

**КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

Барабаш Г.О., Луценко Т.О.

ПРАВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

ХАРКІВ – 2016

Друкується за рішенням
Вченої ради факультету цивільного
захисту НУЦЗ України
Протокол від 29.08.2016 р. № 12.

Рецензенти: ддерж.упр., доцент, професор кафедри педагогіки та психології управління соціальними системами Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут», В.М. Мороз;
к.ю.н., доцент, завідувач кафедри конституційного права України Національного університету ім. Ярослава Мудрого, Слінько Т.М.

Право в державному управлінні: конспект лекцій. / Укладачі
Т.О. Луценко. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – 44 с.

Г.О. Барабаш,

Курс лекцій є складовою частиною методичного забезпечення при вивченні навчальної дисципліни «Право в державному управлінні» магістерської підготовки за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

Розглядаються загальні положення теорії права і держави та сукупність суспільних відносин, врегульованих нормами конституційного і адміністративного права

Курс лекцій орієнтовано на здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Він також буде корисним для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також курсантів, студентів, ад'юнктів, аспірантів та викладачів вищих навчальних закладів.

ВСТУП

Україна, обравши для себе шлях розвитку та становлення суверенної і незалежної держави, зобов'язалась орієнтуватись на визнання світовою спільнотою форми демократичного устрою держави та місцеве самоврядування; забезпечити реалізацію міжнародних стандартів у галузі прав людини та створити систему національного права відповідно до норм міжнародного права.

Конституційне закріплення пріоритету інтересів людини і громадянина над інтересами держави поставило завдання формування інститутів держави та забезпечення їх діяльності у повній відповідності з принципом верховенства права. Процеси розбудови суверенної Української держави, діяльність, спрямована на створення національної гуманістичної системи права, вимагають знання і розуміння процесів державотворення, основних принципів, закономірностей і напрямів розвитку державних інститутів і громадянського суспільства.

Магістерська підготовка здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування у Національному університеті цивільного захисту України полягає в отриманні комплексу юридичних, економічних, політологічних, психологічних та інших знань. Це досить складне завдання, адже їх підготовка обмежена в часі і передбачає засвоєння матеріалу різних галузей знань. Фундаментальною основою юридичної підготовки є курс «Право в державному управлінні», який передбачає вивчення загальних положень з теорії держави і права, конституційного та адміністративного права.

ТЕМА 1. ПРАВОВІ НОРМИ

1.1. Поняття та ознаки правової норми

Правова (юридична) норма – це обов'язкове, формально визначене правило поведінки загального характеру, що встановлюється, змінюється та припиняється в установленому порядку, виконання якого забезпечується державою, її відповідними органами.

Ознаки правової норми:

– державно-владне, загальнообов'язкове веління, тобто норма права – це загальновизнане правило поведінки, яке формулюється державою і має загальнообов'язковий характер. Вимога правової норми підлягає виконанню, незалежно від ставлення до неї суб'єктів правовідносин, виконання чи невиконання її не може бути предметом обговорення чи оцінки з точки зору доцільності чи раціональності;

– правило поведінки суб'єктів, яке формулюється у вигляді прав і обов'язків, тобто норма права – це формально визначене правило поведінки. У правовій нормі закріплюються не тільки права і обов'язки суб'єктів, але й санкції, що застосовуються у випадку порушення вимог норми;

– норма права – це правило поведінки загального характеру. Правило поведінки, закріплене у правовій нормі адресоване не конкретному суб'єктові, а колу неперсоніфікованих суб'єктів, які стають учасником відносин, які регламентуються даною нормою права;

– норма права – це правило поведінки, що набуває і втрачає свою обов'язковість у встановленому порядку. Тобто, норма права може бути видана і скасована тільки компетентним державним органом і за певною встановленою процедурою. Після видання норма права діє у часі безперервно аж до її відміни у встановленому порядку. Крім того, вона не вичерпує свою обов'язковість певною кількістю застосувань.

1.2. Структура правової норми

Структура (або внутрішня форма) правової норми – це об'єктивно зумовлена потребами правового регулювання її внутрішня організація, яка виражається в її поділі на складові елементи та у певних зв'язках між цими елементами.

Елементами правової норми є *диспозиція, гіпотеза та санкція*.

Диспозиція – це частина норми, в якій зазначаються права або обов'язки суб'єктів. Вона є центральною, основною частиною правової норми, яка, власне, вказує, описує дозволена (можливу), обов'язкову (необхідну) або заборонену (неприпустиму) поведінку суб'єкта.

Гіпотеза – це частина норми, в якій зазначаються умови, обставини, з настанням котрих можна або необхідно здійснювати її диспозицію. Призначення гіпотези – визначити сферу і межі регулятивної дії диспозиції правової норми. Гіпотеза відповідає на питання: коли? де? в якому випадку? за якої умови?

Санкція – це частина норми, в якій зазначаються заходи державного примусу в разі невиконання, порушення її диспозиції. Завдання санкції – забезпечувати здійсненість диспозиції правової норми.

1.3. Види правових норм

В будь-якій правовій системі існує значна кількість правових норм, які покликані регулювати різні суспільні відносини. Ввесь масив існуючих правових норм можна поділити на різні види за різними критеріями поділу.

За функціональною спрямованістю:

– *регулятивні (правоустановчі)* – встановлюють права та обов'язки суб'єктів. Регулятивні норми в свою чергу, мають три різновиди з точки зору характеру приписів: 1) *уповноважуючі норми права* – встановлюють права на здійснення тих чи інших можливих позитивних дій і надають суб'єктам права можливість розпоряджатися цим правом на власний розсуд); 2) *зобов'язуючі правові норми* – встановлюють обов'язок суб'єктів суспільних відносин здійснювати певні позитивні дії. Закріплення змісту обов'язкової поведінки досягається за допомогою таких термінів, як "повинен", "зобов'язаний", "має обов'язок"); 3) *забороняючі правові норми* – встановлюють обов'язок суб'єкта утримуватися від здійснення діяння, які визначені як протиправні).

За методом правового регулювання:

– *імперативні (категоричні)* – це строго обов'язкові нормативні приписи, які безпосередньо визначають поведінку суб'єктів суспільних відносин, позбавляючи їх права самостійно визначати для себе певні права та обов'язки;

– *диспозитивні норми права* діють у сфері, де суб'єктам права надається можливість самостійно встановлювати для себе певні взаємні права і обов'язки. Якщо сторони не скористалися такою можливістю, то викладене в диспозиції правило набуває імперативного характеру;

– *рекомендаційні норми права* – це такі нормативні приписи, за допомогою яких рекомендується певний спосіб дій, варіант поведінки, бажаної для суспільства, держави, особи. Специфіка регулятивного впливу цих норм на суспільні відносини полягає в тому, що для їх реалізації здебільшого потрібна їх конкретизація в локальних правових актах;

– *заохочувальні правові норми* – це такі нормативні приписи, які передбачають певні засоби заохочення для суб'єктів права за здійснення ними бажаних для суспільства і держави діянь. Сутність заохочувальних норм полягає в закріпленні стимулів для поведінки, яку вони звичайно юридично не зобов'язані здійснювати.

За функціональним призначенням:

– *норми матеріального права* – здійснюють первинну регламентацію поведінки (діяльність) суб'єктів суспільних відносин, що потребують своєї організації. Вони визначають зміст первинних прав і обов'язків, заборон, правове становище суб'єктів права і безпосередньо спрямовані на регулювання суспільних відносин;

– *норми процесуально права* регулюють організаційні відносини, забезпечують процедури, форми реалізації або охорону норм матеріального права. Специфіка санації процесуальних норм полягає в тому, що передбачені нею не вигідні наслідки знаходять свій вияв у скасуванні правозастосовчого акта, прийнятого з порушенням норм процесуального права.

За предметом правового регулювання (норми галузей права): конституційні; адміністративні; трудові; цивільні; цивільно-процесуальні; кримінальні; кримінально процесуальні; сімейні та інші правові норми.

За сферою територіальної дії (дією в просторі): *загальні (загальнодержавні); місцеві (локальні).*

За терміном дії в часі: *постійні* (норми невизначеної в часі дії); *тимчасові* (норми визначеної в часі дії).

За колом осіб (суб'єктів), на яких норма посилює свою дію: *загальні* (діють на всіх громадян); *спеціальні* (діють на певне коло осіб); *виняткові* (вилучають, усувають дію норм щодо певних суб'єктів).

1.4. Спосіб викладення правових норм у правових актах.

Форми викладу правових норм у статтях нормативно-правових актів бувають наступні:

За повнотою викладу:

– *пряма* – в одній статті вміщено всі обов'язкові елементи певної норми;
– *відсилкова* – в одній статті вміщено не всі обов'язкові елементи норми або не всі фрагменти їхнього тексту, але подається відсилка до тих конкретних статей даного або іншого нормативного акту, в яких знаходиться відсутня тут частина норми;

банкетна – відсутня якась частина правової норми у статті нормативно-правового акту, проте відсилка робиться щодо конкретного нормативного акту, а не окремих статей.

За рівнем узагальнення:

– *казуїстична* – зміст норми розкривається індивідуалізованими поняттями, шляхом переліку певних фактів, випадків, ознак тощо;

– *абстрактна* – зміст норми розкривається загальними поняттями.

1.5. Спеціалізовані норми права

У системі норм права є значна за обсягом група правових приписів, що не мають класичної моделі норми права. Це спеціальні норми права, які мають власне самостійне значення у регулюванні суспільних відносин та свої особливості, а саме:

– виконують субсидіарну (додаткову) функцію в правовому регулюванні;
– позбавлені традиційної логічної структури, що характерна для норм права як класичного припису;

– виступають як зразок (еталон) поведінки, зміст якого визначається змістом виконуваної функції (наприклад норми, що закріплюють принцип законності орієнтують суб'єктів на правомірну поведінку).

Види спеціалізованих норм права:

Відправні норми права. Відправні норми права мають найбільш загальний характер, вони встановлюють вихідні засади, основи правового регулювання. Завдяки їм визначаються цілі, завдання, принципи, межі і методи правового регулювання, закріплюються правові категорії і поняття. Відправні норми неоднорідні за своїм характером, змістом і цільовим призначенням і, в свою чергу, поділяються на: *норми-засади; норми-принципи; визначально-установчі норми; норми-дефініції.*

Інші спеціалізовані нормативні приписи: *норми-презумпції; норми-строки; норми-преюдиції; норми-фікції; норми-конструкції.*

ТЕМА 2. РЕАЛІЗАЦІЯ НОРМ ПРАВА

2.1. Поняття та форми реалізації норм права

Втілення у життя правил поведінки, встановлених та закріплених нормами права, здійснюється у процесі їхньої реалізації, тобто діяльності суб'єктів права в межах і формах, встановлених правовими нормами.

Реалізація правових норм – це фактичне здійснення їхніх приписів у правомірній поведінці суб'єктів суспільних відносин. Або, іншими словами, реалізація правових норм – це здійснення їхніх приписів у практичних діях (діях чи бездіяльності) суб'єктів.

Саме через реалізацію правових норм досягається той результат, до якого прагнув законодавець при встановленні даної норми права.

Форми реалізації правових норм розрізняються залежно від характеру диспозиції правової норми. Це використання, виконання і дотримання правової норми.

