

I

# ПОСІБНИК





# ПРАВО ПУБЛІЧНОМУ

Київ - 2018 - Kyiv



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

NATIONAL ACADEMY FOR PUBLIC ADMINISTRATION  
UNDER THE PRESIDENT OF UKRAINE

ПРАВО  
В ПУБЛІЧНОМУ  
УПРАВЛІННІ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

THE LAW  
IN PUBLIC  
ADMINISTRATION

HANDBOOK

Київ - 2018 - Kyiv

УДК 34:35  
П68

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентові України  
(протокол № 258/4-5 від 29 березня 2018 р.)*

Автори:

*Н. Г. Плахотнюк (вступ, теми 1, 4, 7); В. І. Мельниченко (теми 3, 6, 8); С. Д. Дубенко (теми 9, 11); М. П. Грай (тема 10); Л. Ю. Сніса-ренко (тема 2); В. А. Яцук (тема 5).*

Рецензенти:

*О. Ф. Андрійко, доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України;*

*О. М. Петроє, доктор наук з державного управління, доцент, директор Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень Національної академії державного управління при Президентові України.*

Право в публічному управлінні : навч. посіб. / П68 [Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко, С. Д. Дубенко та ін.]. - Київ : ПАДУ, 2018. - 240 с.

ISBN 978-966-619-381-3.

Матеріали посібника спрямовані на формування цілісного уявлення про зміст та специфіку навчальної дисципліни курсу "Право в публічному управлінні", покликані забезпечити необхідний методичний супровід під час опанування теоретичного матеріалу, підготовки до семінарських і практичних занять, виконання індивідуальних завдань, здійснення самоконтролю. Водночас посібник адресовано й більш широкій аудиторії - викладачам, аспірантам, слухачам і студентам, які виявляють інтерес до проблем правової регламентації практичного здійснення публічного управління в Україні.

УДК 34:35

© Плахотнюк Н. Г., Мельниченко  
В. І., Дубенко С. Д. та ін., 2018  
© Національна академія  
державного управління при  
Президентові України, 2018

ISBN 978-966-619-381-3

*Recommended for publication by the decision of the Academic Council  
of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine  
(protocol N 258/4-5 dated March 29, 2018)*

**Authors:**

*N. G. Plakhotniuk* (introduction, topics 1, 4, 7); *V. I. Melnychenko* (topics 3, 6, 8); *S. D. Dubenko* (topics 9, 11); *M. P. Hrai* (topic 10); *L. Y. Snisarenko* (topic 2); *V.A. Yatsuk* (topic 5).

**Reviewers:**

*O. F. Andriyko*, LL.D (law sciences), professor, corresponding member of National Academy of Legal of Sciences Ukraine, Head of Department of problems of public administration and Administrative Law Institute of State and Law Volodymyr Koretsky NAS of Ukraine, honored lawyer of Ukraine;

*O. M. Petroye*, D.P.A. candidate of public administration, acting Head of the Institute of Expert-Analytical and Scientific Research of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

Law in Public Administration : hadbook / [N. G. Plakhotniuk, V. I. Melnychenko, S. D. Dubenko et al.]. - Kyiv: NAPA, 2018. - 240 p.

ISBN 978-966-619-381-3.

The materials of the manual are aimed at forming a holistic view of course content "The Law in public administration", providing the necessary methodological assistance in mastering theoretical material, as a part of preparation for seminars and workshops, individual tasks, and implementation of selfcontrol. However, the handbook may be of interest of a wider audience - teachers, graduate students, auditors and students who work with problems of legal regulation and practical implementation of public administration in Ukraine.

© Plakhotniuk N. G., Melnychenko V I.,  
Dubenko S. D. et al., 2018

© National Academy  
for Public Administration under the  
President of Ukraine, 2018

ВСТУП.....	ю
ТЕМА 1. Принцип правової держави як конституційно- правова настанова	15
1.1. Співвідношення правової держави та верховенства права.....	15
1.2. Елементи правової держави.....	18
<i>Питання та завдання для самоперевірки</i>	
<i>і контролю засвоєних знань.....</i>	33
ТЕМА 2. Публічне і приватне право в публічному управлінні.....	35
2.1. Поняття та особливості публічного та приватного права.....	35
2.2. Поняття та види суб'єктів публічного та приватного права....	40
2.3. Публічно-правові та приватно-правові форми публічного управління.....	48
<i>Питання та завдання для самоперевірки</i>	
<i>і контролю засвоєних знань.....</i>	50
ТЕМА 3. Правове підпорядкування публічної адміністрації конституційним правам і свободам	52
3.1. Поняття правового підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам.....	52
3.2. Роль публічної адміністрації в реалізації основних прав і свобод.....	61
3.3. Співвідношення судового та позасудового контролю в підпорядкуванні публічної адміністрації основним правам і свободам.....	66
<i>Питання та завдання для самоперевірки</i>	
<i>і контролю засвоєних знань.....</i>	73
ТЕМА 4. Конституційні засади принципу демократії в діяльності публічної адміністрації.....	75
4.1. Сутність принципу демократії.....	75
4.2. Інституційна легітимація органів державного управління (публічної адміністрації).....	77
4.3. Легітимація рішень публічної адміністрації.....	83
<i>Питання та завдання для самоперевірки</i>	
<i>і контролю засвоєних знань.....</i>	92
ТЕМА 5. Конституційна організація публічної влади.....	94
5.1. Місце та роль суб'єктів здійснення влади у державному механізмі .....	94
5.2. Інституційна організація публічної влади.....	98
5.3. Взаємозв'язки в системі публічної влади.....	105

<i>Питання та завдання для самоперевірки</i> <i>і контролю засвоєних знань</i> .....	112
ТЕМА 6. Правовий статус та повноваження публічно- владних інституцій	114
6.1. Поняття правового статусу органу публічної влади.....	114
6.2. Повноваження органу публічної влади: поняття та види.....	120
6.3. Наділення органів публічної влади повноваженнями.....	127
<i>Питання та завдання для самоперевірки</i> <i>і контролю засвоєних знань</i> .....	131
ТЕМА 7. Підготовка та узгодження актів публічної адміністрації.....	133
7.1. Поняття та види актів публічної адміністрації.....	133
7.2. Моделювання правових актів управління.....	143
7.3. Загальні засади процедури прийняття та погодження правових актів.....	146
<i>Питання та завдання для самоперевірки</i> <i>і контролю засвоєних знань</i> .....	151
ТЕМА 8. Вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами та Конституційним Судом України.....	153
8.1. Необхідність, сутність та форми конституційного судового контролю.....	153
8.2. Адміністративна юстиція в Україні.....	163
<i>Питання та завдання для самоперевірки</i> <i>і контролю засвоєних знань</i> .....	171
ТЕМА 9. Правова природа службових відносин у сфері публічної служби	173

9.1. Державна служба як публічний соціально-правовий інститут.....	177
<i>Питання та завдання для самоперевірки</i>	
<i>і контролю засвоєних знань.....</i>	184
ТЕМА 10. Публічні службовці: поняття, види та правовий статус.....	186
10.1. Поняття публічних службовців та їх класифікація.....	186
10.2. Правовий статус державних службовців: поняття та його складові.....	190
<i>Питання та завдання для самоперевірки</i>	
<i>і контролю засвоєних знань.....</i>	207
ТЕМА 11. Організаційно-правовий механізм проходження публічної служби	209
11.1. Поняття організаційно-правового механізму проходження публічної служби.....	209
11.2. Умови вступу на державну службу.....	211
11.3. Стадії проходження державної служби та їх правове регулювання.....	213
<i>Питання та завдання для самоперевірки</i>	
<i>і контролю засвоєних знань.....</i>	221
ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК.....	223
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....	238
INTRODUCTION.....	10
TOPIC 1. Principle of the legal state as constitutional and legal status.....	15
1.1. Relationship between the legal state and the rule of law.....	15
1.2. Elements of the legal state.....	18
<i>Questions and tasks for self-checking</i>	
<i>and control of knowledgeacquisition.....</i>	33
TOPIC 2. Public and private law in public administration.....	35
2.1. Concepts and features of public and private law.....	35



2.2. Concepts and types of subjects of public and private law.....	40
2.3. Public-law and private law forms of public administration.....	48
<i>Questions and tasks for self checking</i>	
<i>and control of knowledge acquisition.....</i>	<i>50</i>
 TOPIC 3. Legal subordination of public administration	
to constitutional rights and freedoms.....	52
3.1. Concept of legal subordination of public administration	
to basic rights and freedoms.....	52
3.2. The role of public administration in the realization	
of fundamental rights and freedoms.....	61
3.3. Correlation of judicial and extrajudicial control	
in the subordination of public administration to fundamental	
rights and freedoms.....	66
<i>Questions and tasks for self-checking</i>	
<i>and control of knowledge acquisition.....</i>	<i>73</i>
 TOPIC 4. Constitutional basis of democratic principles	
in public administration.....	75
4.1. The essence of the principle of democracy.....	75
4.2. Institutional Legitimation of Public Administration.....	77
4.3. Legitimization of decisions of public administration.....	83
<i>Questions and tasks for self-checking</i>	
<i>and control of knowledge acquisition.....</i>	<i>92</i>

## ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

TOPIC 5. Constitutional organization of public authorities.....	94
5.1. The place and role of power exercising subjects in state mechanism.....	94
5.2. Institutional organization of public authority.....	98
5.3. Interconnections in the system of public authority.....	105
<i>Questions and tasks for self-checking and control of knowledge acquisition.....</i>	<i>112</i>
TOPIC 6. Legal status and authority of public-infrastructure institutions.....	114
6.1. Concept of legal status of public authorities.....	114
6.2. Powers of public authorities: the concept and types.....	120
6.3. Empowerment of public authorities.....	127
<i>Questions and tasks for self-checking and control of knowledge acquisition.....</i>	<i>131</i>
TOPIC 7. Preparation and claiming of public administration acts.....	133
7.1. Concepts and types of public administration acts.....	133
7.2. Modeling of legal acts of management.....	143
7.3. General principles of acceptance and approval procedure of legal acts.....	146
<i>Questions and tasks for self-checking and control of knowledge acquisition.....</i>	<i>151</i>
TOPIC 8. Solution of public and legal disputes by administrative courts and the constitutional court of Ukraine.....	153
8.1. Necessity, essence and forms of constitutional judicial control.....	153
8.2. Administrative justice in Ukraine.....	163
<i>Questions and tasks for self-checking and control of knowledge acquisition.....</i>	<i>171</i>
TOPIC 9. Legal nature of official relations in the public service ...	173
9.1. Public service in Ukraine: concepts, types, legal regulation.....	173
9.2. Civil service as a public social and legal institution.....	177
<i>Questions and tasks for self-checking and control of knowledge acquisition.....</i>	<i>184</i>
TOPIC 10. Public servants: concept, types and legal status.....	186
10.1. Concept of public servants and their classification.....	186

10.2. Legal status of public servants: concept and its components ....	190
<i>Questions and tasks for self-checking</i>	
<i>and control of knowledge acquisition</i> .....	207
TOPIC 11. Organizational and legal mechanism of public service passing.....	
.....	209
11.1. Concept of organizational and legal mechanism	
of passing public service.....	209
11.2.....	Terms
of entry to the civil service.....	211
11.3. Stages of civil service and their legal regulation.....	213
<i>Questions and tasks for self-checking</i>	
<i>and control of knowledge acquisition</i> .....	221
TERMINOLOGY.....	223
ABOUT THE AUTHORS.....	238

## ВСТУП

У фаховому становленні магістрів зі спеціальності "Публічне управління та адміністрування" помітне місце посідає їх правнича підготовка. З огляду на здійснення публічного управління, передусім у правовій формі, та формальні вимоги до наявності певного обсягу правових знань та умінь вивчення навчальної дисципліни "Право в публічному управлінні", з одного боку, покликане забезпечити відповідний рівень знань, умінь та навичок майбутніх магістрів, а з другого - здійснюється в достатньо обмеженому обсязі. Це породжує певні проблеми в опануванні правових знань, оскільки більша частина слухачів не є фаховими юристами. Крім того, значною є роль самостійної роботи над вивченням навчальної дисципліни.

**Метою** навчальної дисципліни "Право в публічному управлінні" є формування у слухачів сучасних знань, умінь і навичок щодо правового регулювання публічного управління та адміністрування.

**Завданнями** навчальної дисципліни є:

- формування у майбутніх магістрів системних уявлень про вплив права на здійснення публічного управління та адміністрування, у тому числі щодо розмежування впливів публічного та приватного права, принципів, форм та засобів впливу;
- застосування в практичній (професійній) діяльності актів законодавства, що регулюють сфери публічного управління, для вирішення завдань закріплених за посадою/структурним підрозділом/організацією, органом влади на основі знань щодо зна-

- чення, сутності та особливостей права як регулятора суспільної життєдіяльності, його відмінності від інших засобів регулювання;
- засвоєння знань та вмінь щодо реалізації та гарантування прав, свобод, інтересів та обов'язків фізичних і юридичних осіб на засадах принципів правової держави та верховенства права, у тому числі обирати механізми їх судового та позасудового захисту;
  - формування цілісних уявлень щодо підготовки проектів правових актів з урахуванням специфіки публічного та приватного права, форм та засобів легітимації публічного управління, необхідності розмежування компетенції органів публічного управління;
  - напрацювання навичок щодо застосовування актів законодавства в процесі виконання службових обов'язків, у тому числі забезпечення відповідальності персоналу органів публічної влади, на основі знання законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

У межах реалізації цих завдань слухачі мають здобути знання спеціальної термінології: право, публічне право, приватне право, права і свободи людини і громадянина, статус людини і громадянина, організаційно-правові форми захисту прав громадян, судовий контроль, позасудовий контроль, адміністративні справи, організаційна структура публічної влади, правовий статус публічних службовців, юридична відповідальність публічних службовців, правотворчість, верховенство права; правова держава; легітимація влади, конституційний контроль, адміністративне судочинство, повноваження органу публічної влади, дискреційні повноваження, службове право.

Підлягають засвоєнню в процесі вивчення навчальної дисципліни: підходи зарубіжного законодавства до встановлення базових термінів та кола суб'єктів публічного та приватного права; зміст викликів, які виникають у процесі правозастосування у сфері віднесення суб'єктів до юридичних осіб публічного або приватного права; відмінності між конституційним та державним ладом; зарубіжний досвід реформування публічної служби; засади структурної побудови державного апарату; засоби розмежування повноважень окремих органів влади; міжнародні та європейські стандарти прав людини.

До основних умінь, яких мають набути випускники зі спеціальності "Публічне управління та адміністрування", слід віднести таке:

- виділяти основні елементи державного ладу, порівнювати та пояснювати різницю між державним та конституційним ладом;
- розуміти поняття та структурні елементи форми держави, уміти визначати форму державного правління на підставі конституційно-правових норм;
- застосовувати організаційно-правові форми і засоби захисту прав громадян від неправомірних дій чи бездіяльності органів публічної влади;
- організувати забезпечення доступу громадян до публічної інформації в органах публічної влади;
- застосовувати акти законодавства в процесах реалізації права і свобод людини і громадянина та обирати механізми судового та позасудового захисту прав і свобод на основі знань щодо змісту, сутності та порядку розгляду адміністративних справ у позасудовому та судовому порядку, а також зарубіжного досвіду розгляду таких справ;
- порівнювати та пояснювати різницю між принципом верховенства права та принципом правової держави в процесах публічного управління та адміністрування;
- виділяти складові принципу верховенства права та пояснювати можливості їх застосування в процесах формування та функціонування органів публічної влади;
- застосовувати доктрину верховенства права в діяльності органів публічної влади виходячи з розуміння її сутності в країнах ЄС;
- розробляти основні компетенційні (статусні) норми виходячи з принципу верховенства права та з дотриманням обмеження дискреційних повноважень;
- застосовувати моделі легітимації публічного управління, у тому числі в процесах взаємодії публічно-владних інституцій із громадськими організаціями, політичними партіями та громадськістю, відповідно до

вимог актів законодавства та виходячи із засад, змісту та форми залучення громадян до управління державними та місцевими справами;

- застосовувати знання з публічного та приватного права та меж їх поєднання в публічному управлінні, положення Конституції та законів України щодо визначення організаційної структури, правового статусу інституцій публічної влади, порядку їх формування та функціонування, у процесі підготовки управлінських рішень щодо утворення, зміни чи припинення діяльності організації/органу влади/структурного підрозділу та розмежування компетенції цих органів виходячи з поняття "повноваження органу публічної влади", основних класифікацій цих повноважень та загальних принципів їх розподілу в системі публічної влади, а також порядку внесення змін до Конституції України чи інших актів законодавства;
- розробляти пропозиції та реалізовувати ініціативу щодо внесення змін до актів законодавства України в частині визначення та закріплення гарантій прав і свобод людини і громадянина виходячи з міжнародних та європейських стандартів прав людини та конституційно-правового статусу людини і громадянина;
- готувати та направляти звернення до Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними актів законодавства чи надання тлумачень конституційних та законодавчих норм виходячи з розуміння змісту конституційного контролю через виокремлення його учасників, їх повноважень, процедур та результатів здійснення;
- здійснювати практичну діяльність з урахуванням можливості її оскарження в адміністративно-судовому порядку, ураховуючи сутність та специфіку адміністративно-правових спорів та особливості їх вирішення адміністративними судами;
- розробляти пропозиції до зміни нормативно-правових актів, що регулюють питання формування та функціонування інституту публічної служби в процесі приведення їх у відповідність із сучасною, побудованою відповідно до Європейських стандартів вітчизняної системи державного управління;
  - застосовувати правові норми в процесі реалізації громадянами права на публічну службу та дотримання службовцями своїх державних обов'язків;

- застосовувати організаційно-правові форми і засоби притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності;
- розробляти нормативно-правові акти з питань реформування системи публічної служби; закріплення статусу публічних службовців, гарантій його здійснення та механізмів проходження служби в державних органах та органах місцевого самоврядування;
- розробляти проекти індивідуальних правових актів, що регулюють порядок вступу та заміщення посад в конкретному органі публічної влади, процедури кар'єрного зростання публічних службовців та порядок їх прийняття до юридичної відповідальності;
- застосовувати акти законодавства в процесі реалізації службових відносин з метою виконання службових обов'язків з урахуванням змісту службових відносин в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, статусу їх учасників та порядку його реалізації.

Основними організаційними формами вивчення дисципліни "Право в публічному управлінні" є: лекції, семінарські та практичні заняття, самостійна робота, виконання індивідуальних завдань під час аудиторних занять та контрольні заходи (контрольна робота та іспит).



## ТЕМА 1

# Принцип правової держави як конституційно-правова настанова

## 1.1. Співвідношення правової держави та верховенства права

В основі діяльності публічної влади та статусу особи, у тому числі юридичного, перебувають конституційні положення. Ці конституційні положення включають такі настанови, як: положення про цілі держави - формують уявлення про адміністративні завдання; положення щодо міжнародної співпраці - визначають перспективи розвитку публічної адміністрації, які виходять за межі національної держави; положення про статус особи та органів влади.

Конституція України визначає Україну правовою державою (ст. 1), у якій визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8). Настанови (принципи) на користь правової держави закріплені й у ст. 6 та 19 Конституції України.

Розуміння цих характеристик потребує виявлення їх змістового наповнення, що починало формуватися в ХІХ ст.

Принцип правової держави:

- 1) у широкому розумінні - синонім принципу' верховенства права, основоположником якого вважають А.Дайсі (концепція панування права);
- 2) самостійний принцип та теорія, що розвинулася в Німеччині, засновниками якої є Карл Теодор Велькер та Роберт фон Моль.

