад / В.Б. Авер'янов // Актуальні проблем и сучасної науки в дослідженнях молодих вчених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск : у 2 ч. – Ч. 1. – С. 24–30.

⁴⁷⁷ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 43–47.

⁴⁷⁸ Петков С.В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку / С.В. Петков // Право та державне управління. – 2010. – № 1. – С. 44–55.

поведінки державних службовців та інших посадових осіб, які здійснюють управлінську діяльність. Ці норми конкретизуються в Законі України «Про звернення громадян», у посадових інструкціях, які регулюють відносини чиновників із громадянами. По-друге, норми щодо адміністративних проступків. Наразі ці норми містяться в антикорупційному законодавстві та КпАП. По-третє, особливості провадження у справах про адміністративні проступки, серед яких має бути те, що контроль за діяльністю державних службовців здійснюється керівниками відповідних органів і служб; служб внутрішньої безпеки, прокуратурою та громадськістю.

Отже, з упровадженням Адміністративного кодексу замість усеосяжної, всеохопної ролі, яка відводилась адміністративному праву в радянській правотворчій та правозастосовчій системі, де воно обґрунтовувало та підтверджувало правову управлінську партійну амбітність і комуністичну заангажованість державної влади в усіх без винятку публічних та приватних відносинах, адміністративне право посяде гідне місце серед інших публічних правовідносин, закріпивши своє провідне значення в публічному праві⁴⁷⁹.

У новому КУпАП повинні бути відтворені правила поведінки чиновників, які наразі містяться в Законі України про звернення громадян, в Законі України про адміністративні послуги, частина статей матеріального адміністративного права міститься у чинному КУпАП інші концентруються в антикорупційному законодавстві та інших нормативних та підзаконних актах. Важливою складовою оновленого КУпАП мають стати адаптовані та скореговані статті чинного КУпАП щодо відповідальності дії (бездіяльність) посадових осіб на ввіреній їм території чи сфері впливу (компетентному напрямі).

⁴⁷⁹ Петков С.В. Створення Адміністративного кодексу України – основа для подолання корупції / С.В. Петков // Інформаційно-аналітичний центр «Громадянське суспільство» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://publicsociety.com.ua/>.

ПІСЛЯМОВА

У представленій книзі запропоновано такий механізм адміністративних правовідносин, де адміністративне право посідає гідне, правильне місце серед інших публічно-правових галузей права. Звісно, орбіти правовідносин різних галузей та підгалузей національного права перетинаються, схрещуються, навіть накладаються одна на одну. Але запропонована концепція цілком і повністю усуває дублювання. А взаємопроникнення правових інститутів, режимів і норм, поєднане з відповідними морально-етичними традиційними відносинами, робить матерію адміністративного права більш еластичною (такою, що адекватно сприймає суспільні запити), більш прозорою (відкритою та зрозумілою для громадськості) і водночас більш міцною (поєднаною з надбаннями цивілізації та духовними напрацюваннями власного народу).

Застосування алгоритмічного методу можливо на всіх рівнях юриспруденції, у науковому вимірі для пізнання сутності правових явищ, у правотворчості для вдосконалення існуючих формул (норм, законів) та доведення нових, у правозастосовній діяльності правоохоронних і судових органів для правильного вирішення спорів, що виникають між різними суб'єктами правовідносин. Так само, як інші науки пізнають за допомогою різних методів, інструментів, реактивів тощо навколишній світ, правова наука вивчає відносини в суспільстві. Велика кількість питань залишається за межею нашого пізнання як у природознавчих, так і суспільних галузях. Ми не можемо зі стовідсотковою вірогідністю спрогнозувати наслідки тих чи інших наших дій. Багато питань раніше залишались, інші залишаються поза законом. Те, що раніше було нормальним для суспільства, наприклад зрізання скальпів, нині засуджується. І якщо раніше дії володаря, навіть якщо вони були аморальними, сприймалися як прояв Божої волі, нині вони викликають осуд суспільства. Разом з цим держава має надати громадянам

максимальну свободу дій у підприємстві, творчості, духовно-етнічному розвитку тощо, зменшити або повністю відмінити будь-які податки з фізичних осіб. Більшість функцій держави мають бути передані неурядовим організаціям, що діють на добровільній безоплатній основі. Такі дії, що базуються на головних принципах народовладдя (свободі, рівності та братерстві), сприятимуть розбудові правової, демократичної, соціально орієнтованої держави.

Держава – прояв народовладдя. Нормативні акти (закони та підзаконні документи) повинні проходити ретельну перевірку на відповідність демократичним засадам. Дії кожного чиновника мають постійно контролюватись і перевірятись громадськістю, будь-яким громадянином. А в разі виявлення найменших порушень у законі або рішенні, дії посадової особи органу публічної влади, такий акт має бути скасовано, потерпілі отримати компенсацію. Кожне правопорушення, кожна спроба викривити саму сутність права, повинні бути зупинені, а винні покарані.