Використання норми права – це форма реалізації уповноважуючих правових норм, яка полягає в активній поведінці суб'єктів, яка здійснюється ними за власним бажанням. Використання правової норми, на відміну від двох інших форм реалізації, може бути тільки добровільним, тобто здійснюватися виключно за власним бажанням. Це, наприклад, використання права власності тощо.

Виконання норми права – це форма реалізації зобов'язуючих правових норм, яка полягає в активній поведінці суб'єктів, що здійснюється ними, як правило, незалежно від їхнього власного бажання. Виконання норми права — це, по суті, виконання ними своїх юридичних обов'язків, які вимагають активних дій. Це, наприклад, виконання загального військового обов'язку.

Додержання норми права – це форма реалізації забороняючих правових норм, яка полягає в утриманні суб'єкта від активних дій, в його пасивній поведінці, незалежно від його волі. Тобто, додержання норм права полягає у тому, що суб'єкти права узгоджують свою поведінку з нормами-заборонами і не вчиняють дій, які вважаються соціально шкідливими чи небезпечними. Це, наприклад, утримання від дій, які караються в адміністративному чи кримінальному порядку.

Саме у процесі використання, виконання та додержання правових норм формується правомірна поведінка окремого суб'єкта та правопорядок у суспільстві в цілому.

2.2. Застосування норм права як особлива форма реалізації права

Застосування правових норм – це здійснювана компетентними державними органами або уповноваженими на те громадськими об'єднаннями організаційно-правова діяльність, яка полягає у встановленні формально обов'язкових правил поведінки індивідуального характеру з метою забезпечення необхідних умов для належної реалізації юридичних норм.

Застосування правових норм — це специфічна форма реалізації правових норм. Ця специфіка полягає у тому, що, по-перше, це діяльність тільки компетентних органів держави або уповноважених на це громадських організацій. Громадяни не можуть бути суб'єктами застосування норм права. Навіть, якщо суб'єктом застосування норми права виступає окрема особа (суддя, прокурор, інша посадова

особа), то вона виступає не як окремих громадянин, а як орган держави або як представник відповідного державного органу. По-друге, застосування норм права має державно-владний характер. Тобто, застосування – це один з видів державної діяльності, воно здійснюється від імені держави і є обов'язковим для тих, кому адресовані акти застосування права. По-третє, на відміну від інших форм реалізації права, застосування правової норми є такою формою її реалізації, за якої дії суб'єкта спрямовані не на себе, а на інших суб'єктів. Тобто, це діяльність з вирішення юридичних справ шляхом винесення, на основі норм права і відповідно до конкретних життєвих ситуацій, стосовно персонально визначених суб'єктів індивідуальних державно-владних велінь (приписів). Ці приписи створюють, змінюють, підтверджують або припиняють права і обов'язки суб'єктів, яким вони адресовані.

Характерними рисами застосування правових норм є також те, що: 1) воно здійснюється у певних процесуальних формах. Так, у певних випадках норми, які закріплюють відповідну процесуальну форму, є ґрунтовно деталізовані і утворюють окремі самостійні процесуальні галузі права (кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне), в інших – передбачають тільки загальну форму правозастосувального акту; 2) процес застосування правової норми складається з ряду чітко визначених стадій і завершується виданням передбаченого законодавством правозастосувального акту, в якому фіксуються індивідуально-конкретні правові приписи; 3) правозастосувальна діяльність базується на чітко визначених принципах законності, обґрунтованості, доцільності, що забезпечує її правомірність, справедливість та ефективність.

2.3. Основні стадії та загальні вимоги правильного застосування правових норм

Процес застосування норм права може починатися з ініціативи органу чи особи, уповноваженої застосовувати правові норми, а також за вказівкою вищестоящого органу чи за заявою зацікавлених осіб, і являє собою систему послідовних дій, які називаються стадіями процесу застосування правових норм. Цих стадій є, на думку різних дослідників, від трьох до п'яти.

Першою стадією процесу застосування правової норми є встановлення та аналіз фактичних обставин справи, що потребує застосування правової норми. На цій стадії встановлюються всі необхідні дані про дію чи подію яка мала, має чи буде мати місце та відбувається їхнє вивчення, пізнання. Це вихідна стадія процесу правозастосування, оскільки уточнення, оцінка фактичних обставин справи, що мають юридичне значення, тягне за собою юридичну оцінку фактів, що встановлюються. Метою цієї стадії є встановлення об'єктивної істини у даній справі.

Друга стадія – це вибір норми права та її аналіз – перевірка достовірності та правильності тексту норми права, її аналіз щодо меж дії у часі, просторі та за колом осіб. До цієї ж стадії можна віднести і тлумачення правової норми, тобто з'ясування її змісту, хоча тлумачення можна вважати і окремою стадією застосування правової норми. Таким чином, на другій стадії відбувається юридична кваліфікація певного факту (дії чи події), тобто поширення правозастосувальним суб'єктом законодавчої (нормативно-правової) оцінки певного виду фактів на встановлений ним факт, який є підставою застосування юридичної норми.

Третя стадія процесу застосування правової норми – це прийняття рішення у справі. Це заключна частина застосування правової норми. Вона базується на результатах, досягнутих на попередніх стадіях застосування правової норми. Результатом цієї стадії є прийняття рішення, яке знаходить своє закріплення в акті застосування права, тобто у виданні індивідуального акту владного характеру, що встановлює права і обов'язки конкретних суб'єктів. Акт застосування права характеризується такими ознаками: 1) індивідуальний характер, тобто акт адресований конкретному суб'єкту правовідносин; 2) видається відповідним (компетентним) органом держави; 3) завжди має визначену нормативно-правовим актом форму зовнішнього виразу (об'єктивізації) та необхідні елементи (реквізити); 4) має обов'язковий характер не тільки для суб'єкта, якого він стосується, але й для всіх інших суб'єктів правовідносин.

Загальними вимогами, або принципами застосування правових норм є *законність, обґрунтованість та доцільність*.

Суть законності полягає у тому, що застосування правових норм повинно мати місце тільки:

– в межах компетенції, повноважень певного державного органу, закріплених в законодавстві;

- на підставах, передбачених у гіпотезі правової норми, що застосовується;
- у точній відповідності і за процедурою, встановленою законом;
- у точній відповідності зі змістом закону;
- у формі, передбаченій законом.

Обґрунтованість при застосуванні правових норм полягає у тому, що прийняття правозастосувального рішення повинно базуватися на основі таких знань про юридично значущі факти, передбачені гіпотезою застосовуваної норми, які є об'єктивно істинними, правильними, вірогідними.

Доцільність при застосуванні правових норм полягає у тому, що, коли застосовувана норма дає можливість обрати в її межах один з кількох варіантів поведінки, то у правозастосувальному рішенні має бути закріплений саме такий, який дозволяє найкращим, найефективнішим, оптимальним способом досягти мети, яку ставив законодавець перед даною правовою нормою.

2.4. Акти застосування юридичних норм: поняття, ознаки, структура та види

Акти застосування права – це офіційний правовий документ, який містить індивідуальний (персоніфікований) припис компетентного державного органу чи посадової особи щодо вирішення конкретної юридичної справи.

Ознаки акта застосування права:

- владний характер і забезпеченість примусовою силою держави;
- законність і обґрунтованість: приймається на основі певних правових норм;
- персоніфікованість акта: адресується чітко визначеним суб'єктам;
- одноразовість застосування: поширює свою дію на конкретну юридичну ситуацію;
- наявність чітко визначених реквізитів та структури.

Структура акта застосування права:

- вступна частина – назва розпорядження, ухвала, рішення, вирок тощо; назва правозастосовчого органу, місце і дата прийняття акта;

- констатує частина – опис, характеристика і аналіз фактів, а також висновки, джерела, докази, які їх підтверджують;
- мотивувальна – посилення на правову норму, яка обґрунтує саме таку юридичну оцінку;
- резолютивна – виклад самого правила поведінки індивідуального характеру, а також підпис відповідної посадової особи або кількох таких осіб.

Класифікація актів застосування права:

За суб'єктами прийняття:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ акти державних органів (акти глави держави; суду, контрольно-наглядових органів, акти уповноважених органів громадських об'єднань); ▪ акти недержавних органів (рішення органів місцевого самоврядування).
За значенням:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ основні (вирок суду); ▪ допоміжні (готують видання основних, напр., постанова про притягнення особи як обвинуваченого).
За характером правового впливу:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ регулятивні (наказ про підвищення по службі); ▪ охоронні (постанова про відкриття кримінальної справи).
За формою:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ окремий документ (укази, вироки, рішення, накази та ін.) - це юридична форма; ▪ резолюція на матеріалах справи; ▪ усна форма та письмова форма.
За характером юридичних наслідків:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ правоконстатуючі (правопідтверджуючі); ▪ правостановлюючі; ▪ правозмінюючі; ▪ правоприпиняючі.

ТЕМА 3. СИСТЕМА ПРАВА І СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА

3.1. Поняття і структура системи права

Система права – це комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих чинних юридичних норм певної держави, що характеризується єдністю, узгодженістю, а також поділом на галузі та інститути.

Система права характеризується такими ознаками:

- це цілісна єдність чинних правових норм певної держави;
- ці норми права розподілені за галузями й інститутами, відповідно до предмету і методу правового регулювання;
- об'єктивний характер розподілу юридичних норм на галузі та інститути.

Отже, основними елементами системи права є правові (юридичні) норми, інститути права, галузі права.

Системність, як ознака права, означає сукупність норм, які взаємообумовлюють, взаємодоповнюють і взаємозалежать одна від одної.

Структура системи права – це об'єктивно зумовлена внутрішня організація права певної держави.

Структура системи права

Правова норма	первинний окремо взятий найменший структурний елемент права, правило поведінки, яке визнане і охороняється державою.
Інститут права	уособлена група юридичних норм, які регулюють суспільні відносини одного конкретного виду. Інститут права регулює окремий бік суспільного життя.
Підгалузь права	повна сукупність правових інститутів, що об'єктивно складається в межах однієї галузі і права та регулює специфічні види однорідних суспільних відносин, які характеризуються правовою уособленістю. Це впорядкована сукупність кількох споріднених правових інститутів; складова частина галузі права.
Галузь права	сукупність юридичних норм, правових інститутів та підгалузей права, що регулюють певну сферу якісно однорідних суспільних відносин, для яких характерний відповідний метод правового регулювання.

3.2. Поняття системи законодавства її співвідношення з системою права

Система законодавства – це комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих чинних нормативно-правових приписів, що вміщені в нормативно-правових актах, який виражається в їхній єдності й узгодженості, а також у розподілі за галузями, інститутами та іншими групами законодавства. Або, простіше, система законодавства – це система всіх упорядкованих певним чином нормативно-правових актів даної держави.

Співвідношення системи законодавства з системою права

Система права:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ первинним елементом є норма; ▪ виступає як зміст; ▪ має об'єктивний характер; ▪ завжди є вираженням справедливості; ▪ має тільки горизонтальну (галузеву) структуру; ▪ виражається, крім нормативних, у юридичних звичаях, нормативних договорах, юридичних прецедентах; ▪ має характерну логічно побудовану вертикальну структуру: норма права, інститут права, підгалузь права, галузь права.
Система законодавства:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ первинним елементом є стаття нормативного акта; ▪ виступає як форма; ▪ залежить від суб'єктивного фактора діяльності правотворця; ▪ нормативно правові акти можуть виражати як справедливість (бути правовими), так і несправедливість (бути неправовими); ▪ структура буває і горизонтальна, і вертикальна, і комплексна; ▪ не охоплює всієї різноманітності нормативності, проте, крім норм, включає інші елементи: преамбули, назви розділів глав статей тощо; ▪ вертикальна структура системи законодавства має ієрархічний характер, в її основу покладена юридична сила нормативно-правового акта.