*Верховенство права (англо-саксонська правова система): Альберт Дайсі (принцип панування права в роботі "Вступ до вивчення конституційного права", 1885 р.).*

*Правова держава (романо-германська правова система): Карл Теодор Велькер ("Внутрішня та зовнішня система практичних, природніх та Романо-християнсько-германських правових норм, державного управління та законотворчості" 1813 р.); Роберт фон Моль (державна, заснована на ідеї права у праці "Навха поліції відповідна до принципів правової держави" 1832—1834 рр.).*

---

Таке розуміння принципу верховенства права зумовлено існуванням англо-саксонської та континентальної правової системи. У першій ідеологією та принципом функціонування держави постає принцип

верховенства права, у другій - принцип правової держави.

Як відмічає П.Рабінович, у країнах англосаксонської правової сім'ї принцип верховенства права та його похідні більшою мірою реалізуються у сфері правосуддя; правова держава в країнах романо- германської правової традиції перебуває у нерозривному зв'язку із принципами верховенства закону та верховенства конституції.

Зміст принципу панування права Альберт Дайсі зводив до презумпції невинуватості та відсутності у держави дискреції щодо застосування примусу; юридичної рівності всіх громадян перед законом у межах єдиної, загальної системи юрисдикції; забезпечення прав людини в судовому порядку, що передбачає не лише декларування системи прав людини в конституції, а й існування її в реальному режимі завдяки ефективно діючому механізму судового захисту.

Альберт Дайсі вважав, що основні загрози верховенству права існують з боку державного управління та адміністративного права, оскільки саме останнє закріплює привілейований статус держави та базується на політичному характері ідеї поділу' влади.

Відповідно, для принципу панування (верховенства) права не прийнятні будь-які винятки та привілеї у правах і свободах, що здійснюються на підставі пріоритету держави або державних інтересів, а також має бути забезпечено верховенство парламенту (парламентаризм).

*> Висновки в праці А. Дайсі:*

*- принцип панування (верховенства) права - це продукт взаємодії законодавчої та судової влади;*

*- у виконавчій владі зосереджена основна небезпека для принципу панування права;*

*- логічним і виправданим є, з одного боку, усунення виконавчої влади та її представників від процедури юридичного запровадження основ принципу панування права, а з другого - імплементація у правовий механізм гарантування принципу спеціальних запобіжних конструкцій, які спрямовані на мінімізацію всіх можливих проявів зазіхань з боку виконавчої влади на права й інтереси людини.*

На думку В.Кампа, висловлену ним 29 квітня 2010 р. як суддею Конституційного Суду України у справі про забезпечення але-

труд 1 Принцип правової держави

л-і

iLVIn 1. як конституційно-правова настанова

---

ляційного оскарження ухвал суду (рішення від 28 квітня 2010 р. № 12-рп/2010), "...між метою правової держави та верховенства права немає принципових відмінностей, але засоби її досягнення в обох випадках різні.

Це стосується, зокрема, джерел формування та реалізації права: нормативно-правові акти є основними засобами реалізації принципів правової держави в країнах романо-германської правової сім'ї, а прецедентне право - основним засобом втілення верховенства права в країнах англосаксонської правової традиції тощо”.

Принцип верховенства права все частіше входить до текстів національного і міжнародного права та застосовується у судовій практиці, особливо практиці Європейського Суду з прав людини. Цей принцип становить основоположний і спільний європейський стандарт за змістом - скеровувати та стримувати здійснення демократичної влади. Сучасне розуміння верховенства права міститься в доповіді Венеційської комісії 512/2009, схваленої на її 86-му пленарному засіданні 25-26 березня 2011р.

Зокрема, йдеться про включення до його змісту (на думку Тома Бінгема) таких елементів, як:

1) доступність закону (у тому значенні, що закон має бути зрозумілим, читким та передбачуваним);

2) питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції;

3) рівність перед законом;

4) влада має здійснюватися у правомірний, справедливий та розумний спосіб;

5) права людини мають бути захищені;

6) мають бути забезпечені засоби для розв'язання спорів без надмірних матеріальних витрат чи надмірної тривалості;

7) суд має бути справедливим;

8) дотримання державою як її міжнародно-правових обов'язків, так і тих, що зумовлені національним правом.

Розуміння та застосування принципу верховенства права є необхідним для України, зважаючи на наміри набути членства в ЄС, серед Копенгагенських критеріїв якого є: стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повага до прав людини, повага і захист національних меншин (політичні критерії).

> В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членими, з іншої сторони, підписаній 27 червня 2014р. та що почала діяти з 01 вересня 2017р. закріплюється, що:

- повага до принципу верховенства права визнається одним з основних її елементів (ст. 2);
- верховенство права є одним із головних принципів для посилення відносин між Сторонами Угоди (ст. 3);
- зміцнення поваги до верховенства права є однією з цілей політичного діалогу (ст. 4);
- в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права (ст. 14).

У своєму рішенні від 02 листопада 2004 р. № 15-рп Конституційний Суд України зазначив, що верховенство права - це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

## 1.2. Елементи правової держави

Правова, система Україна належить до романо-германської правової сім'ї, а, отже, в основі її організації та функціонування більшою мірою є принцип правової держави. Розуміння цього принципу доволі важко звести до єдиного об'єднуючого елемента, зважаючи, у тому числі на підходи до визначення поняття правової держави.

*Правова державність* означає, що здійснення державної влади допускається лише на основі конституції та законів, прийнятих формально і матеріально відповідно до конституції, і з метою гарантування гідності людини, свободи, справедливості та юридичної визначеності (Клаус Штерн "Державне право").

*Правова держава* втілює в собі захист особистої та політичної свободи громадянина та поміркованість і правову зв'язаність владної діяльності (Шайнер Ульріх "Нове розуміння правової держави").

У правовій державі право задає державі, її дієвості й усьому життю в межах держави міру та форму (Е.Шмідт-Ассманн "Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права").

> Відповідно, до проблем визначення поняття правової держави відносять:

- відсутність єдиного об'єднуючого елемента;
- механічне поєднання елементів виходячи з багатьох наукових підходів до розуміння сутності;
- відсутність відповіді на питання: чи держава підкоряється праву чи право (атрибутивно, властиво) має слідувати за державою.

Зважаючи на це, для розуміння сутності правової держави послугуються переліком норм-елементів.

> *Першу групу таких норм становлять норми щодо ролі конституції в правовій державі, а саме:*

а) конституційні засади правової держави: правова держава - конституційна держава.

Конституція постає обов'язковим атрибутом правової держави, зважаючи на те, що вона визначає права і свободи людини і громадянина, принципи організації та функціонування органів державної влади, систему органів державної влади, ролі права в державі та суспільстві, характер відносин між державою та громадянським суспільством, а також відносин між органами публічної влади.

б) пріоритет (вищість) конституції та зв'язаність конституцією. Такий пріоритет закріплено ст. 8 Конституції України:

*Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.*

*Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.*

Акцент на цьому елементі правової держави пов'язаний із:

- тим, що конституційні положення потребують тлумачення, а також конституційні положення є тим стандартом, на відповідність якому оцінюються закони та деякі інші правові акти з можливістю визнання їх неконституційними;

- закріпленням права захисту конституційних прав людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції;
- існуванням складної процедури внесення змін до Конституції.

Розділ XIII Конституції України передбачає два шляхи внесення змін до Конституції України, застосування яких залежить від розділу Основного Закону, статті якого є *намір* змінити.

Так, якщо законопроект про внесення змін до Конституції України стосується розділів! "Загальні засади", III "Вибори. Референдум" і XIII "Внесення змін до Конституції України", то такий законопроект подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, Пi і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання (от. 156).

Якщо ж законопроект стосується внесення змін до інших розділів Конституції України, він може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Такий законопроект, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 154,155). Щодо поняття "на наступній черговій сесії Верховної Ради України", то слід брати до уваги також рішення Конституційного Суду України від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016.

Крім того, Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а також в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 157). Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам ст. 157 і 158 Конституції України (ст. 159).

- установленням конституційними положеннями вимог щодо діяльності органів публічної влади:

Частина 2 ст. 6: органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

## ТЕМА 1.

Частина 2 ст. 19: органи державної влади та органи місцевого самовряду-

вання, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 р.: "...органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такі ж положення закріплені в статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними".

. в) конституційна юстиція.

У зарубіжних країнах інституювання конституційної юстиції у формі конституційних судів називають "коронуванням правової держави". Статус конституційних судів характеризується їх значним впливом на діяльність інших органів державної влади; їх рішення є остаточними і можуть бути переглянуті лише самими судами; в окремих випадках (преюдиціальність) фактично набувають сили закону.

Відповідно до ст. 74 Закону України "Про Конституційний Суд України" від 21 жовтня 1996 р. Конституційний Суд України мав право вказати на преюдиціальність свого рішення під час розгляду судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта.

Станом на 2017 р. Конституційний Суд України скористався цією нормою сім разів: у справі щодо стажу наукової роботи (рішення від 19 червня 2001 р. № 9-рп/2001); у справі про відшкодування шкоди державою (рішення від 03 жовтня 2001 р. № 12-рп/2001); у справі про соціальні гарантії громадян (рішення від 09 липня 2007 р. № 6-рп/2007); у справі щодо предмета і змісту Закону "Про Державний бюджет України" (рішення від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008); у справі щодо конституційності п. 10 постанови Кабінету Міністрів України "Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян" (рішення від 08 вересня 2009 р. № 19-рп/2009); у справі щодо змін умов виплати пенсії і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці (рішення від 03 червня 2013 р. № 2 3-рп/2013); у справі про щомісячне довічне грошове утримання суддів в відставці (рішення від 08 червня 2016 р. № 4-рп/2016).

Відповідно до Закону України "Про Конституційний Суд України" від 13 липня 2017 р. про преюдиціальність рішень Конституційного Суду України норми відсутні.

До прерогатив конституційної юстиції належать: визнання правових актів неконституційними, тлумачення конституційних та законодавчих норм, оцінку діяльності органів публічної влади на

відповідність конституційним вимогам, розгляд конституційних скарг, попередню оцінку законопроектів чи проектів інших актів законодавства.

> *До другої групи елементів належать ті, що стосуються ролі норм права в правовій державі:*

а) пріоритет закону.

Специфікою законодавчого акта є те, що він підпорядковується конституції держави та підпорядковує собі всі інші акти. На основі закону приймаються не лише акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а й судові рішення.

При цьому органи виконавчої влади зобов'язані виконувати закони, навіть якщо вони є неконституційними, до того моменту поки рішення про їх неконституційність не буде прийнято уповноваженим органом.

б) забезпечення юридичної визначеності.

Насамперед стосується рішень судів, оскільки його основою є положення *res judicata* (лат. “вирішена справа”), відповідно до якого рішення, що набуло юридичної сили, не підлягає перегляду та є обов'язковим.

Говорячи про діяльність інших органів влади, у тому числі публічної адміністрації, можна віднести до її ключових принципів принципи “доброго врядування” і “належної адміністрації”.

*Принцип юридичної визначеності неодноразово застосовувався в практиці Європейського Суду з прав людини як щодо судових рішень (наприклад рішення у справі "Христов проти України" від 19 лютого 2009 р., заява № 24465/04), так і щодо діяльності інших органів влади у таких аспектах, як доступність, чіткість та передбачуваність дії норм права, перш за все законів (наприклад у справі "Новік проти України" від 18 грудня 2008 р., заява № 48068/06).*

---

> *Третя група - це положення щодо статусу людини в правовій державі:*

а) стан свободи.

Розуміння свободи за багато років зазнало змін як у теоретичних підходах, так і правових положеннях. Ідеться насамперед про

розуміння свободи у відносинах між людьми та у відносинах людини і держави.

Свобода у відносинах між людьми будується на положенні ст. 4 Декларації прав людини і громадянина 1789 р.: “свобода полягає в можливості робити все, що не шкодить іншому: таким чином права кожної людини не мають меж, за винятком тих, які забезпечують іншим членам суспільства користування такими самими правами”.

Свобода у відносинах між державою та людиною (свого роду лібералізм) має подвійний характер:

- свобода об'єднань: участь у формуванні суспільства і держави;
- право особи захищати від влади своє середовище, право протистояти владі; право брати участь у прийнятті владою рішень.

Водночас як у першому, так і другому випадку розуміння свободи пов'язують із підходом Дж.Локка: “де немає закону - немає свободи. Свобода означає бути вільним від обмежень та жорстокості з боку інших”.

Думаючи про власну свободу, людина повинна розуміти, що свобода вирівнює людей. Відповідно, максимум бажаної поведінки стає “загальним законом”, якому всі мають підпорядковуватися. І особа не буде схвалювати закон, від якого страждатиме сама.

У Конституції України (ст. 23) загальне розуміння свободи зводиться до такого: кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, у якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості.

Крім того, Основний Закон виокремлює різні аспекти права на свободу: природне право на свободу (ч. 1 ст. 29); свобода політичної діяльності (ч. 4 ст. 15); гарантія рівності у праві на свободу (ч. 1 ст. 24); свобода пересування (ч. 1 ст. 33); свобода думки і слова (ч. 1 ст. 34); свобода світогляду і віросповідання (ч. 1 ст. 35); свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості (ч. 1 ст. 54).

б) рівність у правах.

Цей принцип стосується як фізичної особи, так і органів публічної влади; стосовно людини знаходить своє вираження в ідеях загальної рівності, принципах рівності людей перед законом (заборона дискримінації) та рівності у конституційних правах.

і Стаття 21. Усі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи І людини є невідчужуваними та непорушними.



Стаття 24. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці й здоров'я жінок, установленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, *матеріальною і моральною підтримкою* материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.

Говорячи про принцип рівності щодо органів публічної влади, слід зазначити, що цей принцип нерозривно пов'язаний з принципом системності та зводиться до:

- заборони органам влади приймати свавільні рішення та обов'язку обґрунтування рішень;
- вимоги внутрішнього узгодження рішень та відповідальності за них;
- однакового застосування закону щодо багатьох однакових випадків;
- в) основоположні права.

Зважаючи на те, що окремі права виокремлюються як самостійні елементи правової держави (судовий захист, свобода), у сучасній німецькій концепції правової держави пропонується до принципу правової держави відносити основоположні права через таке наповнення:

- гідність людини;
- обов'язок захисту та повага;
- безпека (всередині держави та поза її межами).

За такого підходу для правової держави розуміння основоположних прав виводиться завдяки такій їх класифікації:

- право захищающподиа£від^  
(право захисту від посягань):
- обов'язок захисту людини органами ....публічної влади (охо-  
ронне\_право)у\_
- право, що регулює надання послуг.

Такий підхід дає змогу права і свободи розглядати з позиції того:

- ЧИ можуть вони бути реалізовані людиною самостійно (без втручання держави чи за мінімального її сприяння):

- чи потребують спільної участі держави та людини;
- ЧИ реалізуються виключно державою;
- чи держава<sup>^</sup> задеяшою від реалізації прав людиною<sup>^</sup>

Саме основоположні права:

- вказують на межі втручання та повноважень публічної адміністрації;

- регулюють застосування вільного розсуду;

- змінюють юридичний склад норми щодо порядку одержання дозволу;

- створюють обов'язок адміністративних дій;
- розв'язують колізії юридичних норм у законах (аналогія права).

> *Четверта група характеризує роль суду в правовій державі:*

а) загальний обов'язок щодо забезпечення судового захисту права.

Включає такі положення, як: існування системи правосуддя; заборону відмови у правосудді; здійснення правосуддя виключно судами; незалежність судді у змістовому та кадровому значеннях; право на законного суддю (заборона надзвичайних судів); неможливість бути суддею у власній справі; неупередженість рішення; фактичне та юридичне з'ясування обставин справи; суворе дотримання процесу; право на отримання інформації; право на представництво; обов'язок суду мотивувати рішення та інші.

Ці положення в Україні втілені в розд. VIII Конституції України, Законі України "Про судоустрій і статус суддів" від 02 червня 2016 р., а також процесуальних кодексах.

б) судовий захист від публічної влади.

Зважаючи на можливість "власної несправедливості", підпорядкування публічної адміністрації закону та існуванням конституційного механізму захисту людини від посягань держави, остання запроваджує адміністративну юстицію.

В Україні адміністративна юстиція у формі адміністративних судів починає функціонувати з 2005 р. (прийняття Кодексу адміністративного судочинства), із прийняттям Закону України "Про судоустрій та статус суддів" 02 червня 2016 р. та нової редакції Кодексу адміністративного судочинства 03 жовтня 2017 р. система адміністративних судів децю змінюється. Відповідно, на сьогодні в ній є такі інстанції: місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди, які у випадках визначених Кодексом діють як місцеві адміністративні суди; окружні адміністративні суди), апеляційні адміністративні суди та Касаційний адміністративний суд, що діє в складі Верховного Суду України.

У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо:

- 1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- 2) захисту соціальних прав;
- 3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Відповідно до статистичної інформації, розміщеної на сайті Верховного Суду України ([http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/F137F88C3D532965C22581D4003A6158](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/F137F88C3D532965C22581D4003A6158)) загальна тривалість розгляду окружними адміністративними судами справ і матеріалів упродовж I півріччя та 9 місяців 2017 р. становила, відповідно: до 3 місяців включно - 45 762 та 66 684; понад 3 місяців до 1 року включно - 10 148 та 14 520; понад 1 рік до 2 років включно - 1 432 та 2 497; понад 2 років до 3 років включно - 107 та 202; понад 3 роки - 83 та 127.

Загальна тривалість розгляду апеляційними адміністративними судами справ і матеріалів у I півріччя та за 9 місяців 2017 р. становила, відповідно: до 3 місяців включно - 43 580 та 57 310; понад 3 місяців до 1 року включно - 3 501 та 5 433; понад 1 рік до 2 років включно - 798 та 1 059; понад 2 років до 3 років включно - 29 та 62; понад 3 роки - 13 та 21.

*> П'ята група характеризує роль принципів, на яких будується система органів правової держави:*

а) поділ влади.

Для правової держави характерним є закріплення цього принципу. Говорячи про його зміст, то він значною мірою включає й інші елементи правової держави, що спостерігаються під час виокремлення Ю.Тодікою особливостей цього принципу, серед яких:

- закони мають вищу юридичну силу та мають прийматися парламентом;

- виконавча влада утворюється з метою реалізації законів, тому повинна займатися обмеженою нормотворчістю;

- роль судової влади - контролювати;
- має існувати механізм взаємного контролю між органами влади;
- спори між органами державної влади мають вирішуватися конституційним судом.

Коли йдеться про реалізацію принципу поділу влади на практиці, то така реалізація зводиться до функціонального, організаційного та кадрового розмежування.

б) законність (зв'язаність законом; застереження законом; межі повноважень відповідно до закону).

Специфіка зв'язаності держави законом має два аспекти:

- предмет регулювання;
- відносин між органами публічної адміністрації;
- організаційна структура публічної адміністрації;
- організація діяльності публічної адміністрації.
- інструменти зв'язаності:
- закон;
- міжнародні акти;
- акти ЄС;
- норми, установлені власне органами публічної адміністрації;
- адміністративні приписи.

в) зв'язаність держави правом.

Зв'язаність правом стосується як зв'язаності правами і свободами людини і громадянина, так і зв'язаності нормами права. У першому випадку зв'язаність має багато спільного із справедливістю, у другому - із законністю. Тому виокремлюються соціологічний, ідеологічний та нормативний аспекти права.

НЛалієнко у своїй праці "Вчення про сутність права та правову зв'язаність держави" (1908) відзначав, із посиланням на Бенжаме- на Констана, що влада не тільки має бути обмежена шляхом точного визначення в конституції, основних законах компетенції різних органів влади та визнання непорушних прав громадян; необхідно, щоб владі було заборонено їх порушувати (права громадян), щоб було оголошено, що ні законодавча, ні виконавча влади не можуть зачіпати відомих предметів, що суверенітет обмежено.