На основі проведеного дослідження і складання принципової двовимірної схеми поділу деліктів за видо-родовою ознакою, можна констатувати, що це найпростіше рівняння суспільних відносин, в якому ми використовуємося такі алгоритми: делікт (правопорушення) поділяється за ступенем суспільної небезпеки на злочин та проступок; об'єктом правопорушення (за видовою ознакою) є суспільні відносини; коло суспільних відносин (правил поведінки), за порушення яких настає відповідальність (особа, вина якої доведена, несе покарання), визначається законом; об'єктом правопорушення за родовою ознакою є сфера суспільних відносин, у якій (проти правил, норм, що регулюють ці відносини) вчинено делікт; безпосередні об'єкти правопорушень також можна групувати, поєднувати, виокремлювати в різні групи, види, підгрупи залежно від певних ознак. Також для уточнення такої схеми в деліктологічних дослідженнях ми можемо вводити в це рівняння й інші складові: інститути, режими чи суб'єктивні ознаки тощо. При відповідному логічному й послідовному аналізі внаслідок таких дій ми отримуємо більш об'ємне відображення явища, що вивчається.

Адміністративні делікти в такій схемі слід розміщати у вертикальній а не горизонтальній площині тобто вони також скоюються у певній сфері, у сфері державного управління. Вчиняти їх можуть тільки посадовці наділені владно-державними повноваженнями. Звісно ці посадовці можуть працювати у різних сферах суспільно-економічного життя країни, але їх об'єднує одна спільна риса – суб'єкт вчинення правопорушення (делікту) чи то злочину, чи то проступку. Саме в цьому є принципова відмінність запропонованої концепції адміністративної деліктології. Саме таким чином може бути досягнута справедливість та справжня рівність перед законом, як невід'ємні складові народовладдя.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. - К. : Наукова думка, 1979. – 150 с.
2. Административное право зарубежных стран / Под ред. А. Н. Козырина. – М. : СПАРК, 1996. – 229 с.
3. Административное право и процесс: полный курс / Под ред. Ю. А. Ти-хомирова. - М. : Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2001. – 652 с.
4. Административное право из курса правоведения по Народной энциклопедии изд. 1911 г. Полутом 2. Общественно-юридические науки // <http://allpravo.ru/library/doc76p/i№strum2295/item2299.html>
5. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. проф. Ю. П. Битяка [та ін.] ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. - Х. : Право, 2010. - 624 с.
6. Адміністративне право України : навч. посіб. : [у 2 т.] / Херсон. юрид. ін-т Харк. нац. ун-ту внутр. справ. - Херсон : Херсон. міськ. друк., 2011 . Т. 1 : Загальне адміністративне право / [Галунько В. В. та ін. ; за заг. ред. В. В. Галунька]. - 2011. - 320 с.
7. Адміністративне право України : підручник : [у 2 т.] / Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». - Херсон : ХМД, 2013 . Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс / [В. В. Галунько та ін.]. - 2013. - 393 с.
8. Адміністративне право України : посіб. для підготов. до іспитів / В. М. Столбовий. - Вид. 2-е . - К. : О. С. Ліпкан, 2010. - 159 с.
9. Адміністративне право України в сучасних умовах (визначення початку ХХІ століття) : монографія / Галунько В. В. [та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Галунька ; Херсон. юрид. ін-т Харків. нац. ун-ту внутр. справ. - Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. - 378 с.

10. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво „Юридична думка”, 2004. - 584 с.

11. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / [Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П.] – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

12. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / [Рябченко О. П. та ін.] ; за заг. ред. проф. О. П. Рябченко ; Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. - Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. - 231 с.

13. Адміністративно-правове забезпечення діяльності транспорту України : навч. посіб. / [Остапенко О. І. та ін. ; за заг. ред. О. І. Остапенка] ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. - Л. : ЛьвДУВС, 2011. - 599 с.

14. Адміністративно-правове регулювання діяльності державних органів виконання покарань в Україні : монографія / А. Є. Шевченко [та ін.] ; Донецький юридичний ін-т Луганського держ. ун-ту внутрішніх справ ім. Е.О.Дідоренка. - Донецьк : [б. в.], 2010. - 212 с.

15. Адміністративно-правове регулювання у сфері господарювання (адміністративно-господарське право) : монографія / [Галуцько В. В. та ін.] ; Херсон. держ. ун-т. - Херсон : ХМД, 2011. - 186 с.

16. Адміністративно-правове та організаційне забезпечення міліцією правопорядку під час виборчого процесу : навч. посіб. / [Константинов С. Ф. та ін.] ; за заг. ред. проф. Олефіра В. І. ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. - К. : КНТ, 2010. - 160 с.

17. Алієв Р. В. Адміністративна діяльність кримінально-виконавчої інспекції щодо осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням: [монографія] / Р. В. Алієв. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 140 с.

18. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

19. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О.Ф. Андрійко; Національна Академія Наук України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. — К. : Наукова думка, 2004. — 300 с.

20. Армаш Н. О. Державні політичні діячі: становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу / Н. О. Армаш. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – 401 с.

21. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус : монографія / Н.О. Армаш. - Запоріжжя : ГУ ЗІДМУ, 2006. –248 с.

22. Афанасьєв К. К. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів : навч.-метод. посіб. / К. К. Афанасьєв, О. М. Беницький, І. Г. Запорожець ; МВС України, Луганськ. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. - Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2009. - 293 с.

23. Баклан О. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері підприємництва: теоретико-правовий аспект : монографія / О. В. Баклан. - К. : Магістр-XXI сторіччя, 2011. - 336 с.