3.3. Поняття та види систематизації законодавства

Наявність значної кількості нормативно-правових актів, які складають систему законодавства, розбіжність у часі їхнього прийняття та суб'єктах, що приймають їх, обумовлюють необхідність діяльності з їхнього впорядкування, погодження, усунення протиріч, тобто систематизації.

Систематизація законодавства – це діяльність з впорядкування чинних нормативно-правових актів у єдину узгоджену систему, з метою забезпечення ефективного правового регулювання.

Систематизація спрямована на досягнення внутрішньої єдності юридичних норм та впорядкування правового матеріалу, розміщення його за певними розділами і рубриками, тобто класифікацію.

Здійснення систематизації законодавства має на меті:

- встановлення і усунення дефектів законодавства;
- підвищення ефективності законодавства та поліпшення інформаційного впливу права на правосвідомість його суб'єктів;
- забезпечення зручності користування законодавчим масивом, полегшення відшукування юридичної норми, яка підлягає застосуванню чи реалізації;
- сприяння вивченню та дослідженню законодавства.

Систематизація здійснюється за трьома основними формами:

Інкорпорація – це найпростіша форма впорядкування нормативно-правових актів, яка полягає в об'єднанні групи чинних нормативно-правових актів в одному збірнику за певним критерієм (хронологічним, тематичним тощо) без зміни їхнього змісту;

Консолідація – більш глибока обробка нормативного матеріалу, при якій розрізнені акти з одного й того самого питання об'єднуються в один новий акт;

Кодифікація – це спосіб систематизації законодавства, який полягає у змістовній переробці, узгодженні й об'єднанні певної групи юридичних норм, пов'язаних спільним предметом правового регулювання, в єдиному нормативному акті.

ТЕМА 4. ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ

4.1. Поняття, ознаки, зміст та види правовідносин.

Правовідносини – це один із різновидів суспільних відносин, які регулюються правовими нормами учасники (суб'єкти) якого взаємопов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками.

Правові відносини мають ряд ознак, що у своїй сукупності відрізняють їх від інших видів суспільних відносин. До цих ознак належать, зокрема, такі:

- правовідносини є результатом свідомої діяльності людини і тому належать до сфери ідеологічних відносин;
- правовідносини нерозривно пов'язані з нормами права, виникають на їхній основі. Реально можуть виникати лише ті правовідносини, на котрі вказує юридична норма;
- правовідносини – це особлива форма взаємозв'язку між суб'єктами через їхні права і обов'язки, що закріплені у правових нормах. У правовідносинах завжди є дві

сторони – одна, що має суб'єктивні права, і друга, на яку покладені відповідні юридичні обов'язки;

– у правовідносинах реалізація суб'єктивних прав і здійснення юридичних обов'язків забезпечується можливістю застосування заходів державного примусу;

– правовідносини – це волев'язки відношення між суб'єктами, тобто для його виникнення потрібне виявлення їхньої волі. При цьому, є правовідносини, для виникнення яких потрібне волевиявлення всіх його учасників (наприклад, укладення шлюбу, договір купівлі-продажу), а також правовідносини, для виникнення яких досить волевиявлення лише одного з його учасників (наприклад, проведення обшуку, накладення адміністративного стягнення).

Виходячи з того, що у правовідношенні поєднуються фактичні суспільні відносини і юридичні (правові) норми, розрізняють його юридичний і фактичний зміст.

Юридичний зміст правовідносин – це зафіксовані в нормах права суб'єктивні права та юридичні обов'язки їхніх учасників. Під суб'єктивним правом розуміється міра можливої поведінки, що належить уповноваженій особі для задоволення її інтересів та потреб і яка забезпечується відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб. Юридичний обов'язок – це покладена на зобов'язану особу і забезпечена можливістю застосування засобів державного примусу міра необхідної поведінки, яку вона зобов'язана здійснювати в інтересах уповноваженої особи.

Фактичний зміст правовідносин – це реально здійснювані учасниками правовідносин дії, спрямовані на реалізацію їхніх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

Існуючі у суспільстві правовідносини можна поділити на кілька видів, зокрема:

– *за галузевою ознакою* – конституційні, цивільні, кримінальні та інші, відповідно до галузей права;

– *за кількістю суб'єктів правовідношення* – прості (між двома суб'єктами); складні (між трьома і більше суб'єктами);

– *за рівнем визначеності кількості суб'єктів* – загальні (кількість уповноважених або зобов'язаних суб'єктів невизначена); конкретні (кількість суб'єктів правовідносин точно визначена);

– *за функціональною спрямованістю норм права, на основі яких вони виникають* – регулятивні (поведінка суб'єкта повністю відповідає приписам норм права, тобто є правомірною); охоронні (реакція держави на неправомірну поведінку суб'єктів);

– *залежно від розподілу прав і обов'язків* – односторонні (кожна зі сторін має або права, або обов'язки); двосторонні (кожна зі сторін має і права, і обов'язки);

– *за характером дії зобов'язаного суб'єкта* – активні (зобов'язаний суб'єкт повинен вчинити певні дії); пасивні (зобов'язаний суб'єкт повинен утриматися від певних дій).

4.2. Суб'єкти правовідносин: поняття і види

Суб'єкти правовідносин – це фізичні та юридичні особи, які відповідно до чинного законодавства є носіями певних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

Види суб'єктів правовідносин

Індивідуальні суб'єкти (фізичні особи)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ громадяни, тобто індивіди, що мають громадянство даної країни; ▪ іноземні громадяни; ▪ особи без громадянства (апатриди); ▪ особи з подвійним громадянством (біпатриди).
Колективні суб'єкти (юридичні особи)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ державні органи, організації, установи, підприємства, їх посадові особи; ▪ органи місцевого самоврядування; ▪ комерційні організації (акціонерні товариства, приватні фірми тощо - вітчизняні, іноземні, міжнародні); ▪ громадські об'єднання (партії, рухи, профспілкові організації тощо); ▪ релігійні організації.
Держава та її структурні одиниці	<ul style="list-style-type: none"> ▪ держава; державні утворення (суб'єкти федерації - штати, землі, автономії; ▪ адміністративно-територіальної одиниці (область, місто, селище тощо).
Соціальні спільноти	<ul style="list-style-type: none"> ▪ народ; ▪ нація; ▪ етнічні групи; ▪ трудові колективи; ▪ громадяни виборчого округу тощо.

Для того, щоб юридична чи фізична особа була суб'єктом правовідносин, вона повинна володіти правосуб'єктністю. Правосуб'єктність учасників правовідносин – це встановлені державою вид і ступінь участі у суспільних відносинах, які здійснюються відповідно до правових норм. Елементами правосуб'єктності є правоздатність, дієздатність та деліктоздатність.

Правосуб'єктність юридичних осіб визначається їх компетенцією, функціями, повноваженнями та має дві складові: визнання її як певної організації в момент створення та реєстрації; закріплення спеціальної компетенції щодо предмета діяльності, повноважень та юридичної відповідальності. Право-, діє- та деліктоздатність юридичної особи, як правило, наступають одночасно, тобто з моменту реєстрації чи затвердження її статуту (положення) і припиняються з ліквідацією юридичної особи.

У фізичної особи правоздатність виникає з моменту народження і припиняється зі смертю. Дієздатність фізичної особи, згідно з чинним законодавством України, настає з 18 років. Деліктоздатність фізичних осіб, настає з 16 років (за окремі види правопорушень може наступати раніше або пізніше).

4.3. Поняття та види об'єктів правовідносин

Об'єкт правовідносин – це матеріальні і нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти правовідносин вступають між собою у певні правові відносини. Тобто, об'єкт правовідносин – це те, з приводу чого виникають правовідносини.

Види об'єктів правовідносин

Предмети матеріального світу	<ul style="list-style-type: none"> ▪ речі - предмети природи в їх природному стані, а також створені в процесі трудової діяльності; ▪ засоби виробництва (будівлі, обладнання), предмети споживання(продукти харчування, одяг, взуття); ▪ цінності (гроші, акції, векселі, заставні розписки, облігації, цінні документи (диплом, атестат)).
Послуги виробничого і невиробничого характеру	<ul style="list-style-type: none"> ▪ виконання роботи, обумовленої договором або контрактом. Це - результат поведінки суб'єктів.
Продукти духовної та інтелектуальної творчості	<ul style="list-style-type: none"> ▪ твори мистецтва, літератури, живопису, наукові твори, кіно, інформація, комп'ютерні програми та інші результати інтелектуальної власності, що захищаються законом.
Особисті немайнові блага	<ul style="list-style-type: none"> ▪ життя, здоров'я, честь і гідність.
Поведінка певних суб'єктів на предмет визначення у ній складу правопорушення	
Стан природних суб'єктів.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ заповідники, заказники, екологічна чистота водосховищ.

4.4. Юридичні факти як підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин

Юридичний факт – це конкретні життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміни або припинення правових відносин.

Класифікація юридичних фактів:

За юридичними наслідками: *правоутворюючі юридичні факти*, з якими норми права пов'язують виникнення правовідносин (зарахування на навчання), *правозмінюючі юридичні факти*, з якими правові норми пов'язують зміну правовідносин (отримання громадянства іншої країни), *правоприпиняючі юридичні факти*, з якими норми права пов'язують припинення правовідносин (звільнення особи з посади).

За вольовою ознакою: *події* – юридичні факти, які виникають, змінюються і припиняються незалежно від волі і свідомості людей (стихійне лихо, природна смерть людини); *дії* – юридичні факти, які виникають відповідно до волі і свідомості людей (укладання договору, хуліганство); *обставини* – складні юридичні факти, які охоплюють своїм змістом дії та події (безвісна відсутність, невідоме місце проживання, недієздатність). Обставини розглядаються та враховуються відповідно до норм галузі права, необхідної для вирішення ситуації.

За складом: *прості юридичні факти*, складаються з одного факту, якого достатньо для настання юридичних наслідків; *складні юридичні факти*, являть собою певну сукупність окремих фактів, необхідних для настання юридичних наслідків.

ТЕМА 5. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО: ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКИ

5.1. Загальні засади демократичного конституційного ладу України

Розділ I Конституції України має назву “Загальні засади” і складається з 20 статей. У ньому закріплено основні принципи конституційного ладу нашої держави, які є базою для конституційного регулювання найважливіших суспільних відносин.

Ст. 1 Конституції проголошує Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою.

У новій Конституції зазначається, що Україна - *унітарна держава*, тобто єдина централізована держава. У межах існуючого кордону її територія є цілісною і недоторканою (ст. 2) її територія поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають суверенітету.

Статті 3 та 4 Конституції закріплюють основні засади *взаємовідносин держави й особи*. Людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються найвищою соціальною цінністю.

В Україні встановлено *республіканську форму* правління (ч. 1 ст. 5 Конституції). Тому носієм суверенітету і єдиним джерелом влади визнається лише народ.

Відповідно до ст. 6 Конституції, “державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову”.