г) справедливість (зв'язаність держави справедливістю).

Г.Кельзен, засновник теорії юридичного позитивізму<sup>7</sup> (писаного, формального права), у своїй праці “Чисте вчення про право” (1934 р.) визначає право як нормативний примусовий порядок та поділяючи справедливість на метафізичну<sup>7</sup> та раціональну, відмічає, що в межах раціонального вчення про право йдеться про те, що “позитивне право діє не тому, що воно справедливе та що його положення відповідають нормі справедливості: воно діє навіть тоді, коли є несправедливим”. Відповідно, правову державу він визначає як “відносно централізований правопорядок, згідно з яким “відправлення правосуддя і управління ґрунтується на законах (тобто на загальних правових нормах), прийнятих обраним народом парламентом за участю чи без участі глави держави; члени уряду відповідальні за свої акти; суди незалежні; а також гарантуються певні громадянські свободи, особливо свобода віросповідань, свобода совісті й слова”.

д) обґрунтована необхідність діяльності держави, що стосується перш за все законотворення.

Парламенти, зважаючи на політичні інтереси більшості, можуть змінювати правила взаємовідносин між органами влади, а також характер відносин між державою та особою.

Відповідно до ст. 4 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" від 11 вересня 2003 р. із змінами серед принципів державної регуляторної політики є принцип доцільності або ж обґрунтованої необхідності державного регулювання господарських відносин з метою розв'язання існуючої проблеми.

е) організація публічної влади відповідно до мети.

Такою метою в Україні є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України).

Відповідно, публічна влада має бути інституційована так, щоб забезпечити власну<sup>7</sup> дієздатність; її інститути та кадрова складова мають бути раціональними та зрозумілими, відповідати тим завданням, які на них покладаються. Це зумовлює обов'язок держави визначити та організувати внутрішню структуру та процедури публічної адміністрації, визначити критерії її результативності, передбачити види відповідальності, визначити межі “приватизації” завдань держави, а також право держави на застосування легітимного примусу.

є) публічність дій держави.

Публічність держави доволі часто розуміється як поєднання та реалізація двох чи більше принципів, якими є відкритість, гласність, прозорість та підзвітність органів влади.

Громадянською мережею "Опора" у Львові в 2011 р. була напрацьована та реалізована ідея вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування, який застосовується і до сьогодні (<http://publicityindex.org/>).

Щодо органів виконавчої влади, то прикладами реалізації принципу публічності є функціонування урядового веб-сайту сайту "Громадянське суспільство і влада", а також упровадження з 2012 р. ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд", у межах якої уряд України має на меті принципово змінити підходи до формування та реалізації державної політики в частині забезпечення відкритості та прозорості прийняття рішень, їх відповідності очікуванням громадян.

Публічність "під ключ" (О.Гашинський) можна розкласти на такі компоненти: інформаційна прозорість, системність, лаконічність, візуальність, інтерактивність. Натомість, непублічність, як зазначає О.Гашинський, це "відсутність легкодоступних, інтуїтивно зрозумілих відомостей про діяльність (фінанси, організації, процедури) і послуги держави, заплутаність інструкцій, текстова перенасиченість, заформалізованість бюрократичної мови".

Забезпечення публічності органів влади є конституційною та законодавчою вимогою (наприклад ч. 3-5 ст. 32, ч. 2 ст. 34 Конституції України; закони України "Про доступ до публічної інформації" від 13 січня 2011 р., "Про інформацію" в редакції від 13 січня 2011 р., "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" від 23 вересня 1997 р.).

ж) відповідальність держави за збитки, що виникли внаслідок дій органу державної влади.

Як правило, йдеться про такі випадки відповідальності держави, як: цивільна відповідальність за свої рішення, дії чи бездіяльність; відповідальність у разі експропріації; відповідальність на основі адміністративно-правових чи цивільних договорів у публічному праві; у разі поновлення особи у правах та відшкодування збитків на підставі публічного права.

Відповідно до ст. 56 Конституції України "кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльніс

тю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень".

Відповідно до ч. 5 ст. 41 Конституції України "примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, установлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану".

Відповідно до п. 10 ч. 2 ст. 16, ст. 21, 1173 та 1174 Цивільного кодексу України шкода, завдана зазначеними органами чи (та) особами, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування лише у випадках визнання вказаних рішень незаконними та їх подальшого скасування або визнання дій або бездіяльності таких органів чи (та) осіб незаконними.

Таке відшкодування, як зазначає О.Солдатенко, передбачено у багатьох країнах світу, зокрема, держава може виплатити компенсацію, якщо: відшкодування шкоди не було забезпечено винним чи будь-якими іншими джерелами (Австрія, Нідерланди, Швеція); необхідно забезпечити фінансову підтримку для компенсації (Бельгія); державна компенсація є додатковим заходом і виплачується тільки в тому обсязі, у якому шкода не відшкодовується винним, програмами страхування чи іншими суспільними фондами (Данія, Німеччина); у справі винесено обвинувальний вирок, жертва може звертатися за компенсацією збитку, і це право не залежить від платіжної спроможності винного (Фінляндія); у результаті скоєння злочину наступила смерть чи серйозне тілесне ушкодження (Франція); якщо злочин зареєстрований, то компенсація виплачується потерпілому незалежно від установлення особи винного і його затримання (США)".

Порядки відшкодування шкоди передбачені законами України "Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду" від 01 грудня 1994 р., "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" від 23 лютого 2006 р., постановою Кабінету Міністрів України від 03 серпня 2011 р. № 845 "Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих, бюджетів або боржників", наказом Міністерства фінансів України та Державного казначейства України від 02 лютого 2007 р. № 28 "Про затвердження Порядку виконання Дер-

жавним казначейством України рішень суду щодо відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури, а також судів” та іншими актами законодавства.

У законах України про державний бюджет на відповідний рік Державному казначейству України виділяються кошти на: відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відшкодування громадянинуві вартості конфіскованого та безхазяйного майна стягнутого в дохід держави, відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб; заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою.

з) чіткість компетенції!

Розуміння цього принципу полягає в тому, що як компетенція (сукупність повноважень та предметів відання), так і відповідальність органів влади має бути, “явною” як для людини, так й інших суб’єктів відносин (у тому числі інших органів влади). Не сприяють чіткості компетенції такі фактори, як: часті реорганізації органів влади, що призводить до функціональної та організаційної кризи; необгрунтоване надання органами влади дискреційних (здійснюваних на власний розсуд) повноважень; застосування для визначення компетенції нечітких формулювань відповідно до/у межах чинного законодавства, у визначеному/встановленому порядку та ін.

и) пропорційність.

Принцип застосований щодо різних напрямів діяльності держави, але перш за все у відносинах органів влади з фізичними та юридичними особами. Змістово охоплює співвідношення між метою обмеження (втручання) певного права особи і засобами, що використовуються державою для такого обмеження (втручання). Застосування принципу пропорційності пов’язано з трьома умовами:

- 1) обмеження (втручання) має бути передбачено законом;
- 2) обмеження (втручання) має переслідувати законну мету;
- 3) обмеження (втручання) повинно бути “необхідним у демократичному суспільстві”.

і) добросовісна адміністративна процедура.



Органи державної влади виникають з метою реалізації та гарантування прав людини і громадянина, відповідно, вони мають діяти добросовісно.



**Добросовісність** - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень (п. 5) ч. 1 ст. 4 Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 р.



**Адміністративна процедура** - визначений законодавством порядок адміністративного провадження, тобто сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням.

Аспектами добросовісності в адміністративній процедурі є: публічність адміністративної процедури, право бути вислуханим та право участі в процедурі, надання роз'яснень та відповідей на запити, право на ознайомлення з матеріалами справи, обґрунтування несприятливого для особи рішення, неупередженість, безсторонність, об'єктивність діяльності публічної адміністрації та ін.

*> Вузьке розуміння принципу правової держави зводиться до таких елементів:*

1) принцип законності (зв'язаність публічної адміністрації законом (правом);

2) поділ влади;

3) основоположні права;

4) судовий захист.

У дослідженні "Мірило правовладдя", ухваленому Венеційською комісією 18 березня 2016 р., відмічається, що на сьогодні можна говорити про спільні риси у таких поняттях, як the Rule of Law, Rechtsstaat та E'tat de droit, зважаючи на такі їх елементи, як:

- законність, уключаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права;

- юридична визначеність;

- заборона свавілля (запобігання зловживанню повноваженнями);

- доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю;

- заборона дискримінації та рівність перед законом.

Таким чином, за. верховенства права держава обмежується рішеннями суду та можливістю особи бути незалежною від держави. В основу верховенства права покладено особисту свободу та справедливість. Поділ влад не характеризує верховенство права, натомість цей принцип називають серед основних принципів правової держави. Поняття правової держави формується завдяки виявленню змісту конституційних норм-елементів цього принципу. Сучасне розуміння принципів верховенства права та правової держави зводиться до виокремлення їх спільних елементів: законність, юридична визначеність, заборона свавілля, судовий захист, рівність у правах та недискримінація.

---

## Питання та завдання для самоперевірки і контролю засвоєних знань

---



### Питання для самоперевірки

1. Визначте сутність наукових підходів до розуміння верховенства права та правової держави.
2. Який зміст А.В.Дайсі вкладав у власне розуміння принципу панування права?
3. Яку роль відіграють конституція та норми права у правовій державі?
4. Як визначається статус людини і громадянина в правовій державі?
5. З'ясуйте місце суду в правовій державі.



## Тестові завдання для контролю засвоєних знань

1. Принцип верховенства права запропонував та дослідив:
  - а) Карл Теодор Велькер;
  - б) Роберт фон Моль;
  - в) Альберт Дайсі.
2. Принцип правової держави є ідеєю функціонування країн:
  - а) англо-саксонської правової системи;
  - б) романо-германської правової системи.
3. Характеризують роль конституції в правовій державі серед названих такі елементи, як:
  - а) конституційні засади правової держави;
  - б) верховенство права;
  - в) вищість конституції;
  - г) зв'язаність конституцією.
4. Елементами положення щодо статусу людини в правовій державі є:
  - а) стан свободи;
  - б) рівність прав;
  - в) національна безпека;
  - г) основоположні права.
5. Серед названих визначте права, що потребують для їх реалізації спільної участі держави і людини:
  - а) право на об'єднання в політичні партії;
  - б) право на життя;
  - в) право на охорону здоров'я;
  - г) право на свободу.

## ТЕМА 2

# Публічне і приватне право в публічному управлінні

### 2.1. Поняття та особливості публічного та приватного права

Цілі та завдання сучасної держави зумовлюють необхідність їх реалізації за допомогою забезпечення належних правових засад. Ефективне правове регулювання є однією із найважливіших умов досягнення Україною сучасних стандартів правової держави та публічного управління. Саме правовими засобами встановлюється статус суб'єктів та об'єктів публічного управління, основні засади взаємодії суб'єктів публічного і приватного права та інші важливі аспекти публічного управління, необхідні для його належної організації.

**Дь** Право - зумовлена об'єктивними потребами суспільства, система загальнообов'язкових норм, утілених у закони та інші визнані державою форми (джерела) та забезпечених *можливістю* державного примусу.

Як випливає із загального визначення права, воно є впорядкованим певним чином, тобто систематизованим, і норми його утворюють систему, яка, у свою чергу, має бути структурованою. Традиційно структуру системи права визначають таким чином, що однорідні норми права утворюють інститути, а інститути об'єднуються в галузі.

> *Структура системи права:*

- норма права;
- інститут права;
- галузь права.

Первинним елементом системи права є норма права або правова норма. Норми права об'єднуються в інститути права і входять до певної галузі права.

Норма права - формально визначене за змістом обов'язкове правило поведінки, яке має загальний характер, установлюється або санкціонується \*ІІІІ\* державою з метою регулювання суспільних відносин і забезпечується державним примусом.

Норма права має свою структуру (внутрішню форму). Елементами правової норми є:

- диспозиція - частина норми, де зазначаються права та обов'язки суб'єктів, можливі та необхідні варіанти їхньої поведінки;
- гіпотеза - частина норми, де зазначаються умови, фактичні обставини, вступу норми в дію, реалізації її диспозиції;
- санкція - частина норми, де зазначаються заходи примусу у випадках, передбачених диспозицією.

*Види норм права* можна виділяти за різними критеріями.

Розглянемо дві класифікації, що становлять найбільший практичний інтерес:

- 1) за дією на коло суб'єктів: загальні і спеціальні;
- 2) за способом встановлення диспозиції норми: імперативні і диспозитивні.

*Загальні норми* - діють на всіх однойменних суб'єктів (наприклад, юридичних осіб).

У ч. 3 ст. 96 Цивільного Кодексу України (ЦКУ) вказано, що учасник (засновник) юридичної особи не відповідає за зобов'язаннями юридичної особи, а юридична особа не відповідає за зобов'язаннями її учасника (засновника), крім випадків, встановлених установчими документами та законом.

*Спеціальні норми* - діють на певну групу однойменних суб'єктів (наприклад на повні товариства).

Закон України "Про господарські товариства" (ст. 66) передбачає, що всі учасники повного товариства несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями товариства всім своїм майном.

У випадку колізії (суперечності) загальної і спеціальної норм, які втілені в нормативні приписи нормативно-правових актів однакової юридичної сили, застосовується спеціальна норма.

*Імперативні норми* - правові норми, диспозиція яких формулюється органом держави. Імперативні норми не дозволяють відхилитися від встановленого в них правила поведінки.

Імперативна норма: ст. 70 Конституції України: право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.

*Диспозитивні норми* - правові норми, у яких диспозиція, сформульована органом держави застосовується у випадках, якщо

суб'єкти не домовилися про інші правила поведінки. Диспозитивна норма, як правило, містить формулювання "якщо інше не передбачено угодою сторін", яке дає змогу сторонам врегулювати свої відносини інакше, ніж передбачено у відповідній правовій нормі. Диспозитивні норми переважають у регулюванні договірних відносин.

Диспозитивна норма: ч. 1 ст. 651 ЦКУ: зміна або розірвання договору допускається лише за згодою сторін, якщо інше не встановлено договором або законом.



**інститут права** - система юридичних норм, які регулюють певну групу однорідних суспільних відносин.

Відрізняють галузеві (наприклад інститут купівлі-продажу, інститут виборів) і міжгалузеві інститути права (інститут відповідальності за екологічні правопорушення).



**Галузь права** - сукупність правових норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання.

*Критеріями розподілу норм права по галузях є:*

- 1) предмет правового регулювання - сукупність суспільних відносин, які врегульовані правом (основний критерій);
- 2) метод правового регулювання - спосіб владного впливу держави на суспільні відносини (похідний критерій).

*> Основними галузями сучасного права України є:*

*Конституційне право*, яке регулює суспільні відносини, що визначають основи суспільного ладу й політики держави, зокрема: суспільний і державний устрій, організацію і діяльність політичної системи і державної влади, гарантії здійснення народовладдя, захисту прав і свобод особи.

*Адміністративне право*, яке регулює відносини, що виникають з приводу організації й діяльності органів виконавчої влади.

*Кримінальне право*, яке регулює відносини, що виникають у зв'язку з боротьбою із злочинами, шляхом застосування покарання до осіб, винних у їх вчиненні, зокрема, визначає коло суспільних відносин, охоронюваних від злочинних посягань та види покарань.

*Фінансове право*, яке регулює відносини, що виникають у процесі здійснення фінансової діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування (установлення та виконання бюджетів, стягнення податків, позики, порядок витрачання публічних коштів).

*Цивільне право*, яке регулює майнові, а також пов'язані та деякі непов'язані з ними особисті немайнові відносини, що ґрунтуються на незалежності, майновій самостійності та юридичній рівності сторін.

*Сімейне право*, яке регулює особисті й пов'язані з ними майнові відносини фізичних осіб, що виникають із шлюбу й належності до сім'ї.

*Житлове право*, яке регулює житлові правовідносини між громадянами та громадян із державними і громадськими організаціями в процесі реалізації конституційного права людини і громадянина на житло.

*Трудове право*, яке регулює відносини між працівниками і працедавцями.

*Цивільно-процесуальне право*, яке регулює відносини, що виникають під час розгляду цивільно-правових справ.

*Кримінально-процесуальне право*, яке регулює відносини, що виникають у процесі попереднього розслідування та розгляду в суді кримінальних справ.

*Адміністративно-процесуальне право*, яке регулює відносини, що виникають у процесі захисту порушеного права у сфері публічного управління, а також діяльність органів виконавчої влади та деяких інших суб'єктів.

Крім класичних галузей права, виділяють також і *комплексні галузі права*, які не мають єдиного предмета і специфічного методу. Такими галузями, зокрема, є: підприємницьке право, господарське право, екологічне право, земельне право, сільськогосподарське право.

Критерієм виділення правових норм у комплексні галузі є об'єкт правового впливу.

Крім викладеного вище поділу права на галузі існує й інший підхід, який виходить із того, на задоволення яких інтересів, публічних чи приватних, спрямовані правові норми. Із цієї точки зору виділяють публічне і приватне право.

Принцип поділу права на приватне і публічне походить з римського права. Відомий римський юрист Ульпіан сформулював суть цього поділу таким чином: "Publicum ius est quod ad statum rei Romanae"

spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem” (D. 1.1.1.2.): “Публічне право є те, яке належить до положення держави, приватне - яке належить до користі окремих осіб”.

**Ж Публічне право** - частина системи права, норми якого спрямовані на реалізацію публічних інтересів і регулюють публічно-правові відносини, одним із учасників яких є орган публічного управління.

> *Характерні риси публічного права:*

- спрямованість на задоволення публічного інтересу;
- одностороннє волевиявлення;
- субординація суб’єктів і правових актів;
- домінування імперативних норм;
- переважне вирішення спірних питань в адміністративному порядку.

**А Приватне право**-частина системи права, норми якого спрямовані на реалізацію приватних інтересів фізичних та юридичних осіб і регулюють приватно-правові відносини на основі юридичної рівності сторін.

> *Характерні риси приватного права:*

- вільне волевиявлення сторін, використання договірної форми регулювання;
- юридична рівність сторін;
- домінування диспозитивних норм;
- спрямованість на задоволення приватних інтересів.

Поділ права на публічне і приватне не є абсолютним, оскільки:

- 1) характерний не для всіх правових систем світу, а тільки континентальної;
- 2) усе право в широкому розумінні є публічним, оскільки переважна більшість правових норм виходять від держави і забезпечуються державним примусом;
- 3) у галузях права існує взаємопроникнення приватно-правових і публічно-правових норм.

З огляду на це окремі галузі права відносять до публічного чи приватного права виходячи з того, що в них можуть переважати (або мати абсолютну більшість норми або публічного, або приватного права).

*Публічне право включає такі галузі права:*

- конституційне;



- адміністративне;
- фінансове;
- кримінальне;
- міжнародне публічне;
- процесуальні галузі;
- кримінально-виконавче.

*Приватне право включає такі галузі права:*

- цивільне;
- сімейне;
- житлове;
- міжнародне приватне;
- торгівельне (в тих країнах, де існує).

Співвідношення норм публічного і приватного права в конкретній галузі може змінюватися на різних етапах розвитку держави.

Якщо в радянський період такі галузі права, як трудове, земельне (як і більшість галузей права взагалі) належали до публічного права, то на сучасному етапі в цих і багатьох інших галузях починає збільшуватися або навіть переважати частка приватно-правових норм.

## 2.2. Поняття та види суб'єктів публічного та приватного права

Суб'єкт права - це особа, яка має правосуб'єктність.

До суб'єктів права належать:

- фізичні особи;
- юридичні особи;
- держава та інші державні та територіальні утворення.



**Юридична особа** - організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, яка наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем і відповідачем у суді (ст. 50 Цивільного кодексу України).