24. Бараш Є. Ю. Управління державною кримінально-виконавчою службою України: адміністративно-правове дослідження : монографія / Є. Ю. Бараш. - Х. : НікаНова, 2012. - 458 с.

25. Бачило И.Л. Функции органов управления. – М. : Юридическая литература, 1986. – 200 с.

26. Безпека дорожнього руху в Україні : навчальний посібник / В. П. Петков, С. А. Комісаров, С. В. Петков, Є. Ю. Соболь, Р. І. Михайлов, І. В. Новосардова, Н. І. Дідик, за заг. ред.. д-ра юрид. наук, професора, Засл. юриста України В. П. Петкова. – К. : КНТ, 2012. – 488 с.

27. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : Монографія. - Х. : Право, 2005. - 304 с.

28. Богуцький В. В. Адміністративне право України як галузь права : [навч. посіб.] / В. В. Богуцький, А. В. Богуцька . - 2-ге вид., переробл. і допов. - Х. : ФІНН, 2011. - 119 с.

29. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

30. Гладун З. С. Адміністративне право України : навч. посіб. для підготов. до іспиту / З. С. Гладун. - К. : Знання, 2010. - 301 с.

31. Городецька І. А. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. / І. А. Городецька ; Ніжин. держ. ун-т ім. Миколи Гоголя. - Ніжин : НДУ ім. М. Гоголя, 2011. - 192 с.

32. Губань Р. В. Правове регулювання адміністративно-територіального устрою України: вступ до курсу : навч. посіб. /

Губань Р. В. ; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Ін-т політол. та права, Каф. правознав. - К. : Вид-во Нац. пед. ун-ту ім. М. П. Драгоманова, 2011. - 210 с.

33. Данюк Л. В. Управління нотаріатом в Україні: історія та сучасність (адміністративно-правове регулювання відносин у сфері управління нотаріатом) : монографія / Л. В. Данюк ; за наук. ред. проф., акад. Нац. акад. прав. наук України А. О. Селіванова ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. - К. : Логос, 2011. - 182 с.

34. Дараганова Н. В. Адміністративне право України : навч. посіб. / Н. В. Дараганова ; Вищ. навч. закл. «Нац. акад. упр.» - К. : ВНЗ «Нац. акад. упр.», 2013. - 271 с.

35. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [Ю. С. Шемшученко та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К. : Юридична думка, 2010. - 495 с.

36. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К. : Факт, 2003. - 384 с.

37. Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. д.ю.н., професора В.Б. Авер'янова. - К.: Юрінком Інтер, 1998. - 432 с.

38. Дудник Л. М.. Адміністративно-правове забезпечення діяльності податкової міліції щодо протидії фіктивному підприємництву : монографія / Л. М. Дудник [та ін.] ; ред. В. Т. Білоус ; Державна податкова адміністрація України, Національний ун-т держ. податкової служби України. - Ірпінь : Національний ун-т ДПС України, 2009. - 175 с.

39. Завальна Ж.В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин. Монографія / Ж.В. Завальна. - Суми : ВВП «Мрія» ТОВ, 2010. - 360 с.

40. Закурін М. К. Адміністративно-правове регулювання діяльності господарських судів : монографія / М. К. Закурін. - Херсон : Херсонська міська друкарня, 2013. - 204 с.

41. Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання небанківських фінансових установ : монографія / О. Є. Картамишева ; Бердян. ун-т менедж. і бізнесу. - Донецьк : Юго-Восток, 2012. - 165 с.

42. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». - Вид. 5-те, переробл. і доповн. - О. : Фенікс, 2011. - 399 с.

43. Ківалов С. В. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із виборчим процесом : монографія / С. В. Ківалов, О. В. Бачеріков ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». - О. : Фенікс, 2012. - 201 с.

44. Ківалов С. В. Проходження служби в органах прокуратури: адміністративно-правове регулювання : монографія / С. В. Ківалов, С. І. Нечипоренко ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». - О. : Фенікс, 2011. - 185 с.

45. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. - Вид. друге, перероб. і доп. — Одеса: Юридична література, 2002. — 312 с.

46. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. - 3-те вид. - К. : Правова єдність, 2011. - 695 с.

47. Клименко М. М. Народний суверенітет, як основа адміністративно-правової реформи в Україні : навчальний посібник / М. М. Клименко; за заг. ред. В. П. Петкова. — К. : Дакор, 2011. — 216 с.

48. Козлов Ю. М. Советское административное право (Общая и особенная части). – М.: «Юрид. лит.», 1985. - 544 с.

49. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоець. - К. : Юрінком Інтер, 2011. - 575 с.

50. Коломоець Т. О. Адміністративне судочинство : підручник / [Коломоець Т. О., Лютіков П. С., Віхляєв М. Ю.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., засл. юриста України Т. О. Коломоець ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». - Вид. 2, перероб. і допов. - К. : Істина, 2011. - 300 с.

51. Коломоець Т. О. Адміністративно-правове регулювання в галузі молодіжної політики в Україні: організаційно-правові аспекти : [монографія] / Т. О. Коломоець, Д. Є. Андреева ; Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний ун-т» Міністерства освіти і науки України. - Запоріжжя : [б.в.], 2009. - 192 с.

52. Коломоець Т. О. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності кредитних спілок в Україні

: монографія / Т. О. Коломоець, А. А. Довгополок ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». - Запоріжжя : Запоріж. нац. ун-т, 2011. - 305 с.