У статтях 8, 9 і 19 Конституції закріплено такі основні *засади побудови та функціонування національної правової системи*: верховенство права; найвища юридична сила Конституції; визнання положень Конституції нормами прямої дії.

Норми, визначені статтями 10 – 12 Конституції України, покликані врегулювати основи національного розвитку та міжнаціональних відносин, вони впливають з положень відповідних міжнародно-правових актів.

Основні засади економічних відносин в Україні закріплено у статтях 13, 14, 16 Конституції. Саме ними визначено об'єкти, які є “власністю Українського народу”.

Стаття 15 Конституції України гарантує побудову суспільного життя “на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності”.

У ст. 17 Конституції визначено вихідні положення захисту суверенітету і територіальної цілісності, економічної та інформаційної безпеки України.

Згідно зі ст. 18 Конституції України підтримує безпосередні відносини з іншими державами, укладає з ними угоди, обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, та здійснює інші права як рівноправний учасник міжнародного спілкування за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

Загальна характеристика нашої держави завершується конституційним встановленням невід'ємних атрибутів суверенної держави – державних символів та столиці. Символами України як незалежної держави є її великий і малий *Державні Герб, Державний Прапор та Державний Гімн*. Столицею України є місто Київ.

5.2. Основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина

Побудова правової держави потребує всебічного захисту й забезпечення прав людини. Становлення й визнання світовим співтовариством основних прав людини має тривалу передісторію. Визначними віхами на її історичному шляху є, зокрема,

Білль про права (Англія, 1689 р.), Декларація про незалежність (США, 1776 р.), Декларація прав людини й громадянина (Франція, 1789 р.), Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний договір про економічні, соціальні та культурні права 1966 р., Європейська Конвенція про захист прав людини й основних свобод 1950 р., Європейський соціальний статут 1961 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р., Паризька хартія для Нової Європи 1980., Підсумковий документ Віденської зустрічі представників держав-учасниць Наради з питань безпеки та співробітництва в Європі 1989 р., Документ Копенгагенської наради-конференції з людського виміру НБСЄ 1990 р.

Конституція України приділяє особливу увагу питанню регулювання прав, свобод та обов'язків людини та громадянина. Це закономірно, адже права й свободи людини й громадянина в наш час є загальновизнаною найвищою суспільною цінністю.

Класифікація конституційних прав і свобод:

– **Особисті права й свободи:** невід'ємне право на життя (ст. 27); право на повагу її гідності (ст. 28); право на свободу та особисту недоторканість (ст. 29); право на недоторканість житла (ст. 30); тайна комунікацій, включаючи таємницю листування, телефонних переговорів, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31); невтручання в особисте та сімейне життя (ст. 32); пересування, вибір місця проживання, свобода залишати територію України, за виключенням обмежень, встановлених законом (ст. 33); свобода думки та слова (ст. 34); свобода світогляду та віросповідання, право сповідати будь-яку релігію або не сповідати ніякої (ст. 35); право на правову допомогу, в тому числі у випадках, обумовлених законом, безоплатну (ст. 59); право на невиконання явно злочинних наказів та розпоряджень (ст. 60); не допускається дворазове притягнення до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме порушення (ст. 61); презумпція невинуватості (ст. 62); особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (ст. 63).

– **Політичні права й свободи:** право на об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36); право брати участь в управлінні державними справами (ст. 38); право на мирні збори, мітинги, походи та демонстрації (ст. 39); право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (ст. 40).

– **Соціально-економічні та культурні права:** право кожного володіти, користуватися, розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41); право на підприємницьку діяльність (ст. 42); право на працю (ст. 43); право на страйк для захисту своїх економічних та соціальних інтересів (ст. 44); право на відпочинок (ст. 45); право на соціальний захист (ст. 46); право на житло (ст. 47); право на достатній життєвий рівень (ст. 48); право на охорону здоров'я (ст. 49); право на забезпечення життя й здоров'я довілля (ст. 50); гарантування ґрунтованого на вільній згоді шлюбу, захисту материнства, дитинства й сім'ї (ст. 51—52); право на освіту (ст. 53); гарантування свободи творчої діяльності (ст. 54).

Конституційні обов'язки людини й громадянина, закріплені у ст. 65 - 68 Конституції України. Це *обов'язки*: додержуватися Конституції України та Законів України; не посягати на права й свободи, честь і гідність інших людей; захищати Вітчизну, її незалежність і територіальну цілісність; шанувати державні символи; сплачувати податки і збори в порядку й розмірах, встановлених Законом; не завдавати шкоди природі, культурній спадщині та відшкодовувати завдані їм

збитки. Ці обов'язки спрямовані на забезпечення реалізації всіх видів прав і свобод кожної особи, що проживає в Україні.

5.3. Конституційно-правовий статус органів державної влади

Держана влада в Україні здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада. Лише вона має повноваження приймати закони, які є актами найвищої юридичної сили.

Верховна Рада України обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права таємним голосуванням строком на 5 років.

Верховна Рада України працює в сесійному порядку. Перша сесія кожного скликання збирається не пізніше ніж на 30-й день після дня оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів. *Чергові* сесії Верховної Ради України починають свою роботу в строки, встановлені Конституцією (першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року). *Позачергові* сесії можуть збиратися на таких підставах: а) на вимогу не менш як третини конституційного складу депутатів Верховної Ради; б) на вимогу Президента України. У цих випадках сесія Верховної Ради України скликається її Головою з обов'язковим зазначенням питань, що виносяться на розгляд. У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

До складу Верховної Ради входять два органи, які мають особливий правовий статус – Рахункова Палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Повноваження Верховної Ради закріплені у ст. 85 Конституції України.

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

Відповідно до ст. 103 Конституції України Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. До кандидата у Президенти Конституція України висуває певні вимоги. Він повинен бути громадянином України, повинен досягти 35 років, повинен протягом 10 останніх перед днем виборів років проживати в Україні, повинен мати право голосу, володіти активним виборчим правом і не може бути обмеженим у виборчих правах, повинен володіти державною мовою. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більш ніж два строки підряд. Президенту України забороняється мати інший представницький мандат, тобто бути членом якихось виборних органів, а також обіймати посаду в державних або громадських органах та організаціях, займатися підприємницькою діяльністю. Водночас йому не забороняється займатися науковою та викладацькою діяльністю.

Конституція України встановлює недоторканність Президента, якою він користується під час виконання своїх повноважень. Президент не може делегувати (передавати) свої повноваження іншим особам або органам.

Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України, але Конституція України (ст. 108) встановлює, що *повноваження Президента України припиняються достроково* місце у разі:

подання Президентом заяви про складення із себе повноважень глави держави, тобто про відставку; неможливості виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я; усунення з поста Президента в порядку імпічменту; смерті особи, яка перебувала на посту Президента.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. У своїй діяльності Кабінет Міністрів керується Конституцією України й законом України, актами Президента України.

Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України: 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції й законів України, актів Президента України; 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина; 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики в сфері праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, економічної безпеки й природокористування; 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України; 5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності, здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 8) організовує й забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; 9) спрямовує й координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; 10) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; 11) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; 12) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Друге після Кабінету Міністрів місце у виконавчій вертикалі влади посідають центральні органи виконавчої влади. Систему центральних органів виконавчої влади складають: міністерства, державні комітети (державні служби), органи виконавчої влади зі спеціальним статусом – відомства

Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, місті Києві здійснюють *місцеві державні адміністрації*. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови цих адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території *забезпечують*: 1) виконання законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; 4)

підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Судова влада - самостійний напрямок здійснення державної влади у формі правосуддя.

Згідно із Законом України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. Систему судів загальної юрисдикції складають:

- 1) місцеві суди;
- 2) апеляційні суди, Апеляційний суд України;
- 3) Касаційний суд України;
- 4) вищі спеціалізовані суди;
- 5) Верховний Суд України.

Конституційний Суд входить до судової влади як її самостійний суб'єкт, є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України.

До *повноважень* Конституційного Суду належать 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. Конституційний Суд має також повноваження офіційно тлумачити Конституцію та закони України.

ТЕМА 6. ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

6.1. Поняття, сутність та ознаки виконавчої влади

Серед науковців існує багато точок зору щодо поняття виконавчої влади. Більшість із них дотримується думки, що державна *виконавча влада* – це носій державної виконавчої волі, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має свій юридичний (нормативно зафіксований) статус державного органу.

Визначаючи ознаки виконавчої влади, слід зазначити, що основними ознаками соціальної влади є те, що вона: виявляється через соціальне управління; являє собою особливий вид відносин між членами суспільства, їх об'єднаннями; забезпечує прояв і домінування єдиної волі, здатної організувати (об'єднувати і спрямовувати) вольові зусилля різних осіб з метою задоволення колективних потреб; здійснюється за допомогою механізму, що складається з таких прийомів і засобів впливу, як переконання, примус, стимулювання, норми поведінки.

В.К. Колпаков у підручнику "Адміністративне право України" визначає такі ознаки виконавчої влади: відносна самостійність у системі єдиної державної влади; організаційний характер впливу на суспільні відносини; організаційна оформленість її носіїв (суб'єктів), тобто вона має конкретне суб'єктивне визначення й уособлюється в діяльності спеціальних структур, наділених державою відповідною компетенцією; системність суб'єктів (їх сукупність) характеризується функціональною взаємозалежністю, організаційно-ієрархічною і юридичною підвладністю; професіоналізм, тобто ця влада здійснюється спеціально утвореними і підготовленими суб'єктами; універсальність існування в часі та просторі, тобто

виконавча влада здійснюється безперервно й на всій території держави; вторинність і підвладність законодавчій владі.

Узявши за основу запропоновану Д.М. Бахрахом систему ознак адміністративної влади, український науковець С.П. Кисіль до визначальних ознак виконавчої влади зараховує: організуючий характер виконавчої влади; постійність (безперервність) дії виконавчої влади; прерогативний характер виконавчої влади; універсальний характер виконавчої влади; предметний характер виконавчої влади; наявність ієрархічно побудованого, чітко структурованого апарату виконавчої влади.

Професор Ю.П. Битяк вказує на такі ознаки виконавчої влади: є відносно самостійною гілкою єдиної державної влади в Україні - атрибутом державно-владного механізму, побудованого на засадах поділу влади; є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України; вона має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що виявляється в її можливостях впливати на поведінку і діяльність людей, їх об'єднань; виконавча влада не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки така діяльність є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенції та функціональної спрямованості; виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, які наділені виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої та судової влади.

У підсумку можна відзначити, що виконавча влада у повсякденному існуванні як вид соціальної влади, по-перше, виявляється у суспільних відносинах, які мають складну політико-правову природу і виникають у результаті здійснення спеціально створеними органами владно-політичних та владно-адміністративних функцій. По-друге, як підсистема державної влади разом із законодавчою та судовою владами вона утворює єдиний організм держави. По-третє, вона здійснює організаційно-управлінську функцію державної влади. По-четверте, вона через відповідний механізм бере участь у прийнятті рішень і нормативних актів законодавчої влади (або впливає на їх прийняття) та здійснює їх реалізацію.

6.2. Поняття та ознаки органів виконавчої влади

Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним, адміністративно-політичним будівництвом. Кожен з цих органів діє від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності.