*Ознаки юридичної особи:*

- » організаційна єдність;
- майнова відокремленість;
- самостійна майнова відповідальність;
- найменування.

Організаційна єдність. Забезпечує дії колективу, як єдиного цілого, формування єдиної волі. Виявляється у певній ієрархії органів управління і регламентації відносин між учасниками юридичної особи. Виражається в

установчих документах, законодавстві.

**Майнова відокремленість.** Майно юридичної особи відокремлене від майна її членів або учасників (засновників). Може належати юридичній особі на праві власності, праві повного господарського відання або оперативного управління.

**Самостійна майнова відповідальність.** Юридична особа відповідає самостійно за своїми зобов'язаннями своїм майном. Засновники (учасники) не відповідають за зобов'язаннями юридичної особи, а юридична особа не відповідає за зобов'язаннями засновників (учасників), якщо інше не передбачено законодавством або установчими документами.

**Найменування.** Юридична особа повинна мати власне найменування, відмінне від найменувань інших суб'єктів, необхідне для її ідентифікації.

Правоздатність і дієздатність юридичної особи виникають одночасно - з моменту реєстрації.

Нормативно-правовими підставами виділення і систематизації юридичних осіб публічного і приватного права стали положення ст. 81 Цивільного кодексу України. Згідно з ч. 2 ст. 81 ЦКУ поділ на юридичних осіб публічного права і юридичних осіб приватного права відбувається залежно від порядку їх створення.

**А Юридична особа публічного права** - юридична особа, яка створюється роз- JSL порядним актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

- > Особливості юридичних осіб публічного права:
  - особливий порядок державної реєстрації;
  - публічно-правовий характер мети, завдань, функцій, а отже спеціальна правоздатність;
  - особливий правовий режим майна;
  - ® особливості відповідальності (у тому числі майнової);
  - покладення цивільної відповідальності за зобов'язаннями юридичної особи публічного права на державу або орган місцевого самоврядування (ОМС);
    - ст. 1173-1176 ЦКУ - відповідальність за шкоду, завдану діями або бездіяльністю ОВ та ОМС та їх посадових осіб, прийняттям незаконного і скасованого нормативно-правового акта, діями органів дізнання, слідства, прокуратури, суду;
    - субсидіарна відповідальність за зобов'язаннями казенних підприємств та комунальних підприємств на праві оперативного управління;

- правові наслідки припинення діяльності (обов'язкове правонаступництво).
  - > Органи публічної влади - юридичні особи:
    - центральні органи виконавчої влади;
    - суди, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України;
    - Центральна виборча комісія;
    - Національний банк України;
    - територіальні (регіональні) від ділення центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ);
      - місцеві державні адміністрації;
      - органи місцевого самоврядування, асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;
      - апарати (Державне управління справами, Секретаріат Кабінету Міністрів);
      - інші державні органи, що мають статус юридичної особи відповідно до законодавства.
  - > Інші юридичні особи публічного права:
    - державні підприємства (державні комерційні, казенні) (ст. 167 ЦКУ);
    - акціонерні товариства та об'єднання підприємств, засновані на підставі розпорядчого акта;
      - комунальні підприємства (ст. 169 ЦКУ);
      - спільні комунальні підприємства (ст. 169 ЦКУ);
      - державні та комунальні установи;
      - державні та комунальні заклади (ст. 167,169 ЦКУ);
      - непідприємницькі товариства, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;
      - інші організації, створені органами публічної влади у розпорядчому порядку.

**ф Юридична особа приватного права** - юридична особа, яка створюється на підставі установчих документів або на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом.

- > Особливості юридичних осіб приватного права:
  - реалізація приватних інтересів;
  - створення в установчому або договірно-установчому порядку;
  - загальний порядок державної реєстрації (за виключенням громадських формувань);
    - приватно-правовий характер мети, завдань, функцій, а отже, як правило, загальна правоздатність;
    - відсутність речових прав засновників (учасників) на майно юридичної особи приватного права (корпоративні права - у підприємницьких товариствах, і організаційні права - у непідприємницьких товариствах);
    - засновники (учасники) не відповідають за зобов'язаннями юридичної особи, а юридична особа не відповідає за зобов'язаннями засновників (учасників) юридичної особи, якщо інше не передбачено установчими документами або законодавством;
      - можливість припинення діяльності без правонаступництва.
- > Юридичні особи приватного права:
  - господарські товариства (акціонерні, товариства з обмеженою відповідальністю, повні товариства, командитні товариства);
  - підприємницькі товариства, створені державою (ст. 167 ЦКУ);
  - кооперативи;
  - господарські об'єднання (об'єднання підприємств, холдингові компанії);
    - підприємства, засновані на приватній власності (приватне підприємство, підприємство споживчої кооперації, підприємства громадських об'єднань та ін.);
    - непідприємницькі товариства (товарні та фондові біржі, саморегульвні професійні організації, громадські формування: громадські, благодійні та релігійні організації, політичні партії, непідприємницькі об'єднання фізичних та юридичних осіб, споживчі товариства та інші непідприємницькі організації);
    - недержавні установи та заклади.

Системи юридичних осіб, установлені Цивільним і Господарським кодексами України, відрізняються.

Цивільний кодекс України: товариства (підприємницькі та не-підприємницькі) та установи.

**ф Підприємницькі товариства** - товариства, які здійснюють підприємницьку **ЛЕІ** діяльність з метою одержання прибутку та наступного його розподілу між учасниками (господарські товариства та виробничі кооперативи).

*Господарські товариства* - юридичні особи, статутний капітал яких поділений на частки між учасниками (повне товариство, командитне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю, товариство з додатковою відповідальністю, акціонерне товариство - приватне або публічне).

*Виробничий кооператив* - добровільне об'єднання громадян на засадах членства для спільної виробничої діяльності, яка базується на їхній особистій трудовій участі та об'єднанні його членами майнових пайових внесків (ч. 1 ст. 63 ЦК).

Господарський кодекс України є господарські організації (п. 2 ст. 55 ГК): підприємства, об'єднання підприємств, господарські товариства.

Види та організаційні форми підприємств (ст. 63 ГКУ):

- приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи);
- підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності): виробничі кооперативи, підприємства споживчої кооперації, підприємства громадських та релігійних організацій, інші підприємства, передбачені законом;
- комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади;
- державне підприємство, що діє на основі державної власності, у тому числі - казенне підприємство - державне підприємство, яке відповідно до законодавства не підлягає приватизації і перетворене в казенне за рішенням Кабінету Міністрів України;
- підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності);
- інші види підприємств: орендне, підприємство з іноземними інвестиціями, іноземне підприємство (ст. 115-117 ГКУ).

**Дь** Господарське товариство - юридична особа, статутний (складений) капітал г'я якої поділений на частки між учасниками (ст. 113 ЦКУ).

### Види господарських товариств

*Акціонерне товариство* - товариство, яке має статутний фонд, поділений на визначену кількість акцій однакової номінальної вартості, і несе відповідальність за зобов'язаннями тільки майном товариства. Акціонери не відповідають за зобов'язаннями товариства і несуть ризик збитків, пов'язаних із діяльністю товариства, у межах вартості акцій, що їм належать.

Види акціонерних товариств:

- публічне акціонерне товариство - акції якого можуть розповсюджуватися шляхом відкритої підписки та купівлі-продажу на біржах;  
« приватне акціонерне товариство - акції якого розподіляються між засновниками і не можуть розповсюджуватися шляхом підписки, купуватися та продаватися на біржі.

*Товариство з обмеженою відповідальністю (ТОВ)* - засноване одним або кількома особами товариство, статутний капітал якого поділений на частки, розмір яких установлюється статутом. Учасники ТОВ не відповідають за його зобов'язаннями і несуть ризик збитків, пов'язаних із діяльністю товариства в межах своїх вкладів, а учасники, які неповністю внесли вклади, також і в межах невнесеної частини вкладу.

*Товариство з додатковою відповідальністю (ТДВ)* - товариство, статутний фонд якого поділений на частки визначених установчими документами розмірів. Учасники ТДВ несуть додаткову (суб-сидіарну) відповідальність за його зобов'язаннями своїм майном, в однаковому для всіх учасників кратному розмірі до внеску кожного учасника. Гранічний розмір відповідальності учасників передбачається в установчих документах.

*Повне товариство* - товариство, учасники якого відповідно до укладеного між ними договору здійснюють підприємницьку діяльність і солідарно несуть додаткову (субсидіарну) відповідальність за його зобов'язаннями товариства всім майном, що їм належить.

*Командитне товариство* - товариство, у якому разом з одним або більше учасників, які здійснюють від імені товариства підприємницьку діяльність і несуть відповідальність за зобов'язаннями товариства всім своїм майном, є один або більше учасників, відповідальність яких обмежується вкладом у майні товариства (вкладників).

Відповідно до Господарського кодексу України господарські організації - юридичні особи можуть об'єднуватися, створюючи при цьому нові суб'єкти або не створюючи їх.

*Об'єднання підприємств* - юридичні особи, створені на добро-

вільних засадах підприємствами з метою координації їх виробничої, наукової та іншої діяльності для вирішення спільних економічних та соціальних завдань (ст. 118 ГКУ).

Види об'єднань підприємств:

- 1) договірні - асоціації, корпорації;
- 2) статутні - концерни, консорціуми;
- 3) інші об'єднання за галузевим, територіальним та іншими принципами.

*Асоціація* - договірне об'єднання, створене з метою постійної координації господарської діяльності підприємств, що об'єдналися, шляхом централізації однієї або кількох виробничих та. управлінських функцій, розвитку спеціалізації і кооперації виробництва, організації спільних виробництв на основі об'єднання учасниками фінансових та матеріальних ресурсів для задоволення переважно господарських потреб учасників асоціації.

*Корпорація* - договірне об'єднання, створене на основі поєднання виробничих, наукових і комерційних інтересів підприємств, що об'єдналися, з делегуванням ними окремих повноважень централізованого регулювання діяльності кожного з учасників органам управління корпорації.

*Консорціум* - тимчасове статутне об'єднання підприємств для досягнення його учасниками певної спільної господарської мети (реалізації цільових програм, науково-технічних, будівельних проектів тощо). Консорціум використовує кошти, якими його наділяють учасники, централізовані ресурси, виділені на фінансування відповідної програми, а також кошти, що надходять з інших джерел, у порядку, визначеному<sup>7</sup> його статутом.

*Концерн* - статутне об'єднання підприємств, а також інших організацій, на основі їх фінансової залежності від одного або групи учасників об'єднання, з централізацією функцій науково-технічного і виробничого розвитку<sup>7</sup>, інвестиційної, фінансової, зовнішньо-

## ТЕМА 7 Публічне і приватне право

І Lvlп L, в публічному управлінні економічної та іншої діяльності. Учасники концерну наділяють його частиною своїх повноважень, у тому числі правом представляти їх інтереси у відносинах з органами влади, іншими підприємствами та організаціями. Учасники концерну не можуть бути одночасно учасниками іншого концерну.

### Непідприємницькі товариства

*Споживче товариство* - самостійна, демократична організація громадян, які на основі добровільності членства і взаємодопомоги за місцем проживання або роботи об'єднуються для спільного господарювання з метою поліпшення свого економічного і соціального стану.

*Спілки споживчих товариств* - об'єднання споживчих товариств, створене на добровільних засадах з можливим делегуванням товариствами частини своїх повноважень та виконання окремих функцій.

*Громадські об'єднання* - це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

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

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

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

*Благодійні організації* - благодійна організація - юридична особа приватного права, установчі документи якої визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, визначених цим Законом, як основну мету її діяльності. Правовий статус встановлює Закон України "Про благодійництво та благодійні організації" від 05 липня 2012 р.

*Релігійні організації* - організації, що створюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями).

Правова основа діяльності: Закон України "Про свободу совісті та релігійні організації" від 23 квітня 1991 р.

Видами релігійних організацій є: релігійні громади, управління й



установи, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства, духовні навчальні заклади, а також утворювані ними об'єднання.

*Установа* - організація, що створена власником для здійснення функцій некомерційного характеру і фінансується ним повністю або частково.

Особливостями установ, на відміну від інших некомерційних організацій є те, що вони не мають права власності на майно, а наділені правом оперативного управління, субсидіарна відповідальність власника - за зобов'язаннями установи.

> *Проблеми правового регулювання непідприємницьких товариств:*

- 1) відсутність єдиного нормативно-правового акта, який встановлював би систему' (перелік) таких юридичних осіб, загальні засади їх створення, загальні вимоги до установчих документів, порядок формування та розпорядження майном відповідних юридичних осіб, права та обов'язки учасників, порядок формування органів управління, порядок припинення непідприємницьких юридичних осіб, порядок розподілу майна після їх ліквідації;
- 2) відсутність єдиної термінології та визначення організаційно-правових форм таких юридичних осіб;
- 3) відсутність єдиного підходу до визначення установчих документів, на підставі яких діють такі юридичні особи;
- 4) відсутність єдиного підходу до визначення майнових прав учасників непідприємницьких товариств щодо майна товариства.

## 2.3. Публічно-правові та приватно-правові форми публічного управління

**А Правова форма публічного управління** -- юридично оформлене діяння органу публічного управління, його представника (посадової особи), здійснене у межах компетенції, яке тягне юридичні наслідки, тобто має властивості юридичного факту.

- > Ознаки правової форми публічного управління:
  - « установлення в нормативно-правовому акті;
  - » відповідність форми публічного управління нормативно встановленій компетенції відповідного органу;
  - змістом форми є виконавча або розпорядча дія.
- > Класифікація правових форм публічного управління:

- нормативні, та індивідуальні правові акти органів виконавчої влади та інших уповноважених суб'єктів (посадових осіб);
- адміністративний договір (ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ): дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди);
- юридично значущі дії посадових осіб суб'єктів публічного управління, які не мають матеріального виразу у формі правового акта.

Ці Неправова форма публічного управління - діяльність органів публічної влади, яка юридично не оформлюється, але здійснюється у межах законо- ДИВ давства і має внутрішньоорганізаційний, допоміжний характер щодо виконавчо-розпорядчої діяльності органу публічного управління.

> *Види неправових форм публічного управління:*

- організаційні дії - діяльність щодо внутрішньої організації процесу публічного управління (інформування, проведення нарад, семінарів, внутрішніх обстежень і перевірок та ін.);
- « матеріально-технічні операції - діяльність щодо матеріально-технічного забезпечення управлінського процесу.

Таким чином, поділ права на публічне і приватне проводиться залежно від того, на задоволення яких інтересів (публічних чи приватних) спрямовані правові норми. Специфіка реалізації відповідних інтересів зумовлює й особливості публічного та приватного права щодо методів правового регулювання, превалювання імперативних чи диспозитивних норм тощо. Відповідно, відрізняється правовий статус юридичних осіб публічного права та юридичних осіб приватного права, які законом виділяються за порядком їх створення. Публічне управління здійснюється у правових формах, до яких відносять нормативні та ненормативні правові акти органів виконавчої влади та інших уповноважених суб'єктів, договори (зокрема, адміні-

стратившій договір), юридично значущі дії посадових осіб суб'єктів публічного управління, які не мають матеріального виразу у формі правового акта. Від правових форм публічного управління слід відрізнити неправові (організаційні дії, матеріально-технічні заходи).

---

### Питання та завдання для самоперевірки і контролю засвоєних знань

---



#### Питання для самоперевірки

1. Сформулюйте поняття права та визначте його сутність.
2. Що таке "публічне право" і "приватне право" та якими є їх особливості?
3. Яким чином структурована система права?
4. З яких елементів складається норма права?
5. Які існують види правових норм?
6. Що означає поняття інститут права? Наведіть приклади правових інститутів.
7. Визначте поняття галузі права та назвіть основні галузі права України. Які галузі права містять переважно норми публічного права, а які - норми приватного права?
8. Дайте визначення понять "юридична особа публічного права" і "юридична особа приватного права". Які суб'єкти належать до цих видів юридичних осіб?
9. Визначте поняття "правова форма публічного управління".
10. Назвіть види правових форм публічного управління, розкрийте їх

сутність та відмінності від неправових форм публічного управління.



**Тестові завдання для контролю засвоєних знань**

1. Для приватного права характерним є переважання:
  - а) імперативних норм;
  - б) загальних норм;
  - в) диспозитивних норм.
  
2. До юридичних осіб приватного права належать:
  - а) державне комерційне підприємство;
  - б) публічне акціонерне товариство;
  - в) благодійна організація;
  - г) громадська організація.
  
3. До неправових форм публічного управління належать:
  - а) індивідуальні акти органів виконавчої влади;
  - б) організаційні дії органів державного управління;
  - в) матеріально-технічні заходи органів публічного управління;
  - г) юридично значущі дії органів місцевого самоврядування, не втілені в форму правового акта.

## ТЕМА 3

# Правове підпорядкування публічної адміністрації конституційним правам і свободам

### 3.1. Поняття правового підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам

Визначення досліджуваного поняття потребує передусім з'ясування розуміння “правового підпорядкування”.

Політична та державно-управлінська науки розглядають підпорядкування як необхідний компонент відносин владарювання. Влада, тим більше - влада політична неминуче супроводжується встановленням відносин підпорядкування. За характером цих відносин владний суб'єкт завжди підпорядковує собі суб'єкт підвладний. Відносини підпорядкування неминуче набувають субординаційного характеру - іншими бути не можуть.

*У практиці діяльності державно-управлінського апарату можуть виникнути (і фактично виникають) такі відносини, за яких суб'єкт прийняття державно-управлінських рішень змушений через різні обставини діяти за поданням формально підпорядкованих йому підлеглих. Однак фактичний стан речей не скасовує формальну субординацію, яка притаманна відносинам підпорядкування.*



**Підпорядкування (у загальному вигляді)** - фактичні дія або стан, яким притаманна залежність одного суб'єкта від іншого.

Міра такої залежності є достатньо відносною. Підпорядкування раба робовласникові за своїм змістом та природою суттєво відрізняється від підпорядкування найманого працівника роботодавцеві або працівника - безпосередньому керівникові.

Використання прикметника “правовий” щодо підпорядкування суттєво звужує його розуміння, оскільки величезна кількість засобів підпорядкування - від загрози фізичного покарання або й знищення до використання різноманітних стимулів - звужується до використання відносно невеликої групи засобів, які набувають правової форми.

## ТЕМА 3.



**Правове підпорядкування** - підпорядкування, яке здійснене із використанням правових засобів установлення залежності, що спонукає до певних діянь.

Таке визначення потребує низки суттєвих уточнень. Зокрема, у частині того, чому' відносини підпорядкування набувають правової оболонки; якою мірою правові засоби обмежують свободу волі підпорядкованих суб'єктів, а якою -• підпорядковуючих; окреслення співвідношення понять "правове підпорядкування" та, наприклад, "адміністративне підпорядкування"; виявлення засобів саме правового підпорядкування тощо.

*"Підпорядкування індивіда державі поширюється лише настільки, наскільки цього потребує право" (Г.Еллінек).*

*"Підкоряючись самій владі, громадяни вимагають від органів влади, підпорядкування праву, тому що який би не був високий інтерес, пов'язаний з існуванням твердої та сильної влади, він не має все-таки виняткового характеру, не поглинає собою інших людських інтересів... Особистість, усвідомлюючи себе самоцільною, не може примиритися із принесенням всіх своїх інтересів в жертву підтриманню мирного порядку і національної культури, які самі для неї є тільки засобом. Тому особистість природно протиставляє інтересу влади свої особливі, індивідуальні інтереси, захищаючи і оберігаючи їх. Це приводить до створення юридичних норм, які розмежовують протиставлені один одному інтереси влади і окремих особистостей, так що влада в своїх проявах постає обмеженою правом...". (М. Коркунов).*

> *Правові засоби постають не тільки як певною мірою обмежувальний чинник у відносинах підпорядкування особи державі, а й значною мірою результат небажання особи коритися диктату держави і перетворювати підпорядкування на такий диктат.*

Правовим засобом, який забезпечує правове підпорядкування одного суб'єкта іншому може бути норма права, завдячуючи якій підпорядковуючий вплив поширюється на невизначене коло однопорядкових суб'єктів права. Однак таким засобом може бути й індивідуальний правовий припис, який також, постаючи втіленням загальнодержавної волі, ставить одного суб'єкта права в залежність від іншого, підпорядковує його.