53. Коломоець Т. О. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності професійних правничих громадських організацій в Україні : монографія / Т. О. Коломоець, М. Ю. Віхляєв ; ДВНЗ «Запоріж. нац. ун-т» МОН України. - Запоріжжя : Запоріж. нац. ун-т, 2010. - 286 с.

54. Коломоець Т. О. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : монографія / Т. О. Коломоець, Н. В. Галіцина ; ДВНЗ «Запоріж. нац. ун-т» МОН України. - Запоріжжя : [ЗНУ], 2010. - 290 с.

55. Коломоець Т.О. Адміністративне право. Академічний курс : підручник / Т.О Коломоець. - К. : Юрінком Інтер, 2011. - 576 с.

56. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 528 с.

57. Константинов С. Ф. Адміністративно-правове забезпечення протидії маргіналізації населення України : монографія / Константинов С. Ф. - К. : ІНТЕРСЕРВІС, 2010. - 318 с.

58. Корж І. Ф. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки України : монографія / І. Ф. Корж ; Нац. акад. прав. наук України, НДІ інформатики і права. - Вінниця : Нілан-ЛТД, 2013. - 384 с.

59. Крегул Ю. І. Адміністративне право і процес : навч. посіб. / Ю. І. Крегул ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. - К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2012. - 223 с.

60. Кудерська Н. І. Адміністративно-правове регулювання охорони та збереження матеріальної культурної спадщини в Україні: теорія і практика : монографія / Надія Іванівна Кудерська ; Одес. держ. ун-т внутр. справ. - К. : НАКККіМ, 2013. - 447 с.

61. Курко М. Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні : монографія / М. Н. Курко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. - 376 с.

62. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

63. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М. : Юридическая литература, 1972. – 280 с.

64. Лепешкин А.И., Ким А.И., Митин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права. – М. : Госюриздат, 1962. – 519 с.

65. Менеджмент у державному управлінні: загальна частина: навчальний посібник / С.В. Петков, Л.Р. Наливайко, О.Г. Комісаров та ін., за заг. ред. В.П. Петкова. – К., 2011. – 312 с.

66. Мехтієва Т. В. Реєстраційне право : навчальний посібник / Т.В. Міхтеєва; за заг. ред. В.П. Петкова. — К. : КНТ, 2011. — 312 с.

67. Міняйло М. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення : монографія / М. П. Міняйло, Ю. І. Кіщак. - Миколаїв : Іліон, 2009. - 192 с.

68. Освітня діяльність в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія / Р. В. Шаповал. - Х. : Золота миля, 2011. - 347 с.

69. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник / І.М. Пахомов. - Львів : Видавництво Львівського Університету, 1962. – 295 с.

70. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. – Чернівці : Рута, 2003. - 367 с.

71. Петков С. В. Адміністративно-правова реформа в Україні: Навчальний посібник. / С.В. Петков. – К.: «Видавничий дім «Скіф», – 2012. 480 с.

72. Петков С. В. Народовладдя: від права радянського до права громадянського. – К.: Видавничий дім „Скіф”, 2012. – 56 с.

73. Петков С. В. Нормативно-правове забезпечення публічних відносин під час побудови громадянського суспільства в Україні / С.В. Петков. – Запоріжжя : КПУ, – 2011. - 104 с.

74. Петков С.В. Адміністративно-правова реформа в Україні: практикум / С.В. Петков. — Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2010. — 225 с.

75. Позняков С. П. Адміністративно-правове забезпечення погашення податкового боргу в Україні : монографія / С. П. Позняков ; Державна податкова адміністрація України, На-

ціональний ун-т держ. податкової служби України. - Ірпінь : НУДПС України, 2009. - 238 с.

76. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія / кол. авт.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Д. : Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.

77. Приймаченко Д. В. Адміністративно-правове забезпечення прав фізичних осіб у провадженні у справах про порушення митних правил : монографія / Д. В. Приймаченко, О. В. Бурцева ; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т» М-ва освіти і науки, молоді та спорту України. - Запоріжжя : Запорізь. нац. ун-т, 2011. - 272 с.

78. Ракша Н. С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту : монографія / Н. С. Ракша ; Донецький держ. ун-т управління. - Донецьк : ДонДУУ, 2009. - 210 с.

79. Рибалка Н. О. Управління органами прокуратури України: адміністративно-правове регулювання : монографія / Н. О. Рибалка ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Х. : Золота миля, 2012. - 318 с.

80. Романів Н. І. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. у схемах, табл. та комент. / Н. І. Романів, К. М. Костовська, Ю. С. Назар ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. - Л. : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. - 127 с.

81. Соболь Є. Ю. Взаємодія органів внутрішніх справ і кримінально-виконавчих установ при надзвичайних ситуаціях : навч. посіб. / за ред. д-р юрид. наук, проф. В.П. Петков. — К. : Дакор, 2011. — 208 с.

82. Советское административное право : Учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М. : Юрид. лит., 1986. – 398 с.

83. Сопільник Л. І. Адміністративне право України : (у схемах) : навч. посіб. / Сопільник Л. І., Новіков В. В., Чистоклетов Л. Г. ; ГУ МВС у Львів. обл., Львів. ун-т бізнесу та права. - Л. : Вид-во Львів. політехніки, 2012. - 233 с.