Існують такі ознаки органів виконавчої влади:

– Орган виконавчої влади являє собою організацію - колектив людей - державних службовців. У рамках цього колективу (структурних підрозділів) розподілені повноваження і відповідальність за доручену справу.

– Кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою.

– Це різновид державних органів, найбільш значна частина державного апарату.

– Вони створюються державою у встановленому законом порядку спеціально для здійснення її управлінських функцій - функцій державної виконавчої влади (забезпечують фактичну реалізацію цієї влади).

– Цільовим призначенням цих органів є здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності шляхом безпосереднього повсякденного керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом.

– Кожний орган наділений державно-владними повноваженнями, має певний обсяг прав та обов'язків у сфері державного управління, компетенцію.

– Діяльність цих органів має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону. Але, реалізуючи свою компетенцію, виконуючи закони, органи мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань та приймати підзаконні нормативні акти.

– Для здійснення своїх завдань і функцій ці органи також наділені правом широкого застосування заходів державного (зокрема, адміністративного) примусу та мають спеціальний апарат примусу.

– Органам державної виконавчої влади властива організаційно-структурна відокремленість та оперативна самостійність дій у певних територіальних межах чи галузях.

– Кожен орган державної виконавчої влади є суб'єктом державної власності, утримується за рахунок Державного бюджету.

– Має статус юридичної особи, є самостійним учасником адміністративно-правових відносин.

– У системі цих органів наявна ієрархічна підпорядкованість, вони одночасно можуть бути і суб'єктами і об'єктами управління.

– Органи виконавчої влади знаходяться під загальним контролем законодавчої влади і прямим контролем Президента України.

– Управлінській діяльності органу виконавчої влади властивий зовнішній характер, оскільки така діяльність у вигляді юридичних актів управління спрямована на середовище (ту сферу управління, яку вони забезпечують).

– Управлінська діяльність органу виконавчої влади має безперервний характер, чим відрізняється від подібної діяльності, яка лише епізодично здійснюється в органах, що представляють інші влади.

– Органу управління властиві специфічні трудові відносини, коли кожний член включається у складну сітку (мережу) запрограмованих організаційних зв'язків.

– В процесі своєї управлінської діяльності ці органи широко використовують різні правові засоби нормотворчого, оперативного-розпорядчого, у тому числі правозастосовного та юрисдикційного характеру.

– Правове становище, завдання, функції, в цілому правовий статус органів державної виконавчої влади визначаються, відповідно, Конституцією України, окремими законами, підзаконними актами, у т.ч. указами Президента України.

6.3. Види органів виконавчої влади

Як уже зазначалося, органи державної виконавчої влади становлять найбільш численну групу державних органів. Взаємодіючи з іншими державними структурами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян, вони перебувають у складній ієрархічній підпорядкованості та взаємозв'язку. Для

кращого вивчення особливостей організації їх діяльності, а також для виявлення закономірностей у взаємозв'язках окремих органів здійснюють їх класифікацію, за основу якої беруть різні критерії, а саме:

Від обсягу і характеру компетенції:

- загальної компетенції;
- галузевої компетенції;
- спеціальної компетенції (міжгалузевої).

Від порядку вирішення питань:

- єдиноначальні (міністерства, комітети та ін.);
- колегіальні (КМУ);

Від предмета спрямованості компетенції:

- органи управління економічною сферою;
- органи управління соціально-культурною сферою;
- органи управління адміністративно-політичною сферою;

Від обсягу повноважень по території:

- центральні (КМУ, міністерства, комітети);
- місцеві (державні адміністрації);

Від характеру повноважень: міністерства, державні комітети (державні служби), центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;

За місцем в системі органів виконавчої влади: вищі та нижчі.

ТЕМА 7. ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА»

7.1. Основи адміністративно-правового статусу громадян

Громадяни – найбільша група суб'єктів адміністративно-правових відносин. Конституція України надає перевагу інтересам, правам і свободам громадян перед інтересами, правами й свободами інших учасників правових відносин, виходячи з пріоритету загальнолюдських цінностей.

Найчастіше особа вступає у відносини з державою в сфері виконавчої влади, де практично реалізуються надані їй Конституцією та законами України права й свободи. Для реалізації деяких прав, свобод і виконання обов'язків важливе значення має громадянство – постійний правовий зв'язок особи та Української держави, що виявляється в їх взаємних правах і обов'язках. Право на громадянство є невід'ємним правом громадянина України, він не може бути позбавлений свого громадянства. Кожна особа має право на громадянство в Україні, яке вона може одержати за певних умов. Громадянство не поєднується з постійними трудовими чи службовими відносинами особи з конкретною організацією.

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

Громадяни України рівні перед законом незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду й характеру занять, місця проживання та інших ознак. Рівноправність громадян України забезпечується в усіх галузях економічного, політичного, соціального та культурного життя. Всі ці конституційні положення

підтверджують закони України про власність, про підприємництво, про підприємства, про землю, про об'єднання громадян тощо.

Правовий статус громадянина включає:

- основні (невід'ємні) права (або права й свободи людини і громадянина);
- комплекс прав і обов'язків, закріплених Конституцією України, нормами різних галузей права, в тому числі адміністративно-правовими нормами;
- гарантії реалізації цих прав і обов'язків, а також механізм їх охорони державою.

Адміністративно-правовий статус громадянина України встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність.

Адміністративна правоздатність – це визнана законом за громадянином фактична можливість бути суб'єктом адміністративного права, мати права й обов'язки адміністративно-правового характеру.

Адміністративна правоздатність виникає з моменту народження людини. Її обсяг встановлюють і змінюють за допомогою адміністративно-правових норм. Вона підтверджується документами про громадянство – паспортом громадянина України, а для осіб до 16 років – свідоцтвом про народження. Правоздатність не може бути обмежена або відчужена, від неї неможливо відмовитися добровільно (оскільки така відмова не має юридичної сили). Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи й громадянина. Тільки у випадках, передбачених кримінальним або адміністративним законодавством, громадянин може бути позбавлений якоїсь частини адміністративної правоздатності – права пересування, батьківських прав тощо.

Адміністративна дієздатність є другою складовою частиною адміністративної правосуб'єктності. При цьому адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності громадян, оскільки вона складає умови, за яких реалізуються їх суб'єктивні права й обов'язки.

Адміністративна дієздатність – це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру.

В повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Разом із тим, вона виникає і по досягненні 16-річного віку – одержання паспорта й дотримання правил паспортної системи, охорона природи тощо. Адміністративна дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 16-річного віку – право на працю.

7.2. Права й обов'язки громадян у сфері виконавчої влади

Обсяг конкретних суб'єктивних прав і обов'язків громадянина пов'язаний з перебігом часу, зміною життєвих умов. Реалізацію прав і виконання обов'язків забезпечує держава через їх юридичне оформлення, а також відповідальність як самих громадян, так і державних органів, державних службовців за їх дотримання. Важливе значення має захист цих прав з боку громадян через звернення, в тому числі шляхом подання скарги (адміністративної чи судової).

За своїм змістом права громадян можна поділити на три групи:

1) *на участь у державному управлінні та соціально-політичну активність*: право на державну службу, внесення пропозицій, одержання необхідної інформації

та документів у встановленій формі, проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створення громадських об'єднань чи належність до них тощо;

2) *на одержання допомоги від відповідних компетентних організацій*: право на медичну, санітарно-епідеміологічну допомогу, безкоштовне користування благами (бібліотеками, парками тощо), користування транспортом, одержання оплатних та інших послуг;

3) *на права, які захищають*: в адміністративному порядку (адміністративна скарга, адміністративно-юрисдикційне провадження), судовому порядку (скарга, позов), громадянин особисто (необхідна оборона).

Взаємодіючи з органами виконавчої влади, громадяни реалізують насамперед права: на участь в управлінні; на об'єднання; на проведення мітингів, демонстрацій, зборів; на особисті або колективні звернення до державних органів; на свободу й особисту недоторканність; на недоторканність житла; на пересування; на інформацію; на відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями державних організацій, а також посадових осіб під час виконання ними службових обов'язків.

Обов'язки громадян у сфері державного управління можна поділити на дві групи.

Перша група – це так звані *абсолютні обов'язки*, які не залежать від конкретних обставин і впливають із норм Основного Закону та законодавчих актів держави. До них належать обов'язки: додержуватися Конституції та законів України, державної дисципліни; охороняти інтереси держави, сприяти зміцненню її могутності й авторитету; захищати Батьківщину; оберігати природу, охороняти її багатства; сплачувати податки; сприяти охороні громадського порядку; оберігати історичні пам'ятки та інші культурні цінності.

Другу групу становлять *відносні обов'язки*, які виникають із правомірних, а в деяких випадках – неправомірних дій, спрямованих на придбання будь-яких прав чи їх збереження. Такі обов'язки не є постійними – права абітурієнта, власника транспортних засобів, читача бібліотеки тощо.

До обов'язків громадян належать і такі, що виникають у зв'язку з правопорушенням (наприклад, сплатити штраф, відшкодувати збитки).

Деякі обов'язки громадян виникають у зв'язку з видом їх діяльності – державні службовці, члени громадських об'єднань та ін. Конкретний обсяг обов'язків регулюється багатьма нормативними актами адміністративно-правового характеру, в тому числі статутами, положеннями, кваліфікаційними характеристиками. Невиконання їх обумовлює застосування до винних громадян юридичної відповідальності.

7.3. Звернення громадян

Відповідно до ст. 40 Конституції України всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Через звернення громадян втілюється в життя один із конституційних принципів – участі громадян в управлінні державними та громадськими справами. Звернення є також важливою формою контролю за законністю діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян.

Питання практичної реалізації права на звернення врегульовано Законом України «Про звернення громадян». Забезпечуючи громадянам України можливість на звернення, цей Закон деталізує та розвиває конституційні положення, надаючи громадянам право звертатися не тільки в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й у об'єднання громадян, установи, організації, незалежно від форм власності, на підприємства, в засоби масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних і особистих прав та законних інтересів чи їх порушення.

Звернення громадян стосуються різних напрямів діяльності суспільства й держави, але, здебільшого, вони мають єдину мету – звернути увагу відповідних органів і посадових осіб на необхідність розв'язання проблем, що зачіпають суспільні інтереси або інтереси конкретної особи. Загальними ознаками звернень є те, що вони відбивають стан справ у відповідній сфері діяльності й несуть у собі інформацію, яка направляється в державні органи чи органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємства, в установи, організації.

Звернення громадян як носії інформації мають важливе значення для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини й громадянина, державного та господарського будівництва, управління різними галузями й сферами економіки, соціально-культурного будівництва і адміністративно-політичної діяльності. Взагалі можна сказати, що звернення надходять у зв'язку з: а) реалізацією конкретних суб'єктивних прав; б) необхідністю виконання обов'язків; в) бажанням придбати відповідне суб'єктивне право, якого особа не має, але яке вона згідно із законодавством може мати; г) необхідністю сприяння в реалізації суб'єктивного права.