Первинність об'єкта правового підпорядкування (як і будь-якого підпорядкування взагалі) стосовно суб'єкта визначається тим, що вибір підпорядковуючих засобів має забезпечувати досягнення

поставленої мети. Звісно, якщо суб'єкт надто обмежений у таких засобах, то підпорядкування стає неможливим взагалі, але якщо є можливість обирати ті чи інші засоби, то цей вибір має забезпечувати результативність підпорядковуючого впливу, унаслідок чого така результативність не може бути досягнута без всебічного врахування особливостей об'єкта підпорядкування.

Найбільш складним об'єктом правового підпорядкування є держава. Постаючи щодо права формуючим та гарантуючим чинником, вона виявляє схильність ухилятися від підпорядкування власного функціонування нею ж установленим правилам поведінки. Беззаперечним є той факт, що за кількох тисячоліть існування держави як інституту, історія держави, підпорядкованої праву (або використовуючи більш поширену термінологію - правової держави), нараховує трохи більше двох століть.

*"...Для того, щоб держава була дійсно підпорядкована праву, це підпорядкування має бути забезпеченим певними гарантіями. Сукупність таких гарантій і утворює те, що називається конституцією. Держава, підпорядкована якій праву гарантоване, є конституційною державою"*  
(Ф.КОошкін).

> *Правове підпорядкування держави може здійснюватися винятково засобами нормативного характеру. Джерелом правових норм у цьому разі можуть стати винятково нормативно-правові акти, наділені вищою (найвищою) юридичною силою.*

Наголошення нормативності правового підпорядкування стосовно такого об'єкта, як держава явно недостатньо. Установлення правових норм ніде і ніколи не супроводжувалося їх автоматичним утіленням. Правове підпорядкування держави для того, щоб бути дійсним, має забезпечуватися не тільки встановленням тих чи інших норм, але й організаційним механізмом, який би забезпечував утілення цих норм на практиці. Відомий французький адміністративіст Г.Бребан небезпідставно стверджував, що привита повагу до закону значно легше окремішій особі, ніж державі.



**Публічна адміністрація** - складна системна сукупність органів публічної влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність від імені держави та територіальних громад, спрямовану на реалізацію спільних для великих колективів людей (публічних) інтересів.



Публічна адміністрація не може бути підпорядкована індивідуальними правовими приписами. Мова може йти про підпорядкування, яке здійснюється винятково за допомогою системи формально визначених за змістом, загальнообов'язкових правил поведінки. Саме функціональне покликання публічної адміністрації як засобу раціонального впорядкування суспільної життєдіяльності, яке, у свою чергу, здійснюється за допомогою не тільки правореалізаційної, а й правотворчої діяльності, унеможливує її підпорядкування чому-небудь за допомогою індивідуальних приписів, оскільки б у такому разі могла спотворюватися правотворча діяльність публічної адміністрації. Основою підзаконної право-творчості можуть бути винятково конституція та закони як акти, що не тільки відображають загальнодержавну волю, а й відображають її *безпосередньо*.

Реальність правового підпорядкування публічної адміністрації забезпечується відповідними контрольними механізмами. Зазвичай мова йде про значну роль суду як специфічного інституційного засобу визначення межі законного/незаконного при вирішенні суспільних конфліктів. Однак за умов прийняття концепції здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, будь-яка судова постанова щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації змінює публічно-управлінську реальність та є вторгненням суду в справи публічного управління. Отже, правове підпорядкування публічної адміністрації неодмінно має включати не тільки засоби реалізації норм права, а й засоби внутрішньосистемного контролю за послідовністю та неухильністю такої реалізації в діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

*Вимога розширення позасудових форм захисту прав особи сформульована в Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам "Про альтернативи судового вирішення спорів між органами виконавчої влади та приватними особами" REC (2001 р.). Поряд із третейським судом (арбітражем), посередництвом (медіацією), примиренням (консиліацією), переговорами (можливість використання яких для вирішення публічно-правових спорів у вітчизняних умовах є небезспірною), як важливу альтернативу судовому вирішенню адміністративно-правових спорів визначено також процедуру внутрішнього контролю, що певною мірою врегульована Законом України "Про звернення громадян".*

**ф Основні права і свободи людини** - сукупність тих соціальних можливостей особи, які юридично визнані (а в сучасних державах - і гарантовані) державою в її основному законі.

Як правило, конституційне закріплення прав і свобод в сучасних умовах ще й спирається на їх міжнародне закріплення - йдеться передусім

про Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. Прийняті 16 грудня 1966 р. ці міжнародно-правові акти були ратифіковані ще в жовтні 1973 р. Верховною Радою Української РСР і нині є складовою частиною системи національного законодавства.

Конституційні права і обов'язки набувають реального значення внаслідок їх трансформації в права і обов'язки у сфері державного управління.

"Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується" (ч. 3 ст. 8 Конституції України).

Проголошення конституційних прав і свобод безпосередньо чинним правом у Конституції України не виключає необхідності їх конкретизації та деталізації в актах органів державного управління.

*> В умовах демократичної держави не допускається первинна регламентація, прав, свобод і обов'язків особи підзаконними актами.*

Потребує врахування те, що права, свободи, обов'язки громадянина і людини вичерпно не визначаються Конституцією України.

"Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними" (ч. 1 ст. 22 Конституції України).

"Виключно законами України визначаються ...права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина" (п.1 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

Оскільки основні права розуміються не як абстракції, а юридично визнані державою можливості певної поведінки фізичної особи, то в контексті підпорядкування основним правам і свободам ідеться про залежність змісту діяльності публічної адміністрації від узятих на себе державою і урочисто проголошених зобов'язань щодо відповідних соціальних можливостей особи.

Відповідне положення закріплене в ч. 2 ст. 3 Конституції України: "Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави".

Уже визначення прав та свобод людини і громадянина в Основному Законі постає певною мірою засобом забезпечення впливу суспільства на практичну реалізацію цих прав та свобод. Зокрема, визначення прав та свобод у негативний спосіб (заборона відповідних обмежень) забезпечує більшу імперативність цього викладу порівняно із позитивним способом викладу, для якого більш характерними є дозволи.

Конституційні права і свободи набувають реального значення внаслідок їх трансформації в права і обов'язки у сфері публічного управління. Проголошення конституційних прав і свобод безпосередньо діючим правом у Конституції України (ч. 3 ст. 8) не виключає необхідності їх конкретизації та деталізації публічною адміністрацією, яка видає правові акти, що впливають на зміст статусу громадян, наділяючи їх певними правами і обов'язками; організовує виконання законів, що безпосередньо визначають статус громадян у сфері публічного управління; сприяє громадянам в реалізації їх суб'єктивних прав і законних інтересів; здійснює охорону прав і свобод громадян.

Потребує врахування під час реалізації конституційних прав і свобод можливість їх специфічного сприйняття та реалізації публічною адміністрацією внаслідок низки обставин, про які йдеться нижче:

і. Права і свободи можуть бути обмежені внаслідок різного розуміння "міри" та "межі" суспільної необхідності.

Скасування *смертної кари в Україні* вмотивовано необхідністю послідовної реалізації конституційного права людини на життя (ч. 1 ст. 27). Саме так це сформулював Конституційний Суд України у рішенні № 11-рп/99 від 29 грудня 1999 р. Між тим, можна припустити, що на певному етапі розвитку українського суспільства постане питання, що забезпеченню невід'ємного права людини на життя більшою мірою відповідає законодавча заборона штучного переривання вагітності (за винятком випадків, коли це загрожує здоров'ю і самому життю матері), ніж дарування життя серійним вбивцям.

2. Закріплення окремих прав в Конституції України супроводжується бланкетними нормами (нормами-дорученнями), які передбачають видання відповідних законів.

"Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом... Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону" (ч. 2, 3 ст. 41

Конституції України).

3. Обмеження прав і свобод людини і громадянина можливі на підставі судових рішень.

Обмеження щодо реалізації права збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав свобод інших людей відповідно до ч. 2 ст. 39 Конституції України.

4. Частина прав і свобод взагалі не може бути реалізована без урегулювання відповідних відносин спеціальними законами.

"Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування" (ч. 1, ст. 38 Конституції України).

5. Окремі конституційні положення містить норми-декларації як проголошення певних орієнтирів діяльності держави.

Відповідно до ч. 2 ст. 25 Конституції України, "Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами". Однак реальні можливості держави сьогодні в багатьох випадках не дають змоги забезпечити такий захист належною мірою.

Найбільш складним аспектом правового підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам є визначення джерела руху держави - саме вона визнає (проголошує) основні права та свободи людини і громадянина - до визнання первинності основних прав і свобод у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Певна роль у забезпеченні такого інтересу держави належить її внутрішній організації. При цьому мова має йти не тільки про особливе значення доктрини поділу влади.

## Правове підпорядкування

■ публічної адміністрації конституційним правам і свободам

*У сучасних державах, які успадкували британські політико-правові традиції, ця доктрина не визнається. Неуніверсальність доктрини виявлялася не сьогодні й не вчора. Ще М.Коркунов, звертаючись до поглядів Д.Лока та Ш.-Л.Монтеск'є про здійснення влади на засадах її поділу, наголосив, що певне обмеження сваволі державних інституцій досягається не тільки здійсненням кожної з основних функцій держави окремим органом, а й закріпленням такого організаційного порядку, коли окрема функція реалізується кількома органами, залежним один від одного, що також може поставати ефективним засобом запобігання свавіллю держави.*

---

Сьогодні основним рушієм сучасних держав у напрямі до правової держави визнається громадянське суспільство. У свою чергу, такий підхід продиктований значним розширенням безпосередньої та опосередкованої участі народу в здійсненні державної влади з того часу, як Т.Гоббс протиставляв громадянське суспільство політичному. Саме поширення цього поняття значною мірою відображало переосмислення ролі особи в державі під впливом просвітницьких ідей та революційних зрушень: місце “підданого” посів “громадянин”. Крім того, громадянство передбачало рівність усіх фізичних осіб, які належали до певної держави, у відносинах із нею.

**ф Громадянське суспільство** - особлива організація суспільної життєдіяльності, яка забезпечує результативний, диференційований і збалансований вплив громадян на державу через самоорганізацію.

Становлення громадянського суспільства пов'язане із виникненням та розвитком певних передумов. Найпершою є формування вільного громадянина, який обстоює власні усвідомлені інтереси у відносинах із державою через різноманітні форми об'єднання з іншими громадянами. Другою передумовою є розвиток і врівноважування структур громадянського суспільства. Кожна з цих структур займає свою, тільки їй властиву “нішу” в суспільній життєдіяльності. Основними структурами громадянського суспільства, формування та розвиток яких забезпечує вплив особи на державу, слід розглядати політичні партії, групи тиску і засоби масової комунікації. Політичні партії - об'єднання громадян, зорієнтовані на здобуття і використання державної влади, дають змогу громадянину стати владою, перебрати на себе відповідальність за формування та здійснення державної політики. Групи тиску - громадські (неурядові) організації, які переслідують мету задоволення певних інтересів (майнових, професійних, вікових, конфесійних, етнічних, наукових,

освітніх, творчих тощо) громадян і для цього вступають у відносини з органами державної влади і посадовими особами. Групи тиску, висуваючи вимоги до держави, однак не беруть на себе відповідальності за її політику. Незалежні засоби масової комунікації забезпечують духовне єднання окремих груп населення у їх ставленні до влади, дають гарантовану можливість окремо узятому громадянину бути почутим владою, незалежно від того, хоче вона цього чи ні. Оптимальне співвідношення між структурами громадянського суспільства забезпечує раціональність функціонування всього механізму взаємовідносин між громадянином і державою.

*> Важливою передумовою становлення та розвитку громадянського суспільства є законодавче закріплення гарантій його функціонування, без чого можливим є згорання громадської активності в тих випадках, коли вона є “незручною” для держави.*

Розмаїття суспільних інтересів, їх суперечливість і подекуди антагонізм публічним інтересам зумовили проблему взаємоузгодження цих інтересів у цілому. Демократична держава має забезпечувати не тільки пріоритет публічних інтересів, а й створювати умови для належної реалізації приватних і групових інтересів, які не суперечать публічним. Саме виокремлення публічних інтересів є складним процесом інтегрування інтересів приватних і групових.

*> Норми права постають не тільки проявом загальнодержавної волі, а й важливим засобом урегулювання суспільних суперечностей, унаслідок чого виняткового значення набуває адекватна суспільним потребам організація нормотворчого процесу.*

Передусім ідеться про законодавчий процес, виняткова важливість раціональної організації якого визначається тим, що закон є нормативно-правовим актом, який *безпосередньо* відображає загальнодержавну волю. Однак не менш важливою є належна впорядкованість підзаконної нормотворчості, її здатність вловлювати та відображати суспільно значущі інтереси.

Отже, у системі правових засобів, які забезпечують правове підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам людини і громадянина поряд із тими, які безпосередньо покликані впливати на публічно-управлінську діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, важливо ви-

## ТЕМА 3.

окремлювати засоби, так би мовити, стратегічного характеру, покликани забезпечити “чутливість” державних та самоврядних інституцій до реалізації прав і свобод людини і громадянина.

**А Правове підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам людини і громадянина** - здійснюване за допомогою правових за-  
“Нець собів уведення практичної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в річище активної та послідовної об’єктивізації конституційно визнаних і гарантованих соціальних можливостей особи.

### 3.2. Роль публічної адміністрації в реалізації основних прав і свобод

Характер взаємовідносин громадянина і держави визначається передусім особливостями цієї держави, формами і методами практичного здійснення державної влади.

Для поліційної держави були характерними заборонна система і дозвільний порядок (несанкціоновані прояви індивідуальної та колективної активності заборонялися). При цьому адміністрація на власний розсуд визначала доцільність своїх дій у тих чи інших випадках.

У правовій державі публічна адміністрація у своїй практичній діяльності зв’язана матеріальними і процесуальними нормами права, тому у відносинах із громадянами вона, як і громадяни, постають суб’єктами певних прав і обов’язків. А переосмислення практики нацистської Німеччини, яка проголошувалася як своєрідний “зразок” правової держави, зумовило висування на чільне місце серед ознак такої держави гарантованість суб’єктивних прав громадян у відносинах з органами держави.



**Правовий статус громадянина** - юридично закріплене його становище в суспільстві, змістом якого є сукупність права і обов’язків, що надані і гарантовані всім членам суспільства як рівноправним громадянам.

Правовий статус громадянина і правовий статус особи не є тотожними. Змістом правового статусу особи є сукупність прав та обов’язків, які надані як громадянам, так і іноземцям та апатридам, які на законних підставах перебувають на території певної держави. Відповідно, дряжайнимагдть^ьще ...го^..бідше.\_обов’язків..

Багатоманітність проявів суспільної життєдіяльності зумовлює наявність величозного числа соціальних ролей громадян і їх постійну зміну. Ці ролі можуть відрізнитися за тривалістю та накладатися одна на одну.

Державний службовець N одночасно навчається в аспірантурі без відриву від виробництва Національного університету внутрішніх справ та є слухачем Національної академії державного управління при Президентові України (заочно-дистанційна форма навчання). У відносинах з НУВС він користується правами і виконує обов'язки аспіранта, у відносинах з НАДУ - користується правами і виконує обов'язки слухача. Під час службової діяльності він має загальні і спеціальні обов'язки, використовує загальні та спеціальні права, щодо нього встановлені певні обмеження та особливості дисциплінарної відповідальності. Перебуваючи за кермом власної автівки він є учасником дорожнього руху, і має відповідні права і обов'язки. Знехтувавши Правилами дорожнього руху, він стає правопорушником, і притягується до адміністративної відповідальності.

У кожному з названих випадків становище особи є юридично визначеним. Тож поряд із загальним статусом громадянина і на його основі виникає велика кількість конкретизованих статусів, які також можуть накладатися один на одного.

Прикладом конкретизованого статусу може бути статус студента (слухача). На основі цього статусу, який має особа, що здобуває вищу освіту, виникають конкретизовані статуси студентів (слухачів) залежно від форми навчання. Статус слухача як особи, яка здобуває другу вищу освіту, має відмінності від статусу студента. Наприклад, на слухачів не поширюються пільги щодо проїзду в громадському транспорті. У свою чергу, наявність статусу слухача як такого загалом не дає права на обслуговування в бібліотеці НАДУ - таке право мають винятково слухачі НАДУ.

Таким чином, змістом конкретизованого статусу є специфічний набір юридично визначених прав і обов'язків.

Відповідним чином можна було б визначити і статус громадянина в публічному управлінні -- як правове становище, змістом якого є сукупність прав і обов'язків у сфері публічного управління.

**ф** **Права громадянина в публічному управлінні** - визнана державою можливість діяти в певних межах і вимагати від державних органів та органів місцевого самоврядування дій (або утримання від певних дій) з метою реалізації власних інтересів.

**Мь** **Обов'язки громадянина в публічному управлінні** - визнана державою необхідність здійснення певних дій або утримання від певних дій в інтересах Д<sup>р</sup>Ж<sup>а</sup>ви, самоврядних колективів і громадян.



Органи...дублічноїадміністрації...щд^^ на статус громадянина в публічному управлінні тим, що:

- видають правові акти, що впливають на зміст статусу громадян, наділяючи їх певними правами і обов'язками;
- організовують виконання законів, що безпосередньо визначають адміністративно-правове становище громадян;
- ® сприяють громадянам у реалізації їхніх суб'єктивних прав і законних інтересів;
- здійснюють охорону прав і свобод громадян.

Правоте...регулювання...статусу... громадянина...в...публічному здавлінні маспелдмежу

*> Регулюватися мають винятково ті сторони активної діяльності або пасивного стану громадян, які безпосередньо зачіпають інтереси держави, самоврядних колективів, інших громадян та їх колективів.*

Вважається, що правова держава має неодмінно забезпечити тцавове^г^щовднцядаїдльногодт^суддам^янинд, а статус громадянина в публічному управлінні врегулювати тією мірою, у якій це необхідно в інтересах самого громадянина і держави. Сьогодні практично немає проблем із урегулюванням загального статусу громадянина. Оскільки змістово він визначається сукупністю прав, свобод і обов'язків, наданих і гарантованих кожному громадянину, то відповідні розділи містять, як правило, усі сучасні конституції.

Значно складніше врегулювати статус громадянина в публічному управлінні. До основних проблем слід віднести такі.

1. Складність кодифікації правових норм, що визначають статус громадянина в публічному управлінні.
2. Узгодження прав громадян і обов'язків публічної адміністрації.
3. Належне інформування громадян.

Реальність переходу від тоталітарного режиму до демократичного передбачає перетворення громадянина з переважно об'єкта управлінського впливу на його повноцінного суб'єкта.

*> Демократизація суспільної життєдіяльності повинна неодмінно включати надання не тільки можливості періодично змінювати носіїв публічної влади, а й безпосередньо впливати на практичне здійснення цієї влади.*

Найбільш важливі напрями участі громадян у формуванні управлінських впливів:

1) як опосередковане (через структури громадянського суспільства), так і безпосереднє ініціювання управлінських рішень;

2) вплив на управлінську реальність через оскарження вже прийнятих і здійснюваних рішень з метою їх зміни, заміни або скасування;

3) участь у визначенні осіб, що здійснюють публічне урядування.