84. Сопільник Л. І. Адміністративно-правове забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні : монографія / Л. І. Сопільник ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Х. : Золота миля, 2012. – 337 с.

85. Стайнов П., Ангелов Э. Административное право Народной Республики Болгарии. Часть общая. - М., 1960. - 506 с.

86. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М.: ИНФРА•М – НОРМА, 2002. – 600 с.

87. Стукаленко В. А. Адміністративно-правове регулювання відповідальності посадових осіб за порушення виборчого законодавства в Україні : монографія / В. А. Стукаленко. - Кіровоград : Полімед-Сервіс, 2013. - 162 с.

88. Тащишин І. Б. Адміністративно-правове забезпечення рекламних відносин в Україні : монографія / Тащишин Ігор Богданович. - Л. : 2011. - 198 с.

89. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М. : БЕК, 1995. – 345 с.

90. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М. : Норма, 2001. – 351 с.

91. Управління персоналом ОВС : навчальний посібник / С.В. Петков, Л.Р. Наливайко, В.П. Столбовий, А.В. Корнієць, М.В. Беляєва, Д.В. Лісний, В.В. Столбова, С.М. Одегова ; за ред. С.В. Петкова.— К. : КНТ, 2010.— 280 с.

92. Управління правоохоронними органами України: сучасний стан, перспективи розвитку : монографія/ за заг. ред. Т.О. Проценка, С.В. Петкова. – К. : Основа, 2010. – 714 с.

93. Федорук Н. С. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Наталія Федорук ; Чернів. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. - Чернівці : Рута, 2011. - 295 с.

94. Цветков В.В. Демократія і державне управління : теорія, методологія, практика : Монографія. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 336 с.

95. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Тома I-III. – Москва : типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. – Т. III. – 550 с.

96. Шаповал Р. В., Філіпенко А. С. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : монографія

/ А. С. Філіпенко ; Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка, . - Донецьк : [б. в.], 2011. - 243 с.

97. Шестак В. С. Адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави : монографія / В. С. Шестак ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Х. : НікаНова, 2011. - 474 с. -

98. Шестак В. С. Адміністративно-правове регулювання відносин у соціально-культурній сфері (освіта, наука, засоби масової інформації) : монографія / В. С. Шестак ; Донец. держ. ун-т упр. - Донецьк : Ноулідж, Донец. від-ня, 2010. - 294 с.

99. Шестак Л. В. Адміністративне право : навч. посіб. / Л. В. Шестак ; Чернігів. держ. ін-т права, соц. технологій та праці. - Чернігів : Чернігів. держ. ін-т права, соц. технологій та праці, 2011. - 256 с.

100. Шмідт-Ассманн Ебергард. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; [пер. з нім. Г. Рижков [та ін.] ; відп. ред. О. Сироїд = Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung / Eberhard Schmidt-Aßmann. - Вид. 2-ге, перероб. та допов. - К. : К. І. С., 2009. - XXVII, 523 с.

101. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (го-лова редкол.) та ін. - Т. 2 : Д-Й. — К. : «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1999. - 744 с.

102. Юсупов В. А. Теория административного права / В.А. Юсупов. - М. : Юрид. лит. - 1985. - 526 с.

103. Якуба О. М. Советское административное право (Общая часть). - К.: Издательское объединение «Вища школа», 1975. - 231 с.

ДОДАТОК 1

Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х (витяг)

Стаття 14. Відповідальність посадових осіб

Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Глава 13-А АДМІНІСТРАТИВНІ КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Стаття 172-2. Порушення обмежень щодо використання службового становища

Порушення особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди у розмірі, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб -

тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією незаконно одержаної неправомірної вигоди матеріального характеру.

Порушення особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим

можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди у розмірі, що не перевищує ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб -

тягне за собою накладення штрафу від ста п'ятдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією незаконно одержаної неправомірної вигоди матеріального характеру.

Примітка. 1. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, визначені у пунктах 1-3 частини першої статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

2. У статтях 172-2 і 172-3 під неправомірною вигодою слід розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

Стаття 172-3. Пропозиція або надання неправомірної вигоди

Пропозиція або надання службовій особі неправомірної вигоди безпосередньо такій чи іншій особі у розмірі, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, у тому числі за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, -

тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Пропозиція або надання службовій особі неправомірної вигоди безпосередньо такій чи іншій особі у розмірі, що не перевищує ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, у тому числі за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, -

тягне за собою накладення штрафу від ста п'ятдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Під службовою особою у цій статті слід розуміти особу, визначену в пунктах 1-3 частини першої статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Стаття 172-4. Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяль-

ністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) -

тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом.

Порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), -

тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від такої діяльності.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», за винятком депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

Стаття 172-5. Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)

Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) -

тягне за собою накладення штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого дарунка (пожертви).

Порушення встановленої законом заборони щодо одержання дарунка (пожертви) -

тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого дарунка (пожертви).

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пункті 1, підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» .