Стаття 3 Закону України «Про звернення громадян» називає три види звернень громадян: *пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги*.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин і умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією і чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Особи, що не є громадянами України й законно перебувають на її території, мають право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

ТЕМА 8. СЛУЖБОВЦІ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

8.1. Поняття, ознаки та принципи державної служби

Державна служба може бути розглянута в декількох аспектах: *соціальному*, тобто державна служба як соціальна категорія – це професійне здійснення за дорученням держави громадсько-корисної діяльності особами, які обіймають посади в державних організаціях; *політичному* – як діяльність з реалізації державної політики, досягнення відпрацьованих усіма політичними силами державно-політичних цілей і завдань у суспільстві і державі; *соціологічному* – це практична реалізація функцій держави, компетенції державних органів; *правовому* – юридичне встановлення державно-службових відносин, при реалізації яких і досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців і компетенції державних органів.

Ознаки державної служби:

- це різновид державної, суспільно-корисної діяльності;
- здійснюється на професійній основі особами, які обіймають посади в державних органах;
- спрямована на практичне виконання завдань та функцій держави;
- за виконання роботи особи отримують державну платню.

Принципи державної служби:

- верховенства права;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- забезпечення рівного доступу до державної служби;
- політичної неупередженості;
- демократизму і законності;
- пріоритету прав людини і громадянина;
- персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- прозорості та стабільності;
- добросовісності;
- змінюваність державних службовців.

8.2. Правове регулювання державної служби

Щодо правового регулювання державної служби необхідно зазначити, що її джерелами є: Конституція України; Закони України: «Про державну службу», «Про Президента України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», «Про запобігання корупції» тощо; Положення, затверджені постановами Кабінету Міністрів України; Укази Президента України; Накази керівників центральних органів виконавчої влади, які врегульовують деякі питання державної служби в органах, їм підпорядкованих.

Одним з основних законодавчих актів у зазначеній сфері є Закон України «Про державну службу». Він спрямований на врегулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. Він є першим законодавчим актом в історії України, спрямованим на врегулювання однієї із найважливіших сторін діяльності держави. У ньому вперше

на офіційному рівні сформульовано поняття державної служби, загальні засади її проходження в Україні, поняття посадової особи. Уперше у законодавстві України про державну службу закріплено етику поведінки державного службовця, що має велике теоретичне та практичне значення.

8.3. Права та обов'язки державних службовців

Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Основні права державних службовців: користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України; брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах повноважень рішень; одержувати від державних органів, підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції; на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця; на оплату праці; безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення; на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії; вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри; на здорові, безпечні та належні умови праці; на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу; захищати свої законні права та інтереси у вищих державних органах та у судовому порядку.

Основні обов'язки державних службовців: додержання Конституції України та інших актів законодавства України; забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників; збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації; сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість у роботі.

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

Крім згаданих основних прав і обов'язків, державні службовці мають і спеціальні (конкретні) обов'язки і права залежно від займаної посади.

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

8.4. Обмеження та заборони, що встановлюються для державних службовців

Обмеження при прийнятті на службу є традиційними. Зокрема не можуть бути обраними або призначеними на посаду особи, які: визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із заняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є близькими родичами чи свояками.

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 та негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Державному службовцю забороняється: брати участь у страйках, у діях, що суперечать національним інтересам України, ускладнюють функціонування державних органів; вчиняти дії, що можуть бути розцінені як використання свого службового становища в корисливих цілях у власних інтересах, а також дії, які відповідно до чинного законодавства вважаються корупційними; виявляти всупереч інтересам справи упередженість або прихильність до будь-якого підприємства, установи, організації, органу, об'єднання громадян або конкретної особи.

Спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції. Так, вони не мають права: сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб; входити самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію та вчиняти інші дії.

Особи, які претендують на заняття посади в системі державної служби або виконання інших функцій держави, попереджаються про встановлені щодо них обмеження.

Окремим обмеженням, яке значною мірою впливає на організацію проходження служби державним службовцем є робота за сумісництвом.

Не є сумісництвом такі роботи: педагогічна; літературна, в тому числі й робота з редагування, перекладу та рецензування окремих творів, яка оплачується з фонду авторського гонорару, технічна, медична, бухгалтерська та інша експертиза з разовою оплатою праці; виконання обов'язків медичних консультантів установ охорони здоров'я.

ТЕМА 9. ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

9.1. Поняття і види форм державного управління

Форма управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань.

Форми управлінської діяльності визначають характер відносин у сфері управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Форми управлінської діяльності прямо чи опосередковано обумовлено тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність виконавчої влади. Вони (форми) закріплюються в Конституції України (ст. 117), законах, положеннях, стандартах, інших нормативно-правових актах.

Прийнято розрізняти чотири форми управлінської діяльності:

- *видання нормативних актів управління;*
- *видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління;*
- *проведення організаційних заходів;*
- *здійснення матеріально-технічних операцій.*

Ця класифікація державно-управлінської діяльності становить собою схематичне моделювання реальності, що не виключає певної умовності, оскільки наявні й інші класифікації.

Є й інший схематичний варіант класифікації форм управлінської діяльності, а саме: а) правові форми, пов'язані з встановленням і застосуванням норм права, наприклад, видання нормативних та індивідуальних актів управління; б) неправові форми, тобто проведення тих чи інших управлінських дій, безпосередньо не пов'язаних з прийняттям юридичних актів управління, наприклад, проведення організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних операцій.

Видання нормативних актів управління є особливою формою діяльності органів виконавчої влади, яка передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання закону шляхом встановлення певних правил у сфері державного управління. Встановлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності органів виконавчої влади – це адміністративна нормотворчість, яку здійснюють органи виконавчої влади у формі видання нормативних актів управління. Конституція та чинне законодавство України є правовою основою для видання актів управління. Так, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази й розпорядження. Конституція України наділяє Кабінет Міністрів України видає постанови і розпорядження. Нормативно-правові акти видають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (державні комітети, служби, департаменти). Державні адміністрації видають рішення та розпорядження. Правовий статус адміністрації підприємств і установ передбачає не тільки виконання законів і актів вищих органів виконавчої влади, а й здійснення розпорядництва, яке виявляється у виданні нормативних актів у вигляді наказів, затвердженні посадових інструкцій адміністрацією підприємств, установ, періодичному виданні нормативних актів стосовно організації праці, використання техніки, новітніх технологій тощо. Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління близьке до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними

полягає в тому, що індивідуальні акти управління встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів управлінських відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноактного їх застосування. Індивідуальними актами є, наприклад, видання наказу про призначення державного службовця на посаду, видача дозволу на носіння зброї, на полювання, на управління транспортними засобами тощо.

Проведення організаційних заходів є однією з форм управлінської діяльності. Організаційні дії складають необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі органів виконавчої влади держави. Ці заходи здійснюються систематично, постійно й спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. Їх не пов'язано з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій. Організаційні заходи не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин. Різноманітність конкретних форм здійснення організаційних заходів визначається сферою або галуззю управління, особливостями керованих об'єктів, їх специфічним правовим статусом. Щодо органів виконавчої влади безпосередніми організаційними діями можуть бути: а) роз'яснення змісту й мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів; б) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); в) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій тощо.

Здійснення матеріально-технічних операцій є найоб'ємнішою частиною діяльності апарату виконавчої влади з боку як її кількості, так і різноманітності. Матеріально-технічні операції носять допоміжний характер, їх основне призначення – обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи органів виконавчої влади. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції – це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів тощо. Зараз під час здійснення матеріально-технічних операцій ширше використовують різноманітні засоби організаційної техніки, для державних потреб створюють комплексні інформаційно-аналітичні системи із застосуванням комп'ютерних систем.

9.2. Правові акти державного управління

Акт державного управління – це офіційний припис, заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення й у межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми, й тягне за собою певні юридичні наслідки.

Акт державного управління – це підзаконний акт. Підзаконний характер актів державної виконавчої влади полягає в їх точній відповідності закону. За їх допомогою реалізують норми права в процесі управлінської діяльності, забезпечують необхідну поведінку учасників адміністративних правовідносин. Акти управління є основою виникнення відповідних правових відносин.

Акти управління встановлюють певні правила поведінки – приписи, дозволяння, заборони. Їх норми спрямовано на захист прав і законних інтересів громадян, державних і недержавних організацій, охорону державної безпеки й громадського порядку тощо.

Акти управління є односторонньо вольовими актами. Владність цих актів полягає в тому, що згода на їх виконання з боку тих чи інших осіб або організацій, яким їх адресовано, не потрібна. Але це не означає, що всі акти управління носять імперативний характер. Багато в чому адміністративні правовідносини характеризуються тим, що праву однієї сторони відповідає обов'язок іншої, і навпаки.

Акти державного управління приймають суб'єкти управління тільки в межах їх компетенції і в певній формі.

Акти управління мають юридичну природу і є обов'язковими для тих, кому їх адресовано. Виконання актів управління гарантується авторитетом виконавчої влади, а в разі необхідності забезпечується примусовою силою держави.

Юридичне значення актів державного управління є багатозначним, носить різноманітний характер залежно від мети та змісту актів. Вони істотно впливають на здійснення завдань і функцій Української держави, що є однією з найбільших за обсягом частин державної діяльності. Акти державного управління видають органи виконавчої влади для здійснення безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. Вони відіграють важливу роль у практичному здійсненні організаційних заходів, які розробляють органи управління, оскільки встановлюють обов'язки виконувати їх приписи.

9.3. Класифікація актів державного управління

В основу класифікації актів державного управління покладено найсуттєвіші їх ознаки, що дозволяє з'ясувати їх правову природу й значення в здійсненні завдань державного управління.

За юридичними властивостями акти державного управління поділяються на:

– нормативні (встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях, призначені на довгострокове та багаторазове застосування);

– індивідуальні (вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права, спрямовані на одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин, здійснюють безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ)

– змішані (містять і норми права, і рішення щодо конкретних управлінських справ та ненормативні приписи).

За дією в просторі акти управління поділяються на такі види:

– акти, що діють у межах певної території (області, міста, району тощо);

– акти, дія яких поширюється на певну сферу, галузь чи підгалузь;

– акти локального характеру, дія яких поширюється на частину певної території чи колективу.

За дією в часі акти управління розмежовуються на такі, що мають:

– обмежений терміни застосування;

– необмежений терміни застосування.

Якщо акт прийнятий на певний термін, то його дія припиняється в установленій нормою строк. Якщо такі терміни не визначені, то дія зазначених актів поширюється до прийняття нового акту з цих питань.

В залежності від суб'єктів прийняття нормативних актів управління виділяють:

- акти Президента України;
- акти Кабінету Міністрів України;
- акти центральних органів виконавчої влади;
- акти місцевих органів виконавчої влади;
- акти, що видаються керівниками державних підприємств та установ.

Форма актів управління залежить від повноважень суб'єкта, що їх приймає.

З урахуванням цього вони поділяються на такі види:

- Укази і розпорядження Президента України;
- постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України;
- накази, інструкції, розпорядження міністрів;
- рішення місцевих державних адміністрацій;
- положення, правила, інструкції, накази, розпорядження, що видаються керівниками державних підприємств та установ.

9.4. Адміністративний договір

Адміністративний договір – угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є суб'єктом виконавчої влади. Це багатосторонній акт, за допомогою якого виникають, змінюються або припиняються взаємні права й обов'язки сторін.

У системі державного управління адміністративний договір застосовують у господарській, соціальній, духовній і адміністративно-політичній сферах діяльності держави. Це означає, що в процесі своєї діяльності органи державного управління можуть здійснювати власні повноваження шляхом не тільки видання актів управління, а й укладання адміністративних договорів.

Юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є актом застосування норм права, в результаті чого реалізуються функції виконавчої влади за деякими винятками.

Адміністративний договір, базується переважно на адміністративно-правових нормах, але багато адміністративних договорів мають комплексний характер і регулюються нормами декількох галузей права: цивільного, фінансового, екологічного, трудового.

Адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору. В системі правових зв'язків він посідає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннє волевиявлення державного органу влади) й договором приватноправового характеру. Виконавча влада для забезпечення своєї діяльності застосовує трудові та цивільно-правові договори. Адміністративний же договір – це один із договорів, за допомогою якого державна адміністрація здійснює управлінські функції.

Адміністративний договір забезпечує координацію роботи різних управлінських структур у випадках, коли суб'єкти управління певними сторонами своєї діяльності є юридично рівноправними й виникає потреба в координації їх діяльності.

Адміністративні та цивільно-правові засоби регулювання розвиваються паралельно, доповнюючи одні одних на відповідних рівнях. Типовим є те, що елементи договору стосовно управлінської діяльності можуть слугувати передумовою акта управління, а на підставі законів бути й прямою формою такої діяльності.

Суб'єктом адміністративного договору є державний орган, посадова особа або суб'єкт з делегованими повноваженнями. В адміністративному договорі державний орган виступає як суб'єкт, що здійснює виконавчу владу й має владні повноваження.

В юридичній літературі, незважаючи на дискусійний характер питання щодо класифікації адміністративних договорів за предметним критерієм, наводять їх перелік: договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); договори в сфері управління державною власністю; договори, що забезпечують державні потреби (державні контракти (договори); контракти з державними службовцями, студентами; фінансові та податкові угоди; договори про взаємодію, співпрацю; концесії та інвестиційні угоди; договори про надання деяких послуг приватним особам.

ТЕМА 10. МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ

10.1. Поняття і види методів

Термін "метод" у загальноприйнятому тлумаченні означає спосіб теоретичного дослідження або практичного здійснення чогось. Щодо процесу управління метод означає спосіб, прийом, засіб впливу суб'єкта на об'єкт. Тобто під *методом державного управління необхідно розуміти способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на об'єкти управління.*

Усі методи, які використовуються в процесі управління, практично пов'язані між собою, доповнюють один одного, використовуються в органічній єдності. Мистецтво керівника як раз і полягає в тому, щоб із усього комплексу методів управління вибрати найбільш дієві, які надійно ведуть до мети, скласти їх гнучку комбінацію та використовувати її, віддаючи перевагу то одному, то іншому залежно від ситуації. Правильне, розумне поєднання різних методів є одним із важливим напрямків удосконалення управління на сучасному етапі.

Будь-яка класифікація методів є лише схематичне, формалізоване відображення реальності в дійсності вони тісно взаємопов'язані. Зокрема, методи вироблення і прийняття управлінського рішення можуть бути включені до групи пізнавально-програмуєчих, а методи організації виконання управлінського рішення - до групи організаційно-регулюєчих.

Взагалі методи управління можна умовно поділити на:

- *методи пізнання (пізнавально-програмуєчі);*
- *методи впливу (організаційно-регулюєчі).*

Під методами пізнання необхідно вважати способи, шляхи дослідження стану реальних об'єктів (процесів, явищ), перспективи їх змін та наукового обґрунтування застосування методів впливу на ці об'єкти з метою їх регулювання. Залежно від ступеня загальності сфери їхнього застосування прийнято розрізняти *загальні, загальнонаукові та спеціально наукові методи.*

Організаційно-регулюєчі методи управління (методи впливу) – це способи, прийоми організації та регулювання процесів і явищ з метою їх удосконалення. До них належать: *переконання; адміністративні; економічні; психологічні; примус.*

Особливе місце в системі методів управління займають методи *адміністративно-правового регулювання (імперативний, диспозитивний),* які у

своєму змісті охоплюють сукупність правових способів, що застосовуються державою для забезпечення регулюючої дії впливу норм адміністративного права. Вони реалізуються шляхом: 1) використання приписів (встановлення обов'язків); 2) встановлення заборон; 3) надання дозволів.

10.2. Поняття, ознаки та види адміністративно-правового примусу

Важлива (хоча й не єдина) функція державного примусу – правоохоронна. Вона полягає в локалізації, нейтралізації, недопущення правопорушень. Тому державний примус традиційно розглядають з позицій захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного й точного виконання юридичних норм конкретних галузей права.

Види державного примусу прийнято розглядати як явища, похідні від існуючих галузей права і властиві цим галузям правопорушення, диференціювати згідно з існуючими правовими галузями. На цих підставах виділяють: *кримінальний примус, цивільно-правовий примус, адміністративний примус*.

Адміністративно-правовий примус характеризується тими ж ознаками, які притаманні для державного. Сутність його зводиться до використання державними органами, а в окремих випадках і громадськими об'єднаннями засобів примусового характеру з метою забезпечення належної поведінки людей.

До особливостей цього виду примусу можна віднести такі:

– адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;

– механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів;

– порядок застосування примусових заходів регулюється, як правило, нормами адміністративного права, що включають до себе норми адміністративного законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих і розпорядчих органів;

– застосування адміністративного примусу – це результат реалізації державне владних повноважень органів державного управління і лише у виключних, встановлених законодавством випадках такі засоби можуть застосовувати суди (судді);

– адміністративний примус використовується для: а) запобігання вчиненню правопорушень; б) припинення адміністративних проступків; в) притягнення до адміністративної відповідальності.

Адміністративний примус застосовується на підставі адміністративно-процесуальних норм.

Тобто адміністративний примус – це владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів запобігання правопорушенням, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень.

Критерієм, за яким заходи адміністративного примусу відрізняються один від одного, є їх розміщення відносно протиправної дії.

Заходи адміністративного примусу поділяються на три групи:

– *заходи адміністративного попередження (адміністративного запобігання);*

- запобіжні адміністративні заходи (адміністративного припинення);
- заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень (адміністративні стягнення).

ТЕМА 11. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

11.1. Поняття, принципи та суб'єкти адміністративного процесу

Адміністративний процес як вид юридичного процесу може розглядатися у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні адміністративний процес – це встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами). У вузькому розумінні адміністративний процес розглядається як провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушників адміністративних стягнень, заходів адміністративного примусу або, як це зазначено в Кодексі адміністративного судочинства, як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. У цьому разі адміністративний процес фактично ототожнюється з юрисдикційним процесом. Таким чином *адміністративний процес становить врегульовану нормами адміністративного права діяльність виконавчо-розпорядчих органів держави, їх посадових осіб, інших уповноважених на те суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права у процесі розгляду індивідуально-конкретних справ.*

Принципи адміністративного процесу: 1) законності (державні органи діють в адміністративному процесі тільки в межах своєї компетенції); 2) охорони інтересів держави та особи; 3) публічності (офіційності); 4) самостійності і незалежності у прийнятті рішень; 5) об'єктивності істини (всі справи розглядаються всебічно, збираються, перевіряються і враховуються всі необхідні матеріали та докази); 6) гласності; 7) рівності учасників адміністративного процесу перед законом; 8) швидкості та економічності; 9) провадження процесу національною мовою; 10) відповідальності посадових осіб.

Суб'єкти адміністративного процесу: 1) суб'єкти, що вирішують справу (державні органи та їх посадові особи); 2) суб'єкти, відносно яких вирішується справа (практично будь-які суб'єкти, як органи, так і посадові особи); 3) допоміжні учасники процесу (свідки, постраждалі, експерти, перекладачі, адвокати).

У літературі в окрему групу іноді виокремлюють громадські організації, трудові колективи, адміністрацію за місцем роботи, навчання або проживання правопорушників.

11.2. Види адміністративних проваджень

Кількість конкретних адміністративних проваджень надзвичайно велика, внаслідок чого повний перелік проваджень практично неможливий. Більш того, практика державного управління викликає до життя нові її види. Тільки за останні роки з'явилися провадження: по одержанню субсидій; по ліцензуванню діяльності підприємств; по оформленню спеціальних економічних зон; приватизації житла та інші. Кожне з яких має специфічні риси або ознаки, які зумовлені характером

справи, що вирішується, правовим статусом суб'єктів, які беруть участь у процесі, особливостями правовідносин, цілями, що ставляться.

Класифікувати провадження можна за наступними критеріями:

– *За функціональною ознакою в структурі адміністративного процесу* можуть бути виділені: провадження, що носять установчий характер (провадження по утворенню державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності); провадження, що мають правотворчий характер (провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів); правоохоронні провадження (провадження в справах про адміністративні правопорушення, провадження по скаргах громадян); правонаділяючі провадження (провадження по реалізації контрольних-наглядових повноважень).

– *За індивідуально-конкретними справами* система адміністративних проваджень може бути подана таким чином: провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів; провадження по прийняттю індивідуальних актів управління; провадження по оскарженню рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, їло порушують права громадян; провадження по зверненнях громадян; провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення; провадження в справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; провадження по реалізації контрольних-наглядових повноважень; реєстраційно-дозвільне провадження; провадження по приватизації державного майна; діловодство; установче провадження.

– *За порядком розгляду справ провадження, які складають структуру адміністративного процесу,* можна класифікувати на два види: такі, що розглядаються у судовому порядку; такі, що розглядаються органами виконавчої влади. Останні, в свою чергу, поділяються на дві групи: юрисдикційні провадження; управлінські (процедурні) провадження. До юрисдикційних належать провадження про: адміністративні проступки; видворення іноземців за межі України; адміністративне оскарження; відшкодування шкоди, завданої громадянину певними видами державних органів; дисциплінарні проступки за нормами адміністративного права. Провадження управлінського (процедурного) характеру є: видача спеціальних дозволів, ліцензій на здійснення окремих видів діяльності; реєстрація певних суб'єктів або видів діяльності; видача сертифікатів; здійснення контрольних-наглядової діяльності органами виконавчої влади; виконання правил дозвільної системи; розгляд заяв і пропозицій громадян органами виконавчої влади; атестаційне провадження.

Правозастосовчі провадження є найбільшою і найскладнішою в структурному відношенні групою адміністративних проваджень. До них належать: провадження щодо застосування заходів примусу в державному управлінні; провадження щодо застосування заходів заохочення і стимулювання в державному управлінні; провадження щодо реалізації громадянами своїх прав і обов'язків; провадження щодо реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків; провадження по здійсненню контролю і нагляду (контрольно-наглядове провадження).

11.3. Стадії адміністративного процесу

Важливими органічними елементами, що характеризують структуру адміністративного процесу, є стадії, етапи, процесуальні дії.

Стадією вважається така відносно самостійна частина послідовно здійснюваних процесуальних дій, яка разом з загальними завданнями має притаманні тільки їй цілі та особливості, що стосуються учасників процесу, їх прав та обов'язків, термінів здійснення процесуальних дій і характеру процесуальних документів, які оформляються.

Процесуальна стадія - це відносно уособлена, відділена часом та логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється у процесуальних актах.

Можна виділити наступні стадії адміністративного процесу:

Стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається та фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, приймається рішення про необхідність такого руху. Фактично це стадія становить елементи порушення адміністративної справи.

Стадія прийняття рішення по справі, в ході якої дається юридична оцінка зібраної інформації, повно та всебічно досліджується матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймається конкретне рішення.