В Україні конституційно-правовою основою механізмів ефективної взаємодії державного апарату з громадянами слід вважати наявність відповідних конституційних норм, які регулюють не тільки доступ громадян до інформації про діяльність публічної адміністрації (ч. 3 ст. 32, ч. 2, 3 ст. 34, ч. 2, 3 ст. 57 Конституції України), а й передбачають їх безпосередню участь у врядуванні. Передусім ідеться про те, що Конституція України проголошує утвердження і забезпечення прав і свобод людини головним обов'язком держави" (ч. 2 ст. 3). Установлено: "Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування" (ч. 2 ст. 5). Громадяни конституційно наділені правами "брати участь в управлінні державними справами" (ч. 1 ст. 38 Конституції України) та "направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк" (ст. 40).

Важливою складовою цього механізму є також норми законів та підзаконних актів, які регулюють право громадян та їх колективів отримувати інформацію про діяльність публічної адміністрації, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування із пропозиціями.

Закон України "Про інформацію" передбачає, що право громадян на інформацію забезпечується: обов'язком органів державної влади інформувати про свою діяльність і прийняті рішення, створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб, здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію тощо (ч. 1 ст. 6).

Закон України "Про звернення громадян" установлює: "Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації

ції незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду" (ст. 14).

Під зверненнями громадян до органів державного управління в законодавстві України розуміються викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

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



**Заява (клопотання)** - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

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

Основні проблеми в цих відносинах.

1. Збереження високого ступеня відчуження громадян від практичного здійснення публічної влади, зумовлене:

® традиційним очікуванням патримоніального ставлення до себе з боку держави;

- небажанням брати на себе відповідальність за вирішення суспільно значущих справ;

- зневірою у власній здатності впливати на зміст урядування;

- відсутністю позитивних прикладів такого втручання.

2. Живучість суто бюрократичного підходу до визначення змісту публічного урядування, який передбачає монополію адміністрації на компетентне вирішення суспільно значущих справ, унаслідок:

- значної централізації апарату управління та процесу прийняття управлінських рішень;

- традиційно критичного ставлення вітчизняної бюрократії до будь-якої ініціативи “знизу”;
- недостатності кваліфікації працівників апарату; особливо на найбільш наближених до населення рівнях, для зваженої оцінки поданих пропозицій.

3. Відсутність апробованих в Україні інструментів, які б реально забезпечували врахування суспільних потреб, інтересів, настроїв під час прийняття управлінських рішень, з огляду на:

- непотрібність таких засобів для управлінської діяльності в недавньому минулому;
- необізнаність працівників апарату' щодо таких інструментів та практики їх застосування в демократично організованих державах;
- ® неадаптованість відповідних форм, методів, засобів діяльності до умов українського суспільства.

> *Подальший розвиток демократичного врядування в Україні потребує нормативного закріплення таких механізмів та процедур функціонування апарату державного управління, які б забезпечували реальну участь громадян у формуванні управлінських впливів,*

### 3.3. Співвідношення судового та позасудового контролю в підпорядкуванні публічної адміністрації основним правам і свободам

Підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам людини і громадянина не може ґрунтуватися тільки на нормативному' встановленні певних обов'язків адміністрації. За відсутності визнання незаконними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень вони вважаються законними, безвідносно їх наочної суперечності матеріальним або процесуальним вимогам закону. У такий спосіб закон позбавляється сенсу попри те, що він постає безпосереднім втіленням загальнодержавної волі, а правове підпорядкування перетворюється на фікцію.

Отже, формування та ефективне функціонування організаційно-правового механізму, який би забезпечував результативний

контроль за додержанням визнаних проголошених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, є необхідною передумовою забезпечення реалізації цих прав.

Місце судового контролю публічної адміністрації в частині додержання нею прав і свобод людини і громадянина визначено Конституцією України.

*"Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб" (ч. 2 ст. 55 Конституції України).*

*"Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом" (ч. 4 ст. 55 Конституції України). "Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членам або учасником яких є Україна" (ч. 5 ст. 55 Конституції України). "Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень" (ст. 56 Конституції України).*

Публічно-правові спори громадян із суб'єктами владних повноважень розглядаються адміністративними судами із застосуванням положень Кодексу адміністративного судочинства України.

Δ Адміністративна юстиція -1) система спеціальних судових органів, які здійснюють контроль за додержанням закону органами державної влади і органами місцевого самоврядування; 2) особливий процесуальний порядок розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів, де хоча б однією стороною є орган державної влади або орган місцевого самоврядування.

Саме виокремлення адміністративної юстиції спрямовувалося на забезпечення кращого захисту суб'єктивних прав та законних інтересів людини і громадянина.

*Слід зазначити суттєве ускладнення процедури розгляду публічно-правових спорів в адміністративних судах шляхом внесення відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства з моменту набрання ним чинності 01 вересня 2005 р.*

При цьому адміністративному процесу притаманні певні особливості.

Вадміністративному судочинстві., суд займає активну позицію щодо з'ясування всіх обставин у справі (ч. 4 ст. 9, ч. 2 ст. 65, ч. 3 ст. 77, 80, ч. 7 ст. 81, ч. 6 ст. 94, ч. 5 ст. 101, ч. 1 ст. 102, ст. 111 КАСУ). Обов'язок доказування правомірності вчиненого рішення, дії чи бездіяльності докладається суб'єкта владних повноважень, тоді як у цивільному судочинстві кожна сторона зобов'язана довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень.

"В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача.

У таких справах суб'єкт владних повноважень не може посылатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин" (ч. 2 ст. 77 КАСУ).

"Суд не може витребувати докази у позивача в адміністративних *справах* про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів" (ч. 4 ст. 77 КАСУ).

Адміністративне-Судочинство допускає вихід за Аі^дозовних вимог, якщо це необхідно для захисту .прав людини.

Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 9 КАСУ).

Адміністративні справи щодо оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються, як правило, адміністративними судами за вибором позивача. Натомість у цивільному судочинстві суд розглядає позови, як правило, за місцем проживання чи місцезнаходженням відповідача.

"1. Адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, визначених цим Кодексом.

## Правове підпорядкування

■ публічної адміністрації конституційним правам і свободам

Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача.

2. У разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача" (ст. 25 КАСУ).

Водночас реалізацію права громадянина на судовий захист певною мірою обмежують такі чинники:

- доступність судів;
- 

*Відповідно до внесених у 2017 р. змін до КАСУ (ст. 20) суттєво скорочено перелік адміністративних справ, які розглядаються місцевими загальними судами як адміністративними.*

*"1. Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:*

*1) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;*

*2) адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо:*

*оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій;*

*уточнення списку виборців;*

*оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум;*

*оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб;*

*3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо:*

*примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;*

*примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;*

*затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;*

*продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;*

затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні;

затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пунктами 1—3 частини першої цієї статті.

2. Окружним адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи, крім визначених частиною першою цієї статті".

---

- професійність і неупередженість суддів;
- \* потреба мати належні матеріально-фінансові можливості;

*Самостійний захист громадянином своїх суб'єктивних прав і законних інтересів потребує відволікання від основного виду діяльності й не гарантує належної якості цього захисту. Залучення професійних адвокатів потребує коштів.*

---

- обізнаність щодо існування певного права і ефективних засобів його здійснення;
- побоювання з приводу небажаних наслідків звернення до суду;
- невиконання судового рішення.

Із внесенням 02 червня 2016 р. змін до Конституції України в Україні запроваджено інститут конституційної скарги. Як свідчить зарубіжний досвід, конституційна скарга також є важливим інструментом обстоювання саме конституційних прав особи. Водночас в Україні звернення до Конституційного Суду України із конституційною скаргою можливе не в будь-якому випадку порушення конституційних прав фізичних осіб, а за додержання певних умов.

*"Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано" (ст. 151-1 Конституції України).*

---

Практично інститут конституційної скарги перетворює Конституційний Суд України на спеціальну інстанцію при вирішенні



публічно-правових спорів, предметом яких є порушення конституційних прав людини і громадянина.

Слід зазначити, що судове втручання у вирішення публічно-правових спорів, де стороною є суб'єкт публічної влади, змінює управлінську реальність і фактично є втручанням у виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У цьому відношенні важливим є здійснення позасудового контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина.

Позасудовий захист прав і свобод громадян здійснюють:

Президент України як гарант прав і свобод людини і громадянина.

"Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина" (ч. 2 ст. 102 Конституції України).

Верховна Рада України в межах реалізації контрольних повноважень, передбачених п. 33 ч. 1 ст. 85 та ст. 86 Конституції України.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини відповідно до положень Конституції України.

"Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" (ч. 3 ст. 55 Конституції України).

"Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини" (ст. 101 Конституції України).

Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує:

- 1) за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників;
- 2) за зверненнями народних депутатів України;
- 3) за власною ініціативою.

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

дн **Конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини** - акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення 4ИЬ питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України.



**Подання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини** - акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Значну роль у системі позасудового захисту прав і свобод громадян відіграють органи виконавчої влади, які у випадку звернення за захистом порушеного права (законного інтересу):

- установлюють факт порушення;
- оцінюють характер порушення;

® визначають осіб, винних у порушеннях.

---

*Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996р. установлює, що можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність, унаслідок яких: порушені права і законні інтереси або свободи громадян; створені перешкоди для здійснення громадянами його прав і законних інтересів або свобод; незаконно покладені на громадянина певні обов'язки або він незаконно притягнутий до відповідальності.*

---

Адміністративно-правовій формі охорони суб'єктивних прав і законних інтересів громадян притаманні як певні позитивні риси (простота, гнучкість, оперативність, доступність), так і недоліки (формалізм, кругова порука).

Із метою вдосконалення захисту прав і свобод громадян у Концепції адміністративної реформи в Україні пропонувалося формування структур адміністративної квазіюстиції у сферах охорони здоров'я, соціального захисту, управління державним майном, охорони навколишнього середовища, податкової та митної служби тощо, однак це положення не знайшло практичного втілення.

*Адміністративна квазіюстиція - сукупність спеціалізованих органів та підрозділів у межах системи виконавчої влади, організаційно відокремлених від активної адміністрації, покликаних забезпечити неупереджене вирішення адміністративно-правових спорів за процедурою, наближеною до судової.*

Таким чином, реалізація публічною адміністрацією конституційно закріпленого принципу “права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави” на практиці може стикатися і реально стикається із численними перешкодами внаслідок того, що держава постає стосовно права формуючим та гарантуючим чинником. Унаслідок цього відповідне спрямування публічного управління досягається передусім через використання нормативно-правових засобів, які визначають міру і межу необхідної поведінки органів та посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування у відносинах із громадянами та їх колективами. Суттєву роль у забезпеченні належної поведінки суб’єктів владних повноважень відіграє практика функціонування судів та інших державних інституцій, на які покладено відповідні контрольні функції щодо рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

---

## Питання та завдання для самоперевірки і контролю засвоєних знань

---



### Питання для самоперевірки

1. Назвіть основні способи конституційного закріплення прав і свобод людини і громадянина.
2. Чи допускається в Україні звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини і громадянина при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів України?
3. Якими актами в Україні виключно визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов’язки громадянина?
4. У чому полягає відмінність адміністративної юстиції від адміністративної квазіюстиції?
5. Які суб’єкти в Україні уповноважені здійснювати позасудовий захист прав і свобод людини і громадянина?



Тестові завдання для контролю засвоєних знань

1. Запит народного депутата України до Кабінету Міністрів України:

- а) оголошується на сесійному засіданні Верховної Ради України;
- б) приймається на сесійному засіданні Верховної Ради України не менше, ніж 1/3 голосів;
- в) приймається на сесійному засіданні Верховної Ради України не менше, ніж 1/2 голосів.

2. Конституційне положення: "Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї" визначає право:

- а) апатрида;
- б) громадянина;
- в) іноземця;
- г) людини.

3. Обмеження окремих конституційних прав і свобод громадянина в Україні неможливе:

- а) в умовах надзвичайної екологічної ситуації;
- б) унаслідок введення воєнного стану;
- в) унаслідок введення надзвичайного стану;
- г) на підставі судових рішень.

4. Громадянин України органами державної влади:

- а) може примушуватися робити те, що не передбачено законодавством в умовах надзвичайного або воєнного стану;
- б) може примушуватися робити те, що не передбачено законодавством;
- в) не може примушуватися робити те, що не передбачено законодавством.

5. До публічної не належить інформація, створена в процесі:

- а) функціонування будь-якого державного підприємства, установи організації;
- б) виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством;
- в) діяльності суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями.

## ТЕМА 4

# Конституційні засади принципу демократії в діяльності публічної адміністрації

### 4.1. Сутність принципу демократії

Ієрархічно структурована публічна адміністрація, зважаючи на призначення, базується на принципі демократії. Як зазначав В.Цветков, “...ми маємо справу з певним типом владної діяльності, який дає змогу поєднати в одному теоретико-практичному просторі такі два поняття, як “демократія” і “державне управління”.

На думку німецького дослідника П.Киельмансега:

- “синтез демократії та посадової конституції - це не просто “народна форма правління другого гатунку”, не просто ерзац для чистої та справжньої демократії, ні, це єдино відоме нам прийнятне розв’язання проблеми інституціоналізації політичної свободи”;

- репрезентативна демократія “представляє собою історичне втілення такого синтезу”;

- існування професійної постійно діючої державної служби є “посадовою конституцією”.

Розуміння принципу демократії в діяльності публічної адміністрації ґрунтується на конституційних положеннях (ст. 1, 5, 69 та ін.).

Стаття 1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Стаття 5. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Стаття 69. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

У рішенні від 28 квітня 2009 р. № 8-рп/2009 Конституційний Суд України відмічає, що “визначальне значення для функціонування демократичної держави, її республіканських засад має встановлений Основним Законом України порядок формування органів державної влади, зокрема періодичність їх обрання та призначення”.

Хоча, як зазначає Ю.Барабаш, у випадках коли Конституційний Суд України використовує демократичні принципи організації

ції державної влади для обґрунтування своєї правової позиції, він робить це досить формально, не беручи на себе місію розробника доктринальних засад демократії як ключової передумови (поряд із правовим і соціальним характером держави) конституційного ладу. При цьому єдиним можливим варіантом розвитку подій є саме синтез безпосередньої демократії та функціонування бюрократичного апарату, легітимованого за допомогою механізмів цієї ж таки безпосередньої демократії, підконтрольного та підзвітного народу.

Важливим сутнісним аспектом демократії є самовизначення особи як при реалізації безпосередніх форм демократії, так і опосередкованих (представницьких). Саме тому визначення безпосередніх та представницьких форми демократії, а також їх впливу на публічне адміністрування є прерогативою держави, натомість як їх використання - прерогативою суспільства.

При цьому, як відмічається в одному з рішень Федерального адміністративного суду Німеччини в 1990 р.: “Принцип демократії є об’єктивним державним принципом, який - навіть якщо він передбачає досягнення консенсусу між державою та громадянами та прозорість дій держави - не дає змоги відразу зробити конкретних юридичних висновків на користь окремого громадянина”.

Принцип демократії (або ж демократична легітимація) в діяльності публічної адміністрації, на думку німецьких науковців, включає вимогу легітимації інституцій та легітимації рішень.



**Легітимація** - виправдання, визнання, схвалення влади.

*Німецький соціолог М. Вебер у своїй праці "Три чисті типи легітимного панування" виокремлював три типи легітимності влади: традиційну, ха- ризматичну, раціонально-легальну.*

У "Словнику української мови" (1973 р.) легітимація розуміється як визнання чи підтвердження законності якого-небудь права або повноваження; документ, який підтверджує це право або повноваження.

В Юридичній енциклопедії легітимація (фр. legitimation, від лат. legitimus - законний, правомірний) розглядається як процедура громад, визнання певного суб’єкта чи факта. Легітимація в політиці є визнанням пояснення і виправдання якогось політичного рішення. Процедура легітимації полягає у зверненні до традицій, звичаїв країни, посиленні на законність і розумність або це просто віра в справедливість і необхідність рішення, прийнятого авторитетною особою, лідером, який уособлює сподівання народу.

#### 4 Конституційні засади

##### ■ принципу демократії в діяльності публічної адміністрації

---

Легітимність політичного рішення означає, що воно відповідає уявленню народу про справедливість, розумність, практичну корисність політики, її доцільність.

Важливим аспектом забезпечення демократичної легітимації є наділення нею всього народу, а не певної його частини. Відповідно, в основі легітимації публічної адміністрації в Україні є встановлена ч. 2 ст. 5 Конституції України легітимація народом через такі форми безпосередньої демократії, як вибори та референдуми. Це конституційне положення насамперед стосується легітимації інституційної - органів публічної адміністрації. Зважаючи на специфіку статусу органів публічної адміністрації, безпосередня легітимація цих органів шляхом виборів і референдумів не здійснюється.

Інституційна легітимація здійснюється також опосередковано - за посередництва парламенту (класична модель) чи глави держави, які справляють вплив на органи публічної адміністрації, тобто йдеться про здійснення легітимації через інститути представницької демократії (мається на увазі, опосередкована легітимація). Остання виступає у таких формах, як предметно-змістова легітимація та ка-дрово-організаційна легітимація

*Предметно-змістова легітимація включає в себе легітимацію парламентськими законами, бюджетом (бюджетним правом) та контролем.*

*> Кадрово-організаційна легітимація стосується порядку призначення на посади та ролі посадовців у вирішенні питань суспільства.*

## 4.2. Інституційна легітимація органів державного управління (публічної адміністрації)

Легітимність публічної адміністрації зумовлюється її визначеністю нарівні законів.

в основі інституційної.....легітимації....публічної....адміністрації парламентськими законами перебувають такі важливі елементи правової держави, як обмеження законом, вищість закону, визначеність законом та застереження законом. Однак, якщо ці елементи з огляду

на характеристику правової держави, спрямовані на обмеження публічної адміністрації, то, коли йдеться про демократичну легітимацію, їх роль полягає й у визначенні можливостей для її діяльності.

Зважаючи на те, що легітимація публічної адміністрації законами здійснюється лише в частині організації й діяльності органів виконавчої влади та основ державної служби (ст. 92 Конституції України), у випадках, коли законодавче регулювання стосується відносин, для яких є характерною невизначеність, а публічна адміністрація зобов'язана діяти, законодавець легітимує її діяльність через уповноважуючі норми, завдяки яким публічна адміністрація може здійснити власну нормотворчість.

Відповідно до абз. 2 ч. 3 ст. 4 Закону України "Про освіту" від 05 вересня 2017 р.: "Держава гарантує безоплатне забезпечення підручниками (утому числі електронними), посібниками всіх здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників у порядку, установленому Кабінетом Міністрів України".

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України "Про запобігання корупції" від 14 жовтня 2014 р.: "Антикорупційні програми приймаються в: ... міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах - шляхом затвердження їх керівниками".

Для предметно-змістової легітимації у формі законів важливе значення має також метод (спосіб) правового регулювання, що може бути таким:

- припис (позитивне зобов'язання) - обов'язок здійснювати певні позитивні дії;

Стаття 10 Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 р.:

"1. Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань."

- ® заборона (негативне зобов'язання) - обов'язок утримуватися від здійснення дій певного роду;

Стаття 10 Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 р.:

"2. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу



#### 4 Конституційні засади

- принципу демократії в діяльності публічної адміністрації
- 

І для конституційного ладу, територіальної цілісності й національної безпеки, І для здоров'я та прав і свобод інших людей."

\* дозвіл - надання права на власні активні дії (адміністративний розсуд).

Стаття 35 Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 р.:

"1. В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку."