Стаття 172-6. Порушення вимог фінансового контролю

Неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», -

тягне за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента -

тягне за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Стаття 172-7. Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів

Неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів -

тягне за собою накладення штрафу від десяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. 1. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пункті 1, підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

2. У цій статті під конфліктом інтересів слід розуміти суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Стаття 172-8. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень

Незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, -

тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Стаття 172-9. Невжиття заходів щодо протидії корупції

Невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення -

тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

ДОДАТОК 2

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (витяг)

Розділ II ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЮ КОРУПЦІЇ

Стаття 6. Обмеження щодо використання службового становища

1. Особам, зазначеним у пунктах 1-3 частини першої статті 4 цього Закону, забороняється використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі:

1) неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);

2) неправомірно сприяти призначенню на посаду особи;

3) неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб;

4) неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків.

Стаття 7. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

1. Особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

{Положення пункту 2 частини першої статті 7, згідно з яким особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього закону, забороняється входити до складу органу управління підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, за винятком встановлення заборони вказаним особам, як вбачається зі змісту цього положення, брати участь у загальних зборах такого підприємства або організації, визнано конституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 6-рп/2012 від 13.03.2012}

2. У разі якщо Конституцією і законами України для окремих посад встановлено спеціальні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, то їх дотримання забезпечується за спеціальними процедурами.

3. Обмеження, передбачені частиною першою цієї статті, не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

Стаття 8. Обмеження щодо одержання дарунків (пожертв)

1. Особам, зазначеним у пункті 1 та підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб:

1) за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами та органами;

2) якщо особа, яка дарує (здійснює) дарунок (пожертву), перебуває в підпорядкуванні такої особи.

2. Особи, зазначені у пункті 1 та підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, можуть приймати дарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, та пожертви, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких дарунків (пожертв) не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків (пожертв), отриманих з одного джерела протягом року, - однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року.

Передбачене цією частиною обмеження щодо вартості дарунків (пожертв) не поширюється на дарунки (пожертви), які:

1) даруються (здійснюються) близькими особами;

2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

3. Дарунки, одержані особами, зазначеними у пункті 1 та підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Стаття 9. Обмеження щодо роботи близьких осіб

1. Особи, зазначені у підпунктах «а», «в»-«ж» пункту 1 та підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, не

можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Особи, зазначені у підпунктах «а», «в»-«ж» пункту 1 та підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Положення абзаців першого та другого цієї частини не поширюються на:

- 1) народних засідателів і присяжних;
- 2) близьких осіб, які безпосередньо підпорядковані один одному у зв'язку з перебуванням кожного з них на виборній посаді;
- 3) осіб, які працюють у сільській місцевості, гірських населених пунктах;
- 4) осіб, які працюють в галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту;
- 5) інших осіб, визначених законом.

2. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги частини першої цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк.

Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає безпосереднє підпорядкування.

У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

3. Особам, зазначеним у підпунктах «а», «в»-«ж» пункту 1 та підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону (крім народних засідателів і присяжних), забороняється брати участь у роботі колегіальних органів під час розгляду питань щодо призначення на посаду близьких їм осіб та у будь-який інший спосіб впливати на прийняття такого рішення.

Стаття 10. Обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування

1. Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, які звільнилися з посади або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення забороняється:

1) укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з підприємствами, установами чи організаціями незалежно від форми власності, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих підприємств, установ чи організацій;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом;

3) представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган (органи), в якому (яких) вони працювали.

Стаття 11. Спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування

1. Стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, зазначених у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону (крім кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів), проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто.

Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника) органу державної вла-

ди, органу місцевого самоврядування, на зайняття посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом.

До проведення спеціальної перевірки залучаються спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а в разі потреби - інші центральні органи виконавчої влади.

2. Спеціальній перевірці підлягають відомості про особу, яка претендує на зайняття посади, зазначеної в пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону (крім кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів), зокрема щодо:

1) притягнення особи до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення;

2) факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення;

3) достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

4) наявності в особи корпоративних прав;

5) стану здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації.

3. Спеціальна перевірка проводиться у п'ятнадцятиденний строк за письмовою згодою особи, яка претендує на зайняття посади.

У разі ненадання особою такої згоди питання щодо призначення її на посаду не розглядається.

У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання претендентом на посаду неправдивих відомостей про себе посадова особа (орган), яка (який) здійснює призначення (обрання) на цю посаду, відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду, а також протягом трьох робочих днів повідомляє про виявлений факт правоохоронні органи для реагування в установленому законом порядку, крім випадків, визначених законом.

Рішення про відмову у призначенні (обранні) на посаду з підстави, зазначеної в абзаці третьому цієї частини, може бути оскаржено до суду.

Порядок організації проведення спеціальної перевірки затверджується Президентом України.

4. Для проведення спеціальної перевірки особа, яка претендує на зайняття посади, подає до відповідного органу:

- 1) письмову згоду на проведення спеціальної перевірки;
- 2) автобіографію;
- 3) копію документа, який посвідчує особу;

4) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, що додається до цього Закону;

5) копії документів про освіту, вчені звання та наукові ступені;

6) медичну довідку про стан здоров'я за формою, затвердженою Міністерством охорони здоров'я України;

7) копію військового квитка (для військовослужбовців або військовозобов'язаних);

8) довідку про допуск до державної таємниці (у разі його наявності).

5. Після одержання письмової згоди особи, яка претендує на зайняття посади, на проведення спеціальної перевірки орган, на посаду в якому претендує особа, не пізніше наступного дня надсилає до відповідних органів державної влади, до компетенції яких належить проведення спеціальної перевірки відомостей, передбачених у частині другій цієї статті, запит про перевірку відомостей щодо особи, яка претендує на зайняття відповідної посади.