Стадія оскарження або опротестування рішення по справі, що носить факультативний характер.

Стадія виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність по адміністративній справі.

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої, які не повторюються в інших видах. Стадії одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших – не зафіксовані і являють собою специфічний результат узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил.

Провадження по виданню нормативних актів управління складається з п'яти стадій: встановлення потреби видання нормативного акта (на цій стадії збирається інформація про стан справ, виявляються ситуації, що потребують нормативного врегулювання); підготовка проекту акта (здійснюються такі дії: визначення виконавців, узгодження (візування) проекту, його створення, якщо це потрібно визначаються строки розробки та ін.); винесення проекту на обговорення органу управління (проект оцінюється органом управління, обирається оптимальний варіант рішення); прийняття рішення по проекту (проект визнається прийнятим або неприйнятим); опублікування акта (тобто доведення його до відома посадових осіб).

У провадженні по створенню, реорганізації і ліквідації організаційних структур у сфері державного управління виділяються такі стадії: збір та первинне вивчення інформації про потребу організаційних змін; обґрунтування потреби змін; вибір та аналіз норм, що підлягають застосуванню; розгляд справи компетентним органом; винесення рішення.

Проаналізувавши вищевикладене, можна дійти висновку, що, не зважаючи на окремі відмінності, які не мають принципового характеру, стадії, суб'єкти, процедури розгляду адміністративних справ є важливою характеристикою адміністративного процесу. Вони чітко відображають сам процес провадження, враховуючи також окремі дії та операції, які здійснюються у процесі реалізації матеріальних норм адміністративного права.

ТЕМА 12. ЗАКОННІСТЬ ТА ДИСЦИПЛІНА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

12.1. Загальне поняття законності та дисципліни в державному управлінні

Законність – правовий режим точного та неухильного виконання законів і відповідних їм інших нормативно-правових актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями.

Законність у діяльності державного апарату виявляється в наступному:

- всі рішення, що приймаються державними органами, повинні відповідати чинному законодавству;
- рішення, що приймаються державним органом, не повинні виходити за межі повноважень цього органу, тобто можуть прийматися лише з питань, віднесених до його компетенції;
- усі рішення державних органів приймаються в такому порядку і таких формах, які відповідають нормативним приписам;
- взаємовідносини державних органів з недержавними структурами, громадянами та їх об'єднаннями, а також іншими громадськими формуваннями здійснюються в межах взаємних прав та обов'язків, визначених законодавством.

Гарантіями реалізації законності є наявність економічних умов, розвинута політична система, дієвий механізм соціального захисту населення, науково обґрунтована та розвинута правова система, механізм примусу, що функціонує в межах закону, ефективна система контролю та нагляду за законністю.

Дисципліна – чітко встановлений порядок, дотримання якого є обов'язковим для всіх членів будь-якого колективу.

Забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і виявляється: у припиненні порушень законів і дисципліни; здійсненні заходів щодо ліквідації причин та умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян і громадських організацій; притягненні до відповідальності осіб, винних у порушенні законності та дисципліни; створенні атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності та дисципліни; вихованні працівників апарату управління в дусі суворого дотримання існуючих правил.

Законність і дисципліна в державному управлінні забезпечується трьома основними способами: проведенням контролю, здійсненням нагляду та за допомогою звернень громадян. Крім того, нині велику роль у забезпеченні законності відіграє такий вид діяльності, як моніторинг, тобто відслідковування стану справ у сфері управлінської діяльності, аналіз певних відносин для оцінювання стану і динаміки їх розвитку.

12.2. Контроль та нагляд як способи забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні

Контроль – складова (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання законів та інших нормативно-правових актів, дотримання дисципліни та правопорядку і полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, у виданні обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів.

Сутність контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, в одержанні об'єктивної і достовірної інформації про стан законності й дисципліни з метою своєчасного вжиття заходів щодо запобігання й усунення порушень законності і дисципліни та притягнення порушників до відповідальності.

Державний контроль здійснюється у чітких правових межах, має своє оформлення в офіційних матеріалах, що містять визначення характеру контролюючих дій, інформацію про стан справ та юридичні наслідки. За результатами контрольних дій орган, що їх здійснює, приймає відповідне рішення. Це рішення може мати рекомендаційний чи примусовий характер. Контролюючий орган може вимагати привести відносини у відповідність із діючими безпосередньо самому суб'єкту або ж направити матеріали в органи, уповноважені приймати рішення з таких питань. Якщо при правовій оцінці дій, що контролюються, виявиться неправомірна поведінка суб'єкта контролю, то застосовуються правоохоронні заходи. При цьому норми права виконують як регулюючу, так і правоохоронну функції. І останнє, що визначає правову природу контролю, – це детальна регламентація процедур його здійснення.

Види державного контролю:

Залежно від змісту:

- *загальний* (охоплює всю діяльність підконтрольних об'єктів);
- *спеціальний* (здійснюється з конкретного питання, напрямку діяльності підконтрольного об'єкта, наприклад перевірки виконання конкретного управлінського рішення).

Залежно від суб'єкта контролю, обсягу та характеру повноважень державних органів:

- *контроль, здійснюваний органами представницької влади;*
- *контроль, здійснюваний органами виконавчої влади (загальної, міжгалузевої та внутрішньовідомчої компетенції);*
- *контроль Президента;*
- *контроль органів законодавчої влади;*
- *судовий контроль.*

За часом проведення: *попередній; поточний (оперативний); наступний.*

Контроль може бути зовнішнім, коли він здійснюється органом, який не належить до системи відомства, що перевіряється, і внутрішнім, коли перевірка здійснюється власними силами міністерства, відомства, установи.

Нагляд як спосіб забезпечення законності полягає в постійному, систематичному спостереженні спеціальними державними органами за діяльністю не підлеглих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності. Оцінювання діяльності піднаглядного об'єкта здійснюється тільки з погляду законності, але не доцільності, тобто при нагляді, на відміну від контролю, втручання в поточну адміністративно-господарську діяльність піднаглядного не допускається.

Основні риси нагляду:

- органи нагляду здійснюють свої функції та повноваження стосовно тих об'єктів, що їм організаційно не підлеглі;
- метою нагляду є виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Поняття, ознаки, структура та види норм права.
2. Система права та система законодавства.
3. Поняття, ознаки, структура та види нормативно-правового акта.
4. Поняття, ознаки та види закону.
5. Законодавчий процес.
6. Поняття та види підзаконних нормативно-правових актів.
7. Поняття, ознаки та види правовідносин.
8. Склад правовідносин.
9. Юридичні факти як підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин.
10. Види правовідносин.
11. Конституційно-правові інститути і норми: поняття, особливості, види.
12. Конституційно-правові відносини: поняття, характерні особливості, види.
13. Джерела конституційного права України.
14. Загальні засади демократичного конституційного ладу України.
15. Поняття основних прав і свобод громадянина. Співвідношення прав людини і громадянина. Характерні риси основних прав і свобод.
16. Міжнародні пакти про права людини та їх відображення у конституційному законодавстві України.
17. Громадянські та політичні права і свободи людини та громадянина, їх значення, гарантії реалізації, закріплення в Конституції України.
18. Соціально-економічні права громадян, їх значення та конституційне закріплення. Гарантії реалізації соціально-економічних прав громадян на сучасному етапі.
19. Правовий статус національних меншин.
20. Основні обов'язки громадян України. Громадянство України.
21. Підходи до розуміння поняття «публічна влада». Орган державної влади, як засіб реалізації державної влади.
22. Поняття, ознаки та функції державної влади в Україні.
23. Система органів державної влади України.
24. Конституційно-правовий статус Верховної Ради України (парламенту): порядок формування, строк повноважень, функції.
25. Загальна характеристика конституційно-правового статусу Президента України.
26. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади України.
27. Форми державного управління.
28. Методи державного управління.
29. Поняття суб'єктів адміністративного права.
30. Основи адміністративно-правового статусу громадян України.
31. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади.
32. Адміністративно-правовий статус державних службовців.
33. Адміністративно-правовий статус громадян.
34. Поняття, принципи та стадії адміністративного процесу.
35. Поняття законності й дисципліни у сфері державного управління.
36. Способи забезпечення законності й дисципліни у сфері державного управління та його види.
37. Звернення громадян як спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України від 28. 06. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30. (зі змінами).
2. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005 – № 35 – 36, № 37. (зі змінами та доповненнями).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984 – додаток до № 51 (зі змінами та доповненнями).
4. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII // Голос України від від 01.03.2014 № 39, / Спецвипуск /
5. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. // Голос України від 09.04.2011 р., №65.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - №24 (зі змінами).
7. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999р. // Урядовий кур'єр. -15 травня 1999р.(зі змінами).
8. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 // Урядовий кур'єр від 17.01.2012р., № 8. (набере чинності з 01.01.2015 р.).
9. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. // Голос України від 25.10.2014р., № 206 (введення в дію відбудеться 26.04.2015 р.).
10. Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян».
11. Адміністративне право : підручник / НУ "ЮАУ ім. Ярослава Мудрого" ; за заг. ред.: Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
12. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с.
13. Адміністративне право України: Академічний курс [Текст] : Т. 1. Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2005. – 624 с.
14. Адміністративне право України: Академічний курс [Текст]: підручник : у 2 т. – Т. 2: Особлива частина. – К. : Юрид. думка, 2009. – 600 с.
15. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В.Б., Дерезь В.А., Школик А.М. та ін., За заг. ред. Авер'янова В.Б. – К.: Юстініан, 2007. – 288с.
16. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384с.
17. Державне управління: теорія і практика [Текст]. – К., 1998. – 432 с.
18. Загальна теорія держави і права: Навч. посібник / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришина. - К., 2008.
19. Загальна теорія держави і права: Навч. посібник / За ред. В.В. Копейчикова. - К.: Юрінком Інтер, 2010.
20. Конституційне право України: підр. для студ. вищ. навч. закл./ За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – 416 с.
21. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підручник [рекомендовано МОН України] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України (Київ), Міністерство внутрішніх справ України (Київ), Національна академія внутрішніх справ (Київ). - К.: . - К.: Вид-во "Ліра-К" КНТ, 2011. - 532 с.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
ТЕМА 1. ПРАВОВІ НОРМИ	4
ТЕМА 2. РЕАЛІЗАЦІЯ НОРМ ПРАВА	7
ТЕМА 3. СИСТЕМА ПРАВА І СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА	10
ТЕМА 4. ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ	12
ТЕМА 5. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО: ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКИ	16
ТЕМА 6. ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	20
ТЕМА 7. ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	23
ТЕМА 8. СЛУЖБОВЦІ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	27
ТЕМА 9. ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	30
ТЕМА 10. МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ.....	34
ТЕМА 11. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС.....	36
ТЕМА 12. ЗАКОННІСТЬ ТА ДИСЦИПЛІНА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	39
КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ.....	41
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	42

Навчальне видання

БАРАБАШ Григорій Олексійович

ЛУЦЕНКО Тетяна Олексіївна

ПРАВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Конспект лекцій

Підписано до друку 05.09.2016 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Обл.-вид. арк. 1,9.
Гарнітура Таймс. Тираж ____ прим. Замовлення ____

Віддруковано з оригінал-макета у друкарні
ФО-П Леонов Д.С.
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80.