Легітиміація бюджетовЦбюджетним правом) полягає в ресурсному забезпеченні та уповноваженні органів публічної адміністрації на виконання завдань, що за нею закріплені. Бюджет устанавлює також часові межі для виконання цих завдань (01 січня кожного року - 31 грудня того ж року), і, апіорі, через звітування, зумовлює відповідальність публічної адміністрації за раціональність використання бюджетних коштів.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2. Бюджетного кодексу України від 08 липня 2010 р.: "Бюджет - план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються, відповідно, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду".

Складовими елементами цієї легітиміації постають проект Закону про Державний бюджет, Закон "Про Державний бюджет та Бюджетний кодекс".

**ф Проект Закону про Державний бюджет** - розроблений Кабінетом Міністрів **gg** України та підготовлений Міністерством фінансів України проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади (органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування) протягом бюджетного періоду.

**А Закон про Державний бюджет України** - закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання **wB<sup>k</sup>** протягом бюджетного періоду.

**Бюджетний кодекс** - кодифікований законодавчий акт, що визначає право-ві засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Звітування про виконання бюджету як прояв легітиміації реалізується в межах контрольної функції Верховної Ради України.

Важливе значення в предметно-змістовій легітимації відводиться парламентському, президентському та адміністративному (у тому числі фінансовому) контролю публічної адміністрації.

Контрольну функцію Верховна Рада України виконує безпосередньо або через свої органи. Вони полягають у здійсненні контролю за:

- забезпеченням конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України;
- додержанням законів та інших актів, які приймає Верховна Рада;
- виконанням загальнодержавних програм і бюджету;
- діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує.

Частина 2 ст. 113 Конституції України встановлює підконтрольність і підзвітність Кабінету Міністрів України Верховній Раді України в межах ст. 85 та 87 Конституції України.

Саме зі ст. 85 випливає основна контрольна функція парламенту - контроль бюджету' в таких формах:

- оцінка проекту' закону про Державний бюджет, що вноситься на її розгляд на пізніше 15 вересня року; що передує плановому;
- щорічного звіту Кабінету Міністрів України про виконання Закону про Державний бюджет України, який подається Верховній Раді України (а також Президенту України та Рахунковій палаті) не пізніше 01 квітня року, наступного за звітним.

Кабінет Міністрів України одночасно із звітом про виконання Державного бюджету України за минулий рік подає Верховній Раді України звіти про хід виконання загальнодержавних програм (ч. 2 ст. 228 Закону України "Про регламент Верховної Ради України").

Верховна Рада один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності подається Кабінетом Міністрів України у 45-денний строк після закінчення календарного року (ч. 1 ст. 228 Закону України "Про регламент Верховної Ради України").

Верховна Рада може в будь-який час- прийняти рішення про позачерговий звіт Кабінету Міністрів України про виконання програм.

Оцінювання діяльності Кабінету Міністрів України відбувається і під час проведення "години запитань до Уряду" (ст. 229, 230 Закону України "Про регламент Верховної Ради України").

*"Година запитань до Уряду" проводиться щотижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради, у п'ятницю з 10 до 11 години.*

Контрольними повноваженнями наділені комітети та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України (ст. 14 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" в редакції від 22 грудня 2005 р.), а також народні депутати (Закон України "Про статус народного депутата України" у редакції від 22 березня 2001 р.). Функцію парламентського фінансового контролю реалізує Рахункова палата (Закон України "Про Рахункову палату" від 11 липня 1996 р. із наступними змінами), а контроль за дотриманням органами влади прав і свобод людини і громадянина - Уповноважений Верховної Ради з прав людини Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23 грудня 1997 р. із наступними змінами).

Предметом президентського контролю як реалізації ним контрольної функції щодо публічної адміністрації є рішення, дії і бездіяльність органів державного управління та їх керівників як у частині їх законності, так і доцільності.

Контроль законності Президент України здійснює особисто або шляхом звертання до Конституційного Суду України з конституційним поданням відповідності Конституції України актів Кабінету Міністрів. Контроль доцільності пов'язаний з правом Президента України скасовувати розпорядження голів місцевих, державних адміністрацій, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду<sup>7</sup> України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономічними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами (ч. 3 ст. 43 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 09 квітня 1999 р. із наступними змінами).

Право Президента України здійснювати контроль органів державного управління обумовлено:

1) конституційними положеннями про відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України (ч. 2 ст. 113)

та відповідальність голів місцевих державних адміністрацій перед Президентом України (ч. 5 ст. 118);

2) положеннями законів України, відповідно до яких за Президентом України закріплено право здійснення контролю за:

- “діяльністю ... органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності (ч. 2 ст. 13 Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” від 19 червня 2003 р. із наступними змінами);

- діяльністю Державної прикордонної служби України (ч. 1 ст. 30 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” від 03 квітня 2003 р. із наступними змінами);

3) положеннями президентських указів “Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України” від 26 липня 2005 р. № 1132/2005 та “Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України” від 29 березня 2000 р. № 549/2000.

Президент України здійснює контрольну функцію безпосередньо або через органи, інституційовані законами чи особистими указами (Раду національної безпеки і оборони, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Адміністрацію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи).

Відомчий (адміністративний).....контроль, впливає. із. взаємо відносин усередині публічної адміністрації, що характеризується ієрархічністю, підзвітністю та підконтрольністю нижчих органів ВИЩИМ.

Відповідно до частини другої статті 1 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” від 27 лютого 2014 р. із наступними змінами: Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Характерною особливістю кадрово-організаційної легітимації є взаємозв’язок між безпосередньо обраними органами державної влади (парламентом чи президентом) та призначуваними представниками публічної адміністрації. Німецькі науковці називають це “актом уведення на посаду”, відмічаючи необхідність ^еадізаніішшого

## про “безперервний ланцюжок легітимації” та формулювання поняття посади.

*Посада державної служби - визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного: органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками в межах законодавчо визначених повноважень. До останніх належать: 1) аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій щодо її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.*

Розуміння безперервного ланцюжка легітимації може бути продемонстровано на такому прикладі.

Відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України призначає на посади членів Кабінету Міністрів України; Кабінет Міністрів України, у свою чергу, конституційно наділений правом призначати на посади керівників центральних органів виконавчої влади. Президент України наділений правом, за поданням Кабінету Міністрів України, призначати голів місцевих державних адміністрацій. Керівники центральних органів виконавчої влади (крім міністерств, де ця функція належить державним секретарям), голови місцевих державних адміністрацій та керівники інших органів виконавчої влади на законодавчому рівні уповноважуються на призначення службовців.

### 4.3. Легітимація рішень публічної адміністрації

Роль публічної адміністрації виявляється завдяки її функціонуванню, що втілюється, у тому числі у прийнятті нею рішень (правових актів управління, політико-правових актів чи інших управлінських документів). Зважаючи на те, що рішення мають відповідати інтересам та потребам суспільства, важливим аспектом розуміння принципу демократії завдяки легітимації є легітимація рішень публічної адміністрації.

*Німецькі науковці підкреслюють, що коли йдеться про рішення, то його легітиміація може розумітися: 1) як синонім сприйняття рішень (факту прийняття та оцінювання рішень як законних, так і тих, що заслуговують визнання, навіть не будучи законними); 2) лише як елемент сприйняття рішення, іншими з яких є прозорість ситуації, у межах якої приймається рішення та прогнозованість його оцінок. Відповідно, ідея сприйняття рішень публічної адміністрації стосується передусім адміністративної процедури, тоді як легітиміація - участі громадян.*

**Участь громадян** - важлива складова демократичного суспільства; участь <sup>осл</sup> інтегресии яких зачіпають рішення публічної адміністрації.

Доречно виокремити два способи участі громадськості у прийнятті рішень:

1) зобов'язання держави залучати осіб (публічність). Публічність забезпечується завдяки таким інструментам, як доступ до документів та участь в обговоренні;

2) право осіб впливати на рішення (право участі).

Широке коло інструментів участі громадськості в аспекті легітиміації визначено у Висновку спеціального радника Уряду України з питань децентралізації “Інструменти партисипативної демократії: європейські стандарти і практики”.

Законодавчою основою публічності в Україні є:

- Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 р. із наступними змінами, положення якого зобов'язують надавати та оприлюднювати публічну інформацію, крім випадків, передбачених законом.

*ф Публічна інформація* - відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в 4HV процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка є у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом про доступ до публічної інформації.

*Ж Оприлюднення публічної інформації* - доведення публічної інформації до фізичних та юридичних осіб завдяки таким формам, як розміщення на офі- Цінному сайті в мережі Інтернет чи засобах масової інформації, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, в офіційних виданнях, у спеціальних брошурах чи збірниках, інформаційних стендах, шляхом публічних виступів та ін.

*ф Надання публічної інформації*- передавання інформації фізичним та юри- ЛЕ. димним особам через такі способи, як надання відповідей на інформаційні 4g|gr запити, доступ на засідання суб'єктів владних повноважень, розміщення

#### 4 Конституційні засади

##### ■ принципу демократії в діяльності публічної адміністрації

---

для ознайомлення відкритих даних та архівів суб'єктів владних повноважень, проведення "гарячих ліній".

Важливим аспектом доступу до публічної інформації є оприлюднення та надання не лише рішень, а й їх проектів: оприлюдненню підлягають нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню.

Додаткові вимоги щодо доступу до інформації, а також загальні правила участі в обговоренні рішень (насамперед проектів) містять такі закони:

« Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11 вересня 2003 р. із наступними змінами:

Частина 1 ст. 9: кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою отримання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.

Частина 7 ст. 9: усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, отримано протягом установленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує отримані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Частина 8 ст. 9: оприлюднення проекту регуляторного акта з метою отримання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта.

• Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р. із наступними змінами:

- частина 3 ст. 6: центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування під час розробки екологічних програм залучають громадськість до їх підготовки шляхом оприлюднення проектів екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадськістю зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм.

- пункт "є" ч. 1 ст. 9: кожен громадянин має право на участь у громадських обговореннях з питань впливу планованої діяльності на довкілля.

> *Участь громадськості у прийнятті рішень з питань охорони довкілля регулюється і ст. 6-8 Конвенції про доступ до ін*

*формації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхусь- кій Конвенції), ратифікованій Законом України 06 липня 1999 р.*

Деталізація процедури участі здійснюється постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771 “Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля” та наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18 грудня 2003 р. № 168 “Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля”.

- Закон України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” від 08 лютого 1995 р.:

Стаття 11: громадяни та їх об'єднання мають право на участь в обговоренні питань, пов'язаних із розміщенням, проектуванням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання.

Із метою залучення громадян та їх об'єднань до участі у розгляді питань, пов'язаних із використанням ядерної енергії, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть організувати громадські слухання з питань захисту проектів, пов'язаних із розміщенням, спорудженням, зняттям з експлуатації ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами.

Стаття 41: громадська експертиза безпеки ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, здійснюється з ініціативи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Висновки громадської експертизи є рекомендаційними і подаються в органи, які здійснюють державну експертизу, а також замовнику проекту.

Детальний порядок проведення громадських слухань установлюється постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122 “Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки”, натомість порядок проведення цього виду громадської експертизи не регулюється.

- Закон України “Про поводження з радіоактивними відходами” від 30 червня 1995 р. із наступними змінами:

Частина 1 ст. 8: місцеві органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування у сфері поводження з радіоактивними відходами в межах своєї компетенції організують громадські слухання з питань захисту



Д Конституційні засади  
принципу демократії в діяльності публічної адміністрації  
проектів щодо розміщення, будівництва, зняття з експлуатації об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, та закриття сховищ для захоронення.

Детальний порядок участі громадськості встановлюється постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122 ‘Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки’.

Реалізації публічності сприяють і норми урядових актів, серед яких:

- постанова Кабінету Міністрів України ‘Про забезпечення участі і громадськості у формуванні, та реалізації державної політики’ від 03 листопада 2010 р. № 996;
- постанова Кабінету Міністрів України ‘Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України’ від 18 липня 2007 р. № 950 із наступними змінами:

§ 3 Регламенту: Кабінет Міністрів інформує громадськість про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень з питань, що мають важливе суспільне значення.

Кабінет Міністрів залучає до прийняття рішень з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, всеукраїнські профспілки, їх об'єднання та всеукраїнські об'єднання організацій роботодавців.

§ 42 Регламенту:

1. Розробник організує громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема, організаціям недержавної форми власності.

- постанова Кабінету Міністрів України ‘Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації’ від 11 грудня 1999 р. №2263,

Пункт 70 Типового регламенту: Проект розпорядження, який стосується життєвих інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачає затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення в інший спосіб.

Пункт 71. Рішення про проведення публічного обговорення проекту розпорядження приймає голова місцевої держадміністрації на підставі пропозиції головного розробника або за власного ініціативою.

Пункт 73. Пропозиції та зауваження, що надійшли в процесі публічного обговорення проекту розпорядження, розглядаються головним розробником, узагальнюються та враховуються під час доопрацювання проекту.

Абзац другий п. 75; з метою врахування громадської думки щодо проекту акта законодавства з питань розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці, що надійшов від інших державних органів для погодження місцевою держадміністрацією, може бути проведене його громадське обговорення.

*> Право участі, на відміну від публічності, зумовлюється не обов'язком публічної адміністрації залучати громадян до прийняття рішень, а їх ініціативою.*

Ініціатива реалізується у таких, формах:

- електронна петиція;
- пропозиція (зауваження);
- громадська експертиза.

Електронна петиція

ф **Електронна петиція** - особлива форма колективного звернення громадян JEL до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування.

Порядок направлення електронної петиції до Кабінету Міністрів України та її розгляду регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 457 “Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України”.

На урядовому порталі з метою їх реєстрації та розгляду створено розділ “Електронні петиції”. За інформацією Кабінету Міністрів України станом на 30 жовтня 2017 р. було зареєстровано 1349 електронних петицій. У розділі “Електронні петиції” урядового порталу станом на 20 січня 2018 р. присутні петиції, на підтримку яких триває збирання підписів, та не підтримані петиції; петиції на розгляді чи з відповідями - відсутні. З 79 розміщених петицій, тільки 6 набрали більше 1%, у тому числі зважаючи на те, що до завершення збору підписів за них залишилося від 21 до 86 днів.

Зважаючи на вимогу Закону України “Про звернення громадян” від 02 жовтня 1996 р. із наступними змінами, згідно з якою електронна петиція, адресована Кабінету Міністрів України за умови збирання на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення” ця форма участі не може бути розцінена як ефективна.

### Пропозиція

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

Незважаючи на те, що їх змістом виступає рекомендація, спрямована на покращення організації чи діяльності публічної адміністрації, щодо пропозицій, як і інших видів звернень, Законом України “Про звернення громадян” від 02 жовтня 1992 р. із наступними змінами, висувуються вимоги в частині їх оформлення та направлення (ст. 5), порядку розгляду (розд. II), відповідальності, якщо вони мають протиправний характер (ст. 26) та відшкодування шкоди за результатами перевірки, якщо вони містять завідомо неправдиві відомості (ст. 27).

Пропозиція може направлятися як безпосередньо органу публічної адміністрації, так і через Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади, положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 21.

Національна система опрацювання звернень складається з державної установи “Урядовий контактний центр”, контактних центрів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, телефонних “гарячих ліній”, а також довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, об’єднаних на базі Урядового контактного центру.

Урядовий контактний центр забезпечує функціонування урядової “гарячої лінії”, здійснює приймання звернень за єдиним багатоканальним телефонним номером 1545, через веб-сайт Центру [www.ukc.gov.ua](http://www.ukc.gov.ua) та Єдиний веб-портал органів виконавчої влади з

усіх регіонів України, а також із-за її меж, попередньо їх опрацьовує та надсилає на розгляд органам виконавчої влади.

### Громадська експертиза

**ф Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади** - оцінка діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, а також підготовка пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі, що здійснюється інститутами громадянського суспільства, громадськими радами.

Порядок здійснення громадської експертизи затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. № 976.

Інформація про проведені громадські експертизи міститься в їх Реєстрі, що розташований на урядовому веб-сайті “Громадянське суспільство і влада”.

#### • Громадська антикорупційна експертиза

Стаття 55 Закону України "Про запобігання корупції" від 14 жовтня 2014 р. із наступними змінами:

7. За ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів.

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

8. Результати антикорупційної експертизи, у тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у цій сфері.

Названий Закон не передбачає прийняття окремого акта законодавства, який би врегулював методологію та порядок проведення громадської антикорупційної експертизи. Відповідно, її здійснення може відбуватися виходячи з Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. № 976 або в межах проведення громадського обговорення проектів нормативно-правових актів.

#### 4 Конституційні засади

##### ■ принципу демократії в діяльності публічної адміністрації \

---

У п. 3 § 42 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 із наступними змінами, передбачено, що у разі проведення громадської антикорупційної експертизи розробник надає громадянам або об'єднанням громадян за їх зверненням проект акта з необхідними матеріалами, повідомляє про строки завершення його підготовки. Пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи, головний розробник розглядає під час опрацювання проекту.

Крім того, інститутами громадянського суспільства розроблено рекомендації з методології проведення такої експертизи.

##### • Громадська антидискримінаційна експерта

Частина 2 ст. 13 Закону України "Про засади запобігання та протидії дискримінації" від 06 вересня 2012 р. передбачає, що порядок проведення громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів визначається Кабінетом Міністрів України.

Згідно з п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61 "Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів" громадська антидискримінаційна експертиза проводиться громадськими організаціями, фізичними та юридичними особами в рамках публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996.

Формою представницької (опосередкованої) демократії як щодо забезпечення публічності, так і права участі є діяльність створених при органах виконавчої влади громадських рад, статус яких регулюється Типовим положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996.

Таким чином, легітимація як визнання та/чи виправдання щодо публічної адміністрації стосується як її інституцій, так і прийнятих нею рішень. Легітимація публічної адміністрації завдяки формам безпосередньої демократії (виборам, референдумам) відсутня. Го

ворячи про інституції, то легітимація здійснюється у двох формах: предметно-змістова (законами, бюджетом та контролем) і кадрово-організаційна. Легітимація рішень публічної адміністрації включає обов'язок залучати громадян до їх прийняття (публічність) та право громадян брати участь у прийнятті рішень (право участі).

---

### Питання та завдання для самоперевірки і контролю засвоєних знань

---



#### Питання для самоперевірки

1. Як співвідносяться поняття "легітимація" та "демократія"?
2. Визначте поняття та форми здійснення інституційної легітимації.
3. Що собою являє предметно-змістова легітимація органів державного управління?
4. Яким чином відбувається кадрова легітимація органів державного управління?
5. Назвіть форми легітимації рішень органів публічного управління.



#### Тестові завдання для контролю засвоєних знань

1. Важливим аспектом забезпечення демократичної легітимації є:
  - а) наділення владою всього народу;
  - б) наділення владою еліти суспільства;
  - в) наділення владою органів державної влади.

2. Чи здійснюється інституційна легітимація органів місцевого самоврядування завдяки формам безпосередньої демократії:
  - а) так;
  - б) ні.
  
3. Предметно-змістова легітимація органів державного управління включає:
  - а) легітимацію народом;
  - б) легітимацію референдумом;
  - в) легітимацію законами;
  - г) легітимацію бюджетом;
  - д) легітимацію відповідальністю.
  
4. Кадрова легітимація органів місцевого самоврядування охоплює:
  - а) обрання сільського, селищного, міського голови;
  - б) обрання голови районної, обласної ради;
  - в) обрання секретаря ради;
  - г) призначення керівників виконавчих органів.
  
5. Право участі у прийнятті рішень органами публічного управління реалізується через такі форми:
  - а) електронні петиції;
  - б) громадські обговорення проектів містобудівної документації;
  - в) громадські експертизи.