Запит підписує керівник органу, на посаду в якому претендує особа, а в разі його відсутності - особа, яка виконує обов'язки керівника, або один з його заступників відповідно до розподілу функціональних обов'язків.

До запиту додаються копії документів, зазначених у частині четвертій цієї статті.

6. Інформація про результати спеціальної перевірки, підписана керівником органу, що здійснював перевірку, а в разі його відсутності - особою, яка виконує його обов'язки, або заступником керівника органу відповідно до розподілу функціональних обов'язків, подається до органу, який надіслав відповідний запит, у семиденний строк з дати надходження запиту.

Орган, на посаду в якому претендує особа, на підставі одержаної інформації готує довідку про результати спеціальної перевірки.

Особи, щодо яких проведена спеціальна перевірка, мають право на ознайомлення з довідкою про результати спеціальної перевірки та в разі незгоди з результатами перевірки можуть подавати зазначеним органам свої зауваження у письмовій формі.

7. Інформація про результати спеціальної перевірки та документи щодо її проведення є конфіденційними, якщо вони не містять відомостей, що становлять державну таємницю. Такі документи зберігаються в порядку, встановленому відповідно до закону.

Стаття 12. Фінансовий контроль

1. Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, що додається до цього Закону.

Особи, які не мали можливості подати до 1 квітня за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік через перебування у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або для догляду за дитиною, через тимчасову непрацездатність, перебування за межами України, під вартою, подають таку декларацію за звітний рік до 31 грудня. Особи, які не подали декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік із зазначених причин і звільняються з цього місця роботи, зобов'язані подати таку декларацію до розірвання трудового договору.

2. Відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік Президента України, Голови Верховної Ради України, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та суддів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, голів та суддів вищих спеціалізованих судів України, Генерального

прокурора України та його заступників, Голови Національного банку України, Голови Рахункової палати, Голови та членів Вищої ради юстиції, членів Центральної виборчої комісії, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, керівників інших органів державної влади та їх заступників, членів колегіальних органів державної влади (комісій, рад), керівників органів місцевого самоврядування та їх заступників, підлягають оприлюдненню протягом 30 днів з дня їх подання шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

3. У разі відкриття особою, зазначеною в пункті 1 та підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, валютного рахунка в установі банку-нерезидента вона зобов'язана в десятиденний строк письмово повідомити про це орган державної податкової служби за місцем проживання із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента.

4. Порядок зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей, передбачених частиною третьою цієї статті, затверджується Кабінетом Міністрів України відповідно до вимог, встановлених законом.

5. Особа, яка претендує на зайняття посади, зазначеної в пункті 1 та підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, до призначення або обрання на відповідну посаду подає в установленому законом порядку декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, що додається до цього Закону.

Стаття 13. Кодекси поведінки

1. Загальні вимоги до поведінки осіб, зазначених у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог установлюються законом.

2. Законами та іншими нормативно-правовими актами, що визначають організацію і порядок діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надання окремих видів державних послуг або порядок діяльності категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, місцевого самоврядування, можуть установлюватися спеціальні вимоги щодо поведінки таких осіб.

3. Держава сприяє закріпленню норм професійної етики та інших вимог щодо здійснення окремих видів діяльності в кодексах поведінки підприємців, представників відповідних професій.

Стаття 14. Урегулювання конфлікту інтересів

1. Особи, зазначені у пункті 1 та підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, зобов'язані:

1) уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів;

2) повідомляти невідкладно безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів.

2. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів.

Стаття 15. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів

1. З метою виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення Міністерство юстиції України проводить антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів.

Порядок і методологія проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та порядок оприлюднення її результатів визначаються Міністерством юстиції України.

Результати антикорупційної експертизи підлягають обов'язковому розгляду під час прийняття рішення щодо видання (прийняття) відповідного нормативно-правового акта.

2. Обов'язковій антикорупційній експертизі підлягають проекти законів України, актів Президента України, інших нормативно-правових актів, що розробляються Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади.

3. За ініціативою фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів.

Проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Стаття 16. Вимоги щодо прозорості інформації

1. Особам, зазначеним у пунктах 1-3 частини першої статті 4 цього Закону, забороняється:

1) відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом;

2) надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону.

2. Не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про:

1) розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, зазначеними в пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону;

2) розміри, види оплати праці осіб, зазначених у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, дарунки (пожертви).

Стаття 17. Заборона на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування

1. Органам державної влади, органам місцевого самоврядування забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуги та майно, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України.

Розділ III

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ЗАХОДАХ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Стаття 18. Участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції

1. Об'єднання громадян, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням (крім випадків, коли це віднесено законом до виключної компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції) мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у статті 5 цього Закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і протидії корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання і протидії корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання і протидії корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству.

2. Об'єднанню громадян, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом.

3. Законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах органів державної влади, органів місцевого самоврядування невідкладно, але не пізніше дня, наступного за днем їх внесення належним суб'єктом до відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

4. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх у засобах масової інформації.

Стаття 19. Інформування громадськості про заходи щодо запобігання і протидії корупції

1. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції зобов'язані щороку не пізніше 10 лютого оприлюднювати інформацію про вжиті заходи щодо протидії корупції та про

осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

2. Спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики щороку не пізніше 15 квітня готує та оприлюднює у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції.

У звіті мають відображатися такі відомості:

1) статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з обов'язковим зазначенням таких даних:

а) кількість осіб, щодо яких винесено постанови про притягнення як обвинуваченого та складено протоколи про вчинення адміністративних корупційних правопорушень;

б) кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду та на яких накладено адміністративне стягнення за корупційне правопорушення;

в) відомості окремо за категоріями осіб, зазначених у частині першій статті 4 цього Закону, і за видами відповідальності за корупційні правопорушення;

г) відомості про розмір завданих корупційними правопорушеннями збитків, стан та обсяги їх відшкодування;

2) узагальнені результати антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів;

3) інформація про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва;

4) результати соціологічних досліджень, що проводяться державними та недержавними науково-дослідними установами, з питань поширення корупції;

5) інформація про стан реалізації визначеної Президентом України антикорупційної стратегії.

Стаття 20. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції

1. Особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави. Держава забезпечує здійснення правоохоронними органами правових, органі-

заційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист від протиправних посягань на життя, здоров'я, житло та інше майно осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, а також близьких їм осіб.

2. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, здійснюється відповідно до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

Розділ IV **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КОРУПЦІЙНІ** **ПРАВопОРУШЕННЯ**

Стаття 21. Види відповідальності за корупційні правопорушення

1. За вчинення корупційних правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 4 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку.

2. Відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у триденний строк з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили, притягнення до цивільно-правової відповідальності, накладення дисциплінарного стягнення заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, що формується та ведеться Міністерством юстиції України. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, порядок формування та ведення цього реєстру затверджується Міністерством юстиції України.

Стаття 22. Особливості звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційні правопорушення

1. Особа, щодо якої винесено постанову про притягнення як обвинуваченої у вчиненні злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом, до розгляду справи судом, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України.

Особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

У разі закриття провадження у справі про адміністративне корупційне правопорушення у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

2. Дострокове припинення повноважень особи на виборній посаді, припинення повноважень посадової особи на посаді, звільнення, що здійснюється за рішенням Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, звільнення військової посадової особи з військової служби у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, а також відсторонення такої особи від виконання службових повноважень у випадках, передбачених частиною першою цієї статті, здійснюється з урахуванням особливостей, визначених Конституцією і законами України.

Інші особи, яких притягнуто до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, передбачених цим Законом, підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк з дня отримання органом державної влади, органом місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили, якщо інше не передбачено законом.

3. Про звільнення особи з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених цим Законом, керівник органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації у триденний строк письмово повідомляє суд, який постановив обвинувальний вирок або прийняв постанову про накладення адміністративного стягнення за корупційне правопорушення, та спеціально

уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби. Порядок інформування спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

4. З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення або невиконанню вимог цього Закону, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції за рішенням керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

5. Обмеження щодо заборони особі, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, встановлюється виключно за вмотивованим рішенням суду, якщо інше не передбачено законом.

Розділ V

УСУНЕННЯ НАСЛІДКІВ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Стаття 23. Відшкодування збитків, шкоди, завданих державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення

1. Збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають відшкодуванню в установленому законом порядку.

Стаття 24. Незаконні нормативно-правові акти та правочини

1. Нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) внаслідок вчинення корупційного правопорушення, можуть бути скасовані органом або посадовою особою, уповноваже-

ною на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування.

2. Правочин, укладений внаслідок корупційного правопорушення, є нікчемним.

Стаття 25. Відновлення прав і законних інтересів та відшкодування збитків, шкоди, завданих фізичним та юридичним особам внаслідок вчинення корупційного правопорушення

1. Фізичні та юридичні особи, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного правопорушення і яким завдано моральної або майнової шкоди, збитків, мають право на відновлення прав, відшкодування збитків, шкоди в установленому законом порядку.

2. Збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, відшкодовуються з Державного бюджету України в установленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування, які відшкодували збитки, шкоду, завдану незаконним рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта, що здійснює заходи щодо запобігання та протидії корупції, мають право зворотної вимоги (регресу) до особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди).

Стаття 26. Вилучення незаконно одержаного майна

1. Кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку, а кошти у встановленому судом розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг - стягненню на користь держави.

Навчальне видання

Петков Сергій Валерійович
ТЕОРІЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Навчальний посібник

Оригінал-макет виготовлено ТОВ «КНТ»
Комп'ютерне верстання Казьміної Є. І.
Обкладинка Казьміної Є. І.

Підписано до друку 23.10.2013. Формат 60x84 1/16.
Папір офсетний. Гарнітура BookmanС.
Друк офсетний. Обл.-видав. арк. 14,47. Умов. друк. арк. 13,45.
Тираж 1000 пр. Зам. №

ТОВ «КНТ»

м. Київ

Тел. (044) 581-21-38; e-mail: knt2012@ukr.net

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:

ДК № 581 від 03.08.2001.

Придбати книги видавництва «КНТ»
м. Київ., станція метро «Петрівка», ряд 2, магазин № 6-7
(067)-504-50-79