## ТЕМА 5

# Конституційна організація публічної влади

### 5.1. Місце та роль суб'єктів здійснення влади у державному механізмі

Організація публічної влади є важливим об'єктом конституційного регулювання. Конституційне регулювання публічної влади в Україні визначає:

- місце та роль суб'єктів здійснення влади в державному механізмі;
- принципи організації та діяльності публічної влади;
- інституційну організацію публічної влади;
- політичні взаємозв'язки в системі публічної влади;
- правовий статус та повноваження публічно-владних інституцій.

Публічна влада - термін, що повсякчасно вживається з початком процесу європеїзації в Україні, хоча юридичного закріплення поки не має. У вітчизняній науковій літературі зустрічаються різні трактування поняття публічної влади.

*Загалом позиції вітчизняних учених, висловлені з цього питання, можна розподілити на дві групи. Прихильники першого підходу (В.Погорілко, В.Грохольський та ін.) розглядають зміст публічної влади через категорії "суспільно-політична влада" та "народовладдя". При цьому науковці проводять аналогію між термінами "публічна влада" і "народовладдя". Вони визначають основними видами публічної влади: 1) владу народу, безпосередню демократію; 2) державну владу; 3) місцеве самоврядування. Передбачають можливість здійснення публічної влади двома шляхами - безпосередньо населенням або через відповідні інституції - органи публічної влади. Друга група авторів (А.Селіванов, М.Баймуратов та ін.) додержується підходу, що публічна влада виступає в двох формах: 1) державна влада; 2) влада місцевого самоврядування.*

Народовладдя не може розглядатися як категорія одного порядку із публічною владою, оскільки влада народу, насамперед, є джерелом влади в державі (у тому числі й публічної), тобто є її першоосновою.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5 Конституції України).

Конституція України закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада українського народу є первинною, єдиною і



невідчужуваною, тобто держава отримує повноваження здійснювати владу від народу.

> *Публічна влада має бути вторинною, підзвітною і підконтрольною волі громадян, народу в реальних проявах імперативної залежності (зв'язаності) від суспільних інтересів. Будь-яка влада може функціонувати тільки за згодою (демократичною легітимацією) народу (А.Селівстов).*

По-друге, народовладдю не притаманні ознаки інституалізації влади як такої. Конституційне закріплення влади народу зумовлює необхідність запровадження певних механізмів її реалізації.

Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69 Конституції України).

Конституційна норма, щодо здійснення народом влади безпосередньо конкретизується приписом ст. 69 Конституції України про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Конституцією не визначено вичерпного переліку форм безпосередньої демократії, через які здійснюється народне волевиявлення. Вказана стаття закріплює лише дві провідні форми: вибори і референдум та допускає можливість здійснення народного волевиявлення й через інші форми безпосередньої демократії.

У вітчизняній науці утвердилася позиція, що термін “публічність” є юридичною ознакою присутності держави в суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується із передаванням державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися.

**А Публічна влада** - створена народом і на благо народу (для реалізації загальнонаціональних інтересів) система управління суспільними відносинами **в\*** через сформовані й уповноважені на це органи, що діють від імені народу відповідно до встановленого конституційно-правового порядку та у формах, визначених Конституцією та законами України.

Публічна влада має системну організацію побудови суб'єктів владних функцій і повноважень, здатна регулювати у відповідних

конституційних межах суспільні відносини, здійснювати примус, маючи органи, які забезпечують досягнення мети і завдань управління справами суспільства.

Отже, публічна влада характеризується такими ознаками:

- координуючи суперечності інтересів соціальних спільнот, виражає консолідовані інтереси, що відображають цілісність суспільства, для досягнення загальноозначущих соціальних цілей;
- виступає обґрунтованою юридичною організацією сили суспільства, здатної до примусу, що включає інституціональний (структурний) та особистісний компоненти;
- є системно-організованою: властиві ознаки кореляції структурної, функціональної, діяльнісної як взаємозалежності співвідношення зі змінами потреб суспільства.

Конституційні принципи організації та діяльності публічної влади можна поділити на загальні принципи, що притаманні системі органів публічної влади в цілому, та спеціальні, що характерні для окремих органів публічної влади.

**ф Принципи організації та діяльності публічної влади** (від лат. principle!m - начало, основа) - нормативно встановлені універсальні юридичні положення, **ТИР** що становлять засади побудови і функціонування органів публічної влади.

Принцип дотримання прав людини. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України встановлюється, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а отже, й кожного з її органів.

Принцип суверенності державної влади полягає в тому, що ніхто не може узурпувати держави} владу, оскільки єдиним її джерелом є народ. Як форм} здійснення влади народом виділяють інститути безпосередньої й представницької демократії. Форми представницької демократії виявляються у діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України).

Принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову визначений ст. 6 Конституції України - єдина державна влада й організаційно, й інституційно поділяється на три відносно самостійні гілки: законодавчу, виконавчу та судову, що передбачає

5 Конституційна організація  
 ■ публічної влади

функціональне розмежування повноважень між різними органами державної влади з метою недопущення узурпації всієї повноти державної влади однією з гілок влади. Цей принцип не поширюється на органи місцевого самоврядування, ураховуючи, що вони не входять до системи органів державної влади (рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 р.).

Принцип верховенства права, урегульований у ст. 8 Конституції України, відображаючи місце і роль права в державі й суспільстві, означає співвідношення права і держави та її інститутів - органів державної влади та органів місцевого самоврядування, тобто підпорядкованість держави та її інститутів праву і його пріоритет щодо них.

Принцип законності встановлений у ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Принцип участі громадян у формуванні та діяльності органів публічної влади (ч. 1 ст. 38 Конституції України) - право брати участь в управлінні державою як безпосередньо в органах державної влади та місцевого самоврядування, так і через вільно обраних представників.

Принцип демократизму/ публічної служби - рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 38 Конституції України).

Принцип гласності діяльності державних органів безпосередньо не відображений у вигляді окремої норми Конституції України, але впливає зі змісту низки конституційних, норм (зокрема з положень ст. 57, ч. 1 ст. 84, ч. 2, 3 ст. 94, п. 6 ст. 129, ч. 2 ст. 147 Конституції України) та означає відкритість органів публічної влади щодо діяльності та прийнятих рішень.

Принцип поєднання виборності й призначуваності передбачає формування органів публічної влади на різних засадах залежно від їх статусу. Призначення застосовується, коли пріоритет віддається фаховості, діловим якостям кандидатів на посаду (п. 5, п. 11, п. 12, п. 13 п. 17, п. 22 ч. 1 ст. 106, ч. 2 ст. 114, п. 9-2 ст. 116, ч. 2 ст. 131 ч. 3 ст. 131-1, ч. 4 ст. 136, ч. 2 ст. 148 Конституції України). Обранню віддається перевага, коли необхідно забезпечити високий ступінь довіри населення, високий рівень- легітимності влади (ст. 76, 103, 136, 141 Конституції України).

В організації й діяльності органів публічної влади виділяють й інші принципи, зокрема: поєднання єдиноначальності й колегіальності,

професіоналізму, компетентності, принцип оптимальної децентралізації, унітаризму, системності, структурованості органів публічної влади, територіальності, підконтрольності, відповідальності за виконання службових обов'язків та ін.

## 5.2. Інституційна організація публічної влади

Перманентний стан спрямовуючого, організуючого, регулюючого впливу на суспільні відносини забезпечується через інституційну організацію публічної влади. Зокрема, ч. 2 ст. 5 Основного Закону передбачено здійснення влади народом як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто публічна влада включає дві системи органів влади: державної влади і місцевого самоврядування.

У чинній Конституції України слово “орган” уживається 99 разів. При цьому йдеться не тільки про “органи державної влади”, “органи законодавчої, виконавчої та судової влади”, “органи виконавчої влади”, а й про органи місцевого самоврядування, органи міжнародних організацій, органи суб'єктів господарювання тощо. Отже, це поняття однозначно використовується для характеристики таких складових певного цілого, через які ціле набуває певних прав і обов'язків.

Орган державної влади та місцевого самоврядування як структурний елемент інституційної організації публічної влади утворюється:

® спеціально для задоволення загальних (публічних) потреб та інтересів, у межах повноважень, що передбачені Конституцією та законами України;

- на основі офіційних політичних (публічних) правових рішень, нормативних актів;

• із метою справляння владно-управлінського впливу на суспільство, окремі соціальні групи, територіальні громади, відносини і процеси; рішення, прийняті в межах його компетенції, є загальнообов'язковими на відповідній території.

Отже, публічну владу можна розглядати як реальну здатність (право і реально забезпечена можливість) органів державної влади та місцевого самоврядування, які сформовані, організовані та функціонують на основі демократичних принципів, виконувати державницькі функції й завдання відповідно до встановленого конституційно-правового порядку.

*> Державна влада - це реальна здатність державних органів, які сформовані, організовані та функціонують на основі демократичних принципів, реалізовувати функції й завдання держави.*

Системним елементом організаційної структури державної влади виступає орган державної влади.

Ль Орган державної влади - окремий громадянин чи колектив громадян дер- ЛЕ\* жави, що наділений державно-владними повноваженнями, утворений і діє <ИIP<sup>в</sup> установленому державою порядку з метою реалізації завдань і функцій держави.

Атрибутивними ознаками органу державної влади є:

1. Створення і ліквідація в установленому державою порядку.

Згідно з п. 9-1 Конституції України: "Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади".

2. Організаційна відокремленість у системі органів, які становлять державний апарат, тобто наділення статусом юридичної особи публічного права.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади": "Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права.

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

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

3. Уповноваження державою виконувати її завдання і функції.

Частиною 3 ст. 5 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади"

встановлено, що "Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень".

4. Виступає від імені держави при здійсненні повноважень у межах установленої компетенції.

І Відповідно до ч. 1 ст. 129-1 Конституції України "суд ухвалює рішення іменем І України. Судове рішення є обов'язковим до виконання".

5. Повноваження органу державної влади визначаються конституційно і(або)законодавчо.

Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади "зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

6. Здійснює діяльність в установленому державою порядку відповідно до визначених організаційних форм, методів і процедур, які чітко визначаються Конституцією і законами України та іншими нормативними актами.

Так, організаційною формою роботи Верховної Ради України є її сесії (ст. 82, ст. 83 Конституції України); правовими формами діяльності Президента України є укази та розпорядження (ч. 3 ст. 106 Конституції України), Кабінету Міністрів України - постанови і розпорядження (ч. 1 ст. 117 Конституції України). Процедура діяльності органів державної влади встановлюється також регламентом, положенням про державний орган: Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 р. № 1861, Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, Положення про Міністерство юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 р. № 228.

7. Посади в органах державної влади можуть займати лише громадяни України.

Право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають громадяни (ч. 1 ст. 38 Конституції України).

8. Найявність державно-владних повноважень, що передбачає правообов'язок:

- приймати остаточні рішення, що є обов'язковими до виконання всіма громадянами, іноземцями, особами без громадянства, органами, установами і організаціями, їх посадовими особами, на яких поширюється компетенція відповідного органу державної влади;
- здійснювати ресурсне забезпечення реалізації прийнятих рішень;
- контролювати виконання прийнятих рішень з можливістю застосування легального (закріпленого актами законодавства) і легітимного (визнаного в суспільстві) примусу.

*На думку В. Шаповала, розуміння поняття державного органу ширше, ніж поняття органу державної влади. Якщо статус державного органу може бути визначений підзаконними актами, прийнятими на основі так званих статусних законів, то статус органу державної влади визначається виключно Конституцією і (або) законами України.*

*Практична потреба виокремлення органів державної влади, як зазначає В.Мельниченко, пов'язана з тим, що не всі державні органи наділені саме державно-владними повноваженнями. Конституційний державний орган - Рада національної безпеки і оборони України приймає рішення, але відповідно до ч. 7 ст. 107 Конституції України вони мають бути введені в дію указами Президента України. Не приймає загальнообов'язкових рішень жоден із допоміжних державних органів, які забезпечують діяльність вищих органів державної влади - Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, - однак за відсутності цих органів не змогли б скільки-небудь ефективно функціонувати парламент, глава держави і уряд.*

Найбільш уживаним у Конституції України є поняття “органи державної влади”. Натомість словосполучення “державний орган” (орган держави) використовується тільки в ч. 3 ст. 5 та ч. 2 ст. 59. І контекст ужитку саме в цих випадках дає змогу ототожнити поняття “орган державної влади” та “державний орган”, на що слушно вказував В.Шаповал. Водночас навряд чи є підстави для більш широких узагальнень, адже в Конституції крім того названо органи, які безперечно належать до державного апарату, у своїх діях представляють державу і в цьому сенсі є державними органами, однак не наділені саме владними повноваженнями. Зокрема, йдеться про Рахункову палату, Уповноваженого ВР України з прав людини, Вищу

Раду юстиції, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, що створені Президентом України, тощо.

Ужиток та розуміння поняття “державний орган” в чинних законах України для визначення стагусних характеристик окремих інституцій навряд чи можна вважати ознозначним. Службу безпеки України (СБУ) визначено як “державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України”. Подібним чином визначається і статус Управління державної охорони України (УДОУ): державний правоохоронний орган спеціального призначення, підпорядкований Президентові України та підконтрольний Верховній Раді України. Ні СБУ, ні УДОУ положеннями законів центральними органами виконавчої влади не визначалися. Більше того, у ст. 10 Закону України “Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб” передбачається взаємодія УДОУ як із центральними органами виконавчої влади, так і зі СБУ, що свідчить про відокремлення законодавцем, принаймні СБУ від центральних органів виконавчої влади.

Водночас Державну прикордонну службу України (ДПСУ) законодавцем також визначено “правоохоронним органом спеціального призначення”, однак при цьому головним елементом організаційної структури постає “спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону”. Найбільш функціонально наблизений до СБУ і УДОУ орган - Державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України (ДССЗІУ) у минулому - Департамент спеціальних телекомунікаційних систем і захисту інформації СБУ - визначено “державним органом, який призначений для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв’язку”. При цьому структуру ДССЗІУ складають “спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади” та підпорядковані йому органи і підрозділи, а характер повноважень і СБУ, і УДОУ, і ДПСУ не залишає сумнівів щодо їх належності до органів державної влади. Зрештою, Законом України “Про основи національної безпеки України” поняття “правоохоронні органи” тлумачиться як “органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій”. Тим самим усі державні інституції, що визначені як правоохоронні органи, слід вважати віднесеними до органів державної влади.



Окремою формою реалізації влади в єдиній системі публічно-владних відносин є органи місцевого самоврядування.

> *Місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.*

Отже, місцеве самоврядування - це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами: територіальними громадами і сформованими ними органами. Конституційна правосуб'єктність територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування може реалізовуватись як безпосередньо через різноманітні форми прямої демократії (місцеві референдуми та вибори, загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо), так і через органи місцевого самоврядування (шляхом представницької демократії).

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ч. 3 ст. 140 Конституції України).

Система територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування в Україні визначена на конституційному рівні. Відповідно до ч. 4 ст. 141 Конституції України статус виконавчих органів ради та їх повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

У чинних положеннях Закон<sup>7</sup> України <sup>іс</sup>“Про місцеве самоврядування в Україні” складові елементи системи місцевого самоврядування в частині запровадження посади старости (абз. 5 ч. 1 ст. 5 вказаного Закону) не відповідають конституційним нормам, оскільки за змістом положень Конституції України система місцевого самоврядування включає лише територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду та їх виконавчі органи; сільського, селищного, міського голову; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; а також органи самоорганізації населення (ч. 3, ч. 4 та 6 ст. 140, ч. 2 ст. 141 Конституції України).

Територіальна громада є первинним суб'єктом системи місцевого самоврядування - жителі села чи добровільно об'єднані у сільську громаду жителі кількох сіл, селища та міста.

Сільська, селищна, міська рада - виборний орган місцевого самоврядування, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і

приймати від її імені рішення.

Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях (ч. 2 ст 141 Конституції України).

Районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (ч. 4 ст. 140 Конституції України).

Виконавчий орган сільської, селищної..... міської ради - орган, що створюється відповідною радою для реалізації виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування в межах, визначених Законом України “Про місцеве самоврядування” та іншими законами.

Органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та інші) - представницькі органи, що за ініціативою жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста, створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами і наділяються ними частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Характерні ознаки публічно-конституційної природи органів місцевого самоврядування:

- компетенція органів місцевого самоврядування встановлюється Конституцією і законами України;

- влада місцевого самоврядування підзаконна, організаційно відособлена, має особливий об’єкт - питання місцевого значення і здійснюється на основі комунальної власності;

- органи місцевого самоврядування мають бути підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальною громадою в межах здійснення наданих їм законом повноважень;

- влада органів місцевого самоврядування поділяється на представницьку - вираження волі територіальної громади, надання їй загальнообов’язкового характеру; і виконавчу - здійснення управлінської, владно-організаційної діяльності, спрямованої на виконав-

ня правових актів, прийнятих безпосередньо територіальною громадою або її представницьким органом;

- легітимація та легалізація локального інтересу територіальної громади в межах конституційних норм;
- не заперечуючи пріоритетність Конституції і законів України, органи місцевого самоврядування керуються також локальною правовою базою - статутами територіальних громад, рішеннями та актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

### 5.3. Взаємозв'язки в системі публічної влади

Публічна влада з позиції перманентного, безперервного адміністрування складається зі структурних одиниць, і як вже зазначалося, базовою серед яких виступає кожен окремий орган державної влади та місцевого самоврядування. Елементний склад системи органів влади практично перебуває у взаємодії із зовнішнім соціальним середовищем, так і між самими органами.

**А Організаційна структура** (від лат. structure - будова, розташування, порядкована сукупність взаємопов'язаних елементів, які перебувають між собою у стійких взаємозв'язках, що забезпечує їх функціонування і розвиток як єдиного цілого.

Загальні засади організації структури управлінських відносин між органами публічної влади окреслені в Конституції та статусних законах.

Зокрема, ч. 1 ст. 6 Конституції України передбачено поділ державної влади на: законодавчу, виконавчу і судову, що називають ще розподілом влад "по горизонталі". Йдеться про організацію державної влади на засадах поділу її функцій і повноважень між вищими органами держави. Це підтверджується й позицією Конституційного Суду України, відповідно до якої "поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співро-

бітництва як єдиної державної влади” (абз. 2 п. 4.1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2008 від 01 квітня 2008 р.).

Суть ідеї поділу влади - запобігти зловживанням владою, її монополізації, концентрації. Важливим фактором досягнення цієї ідеї є відповідні засоби стримувань і противаг, які мають урівноважувати всі три гілки державної влади.

Ідея встановлення стримувань і противаг (англ. checks and balances) набула визнання в процесі розробки основного закону США, хоча відповідний термін сформувався пізніше на початку XIX ст. Прихильники відповідної ідеї ставили за мету встановити такі взаємозв'язки між законодавчою владою (Конгресом) і виконавчою владою (президентом), завдяки яким кожен з відповідних органів мав би можливість упередити спроби узурпації або надмірної концентрації влади іншим.

**ф Стимування і противаги** - конституційно визначені компетенційні взаємозв'язки міждержавними органами (насамперед між вищими органами- **ЧИИ**<sup>1</sup> ми держави) в контексті принципу розподілу влади.

Конкретний зміст ідеї поділу державної влади знаходить свій прояв у таких елементах механізму стримувань та противаг:

- взаємний контроль органів державної влади з метою запобігання перевищенню повноважень, зловживань владою;

Відповідно до ст. 91 Конституції України закони (нормативно-правові акти, що мають вищу юридичну силу і якими деталізуються й конкретизуються конституційно-правовий статус усіх державних інституцій, прав і свобод людини і громадянина) приймаються тільки Верховною Радою України - законодавчим (вищим представницьким) органом. Разом із тим Президент України має право вето щодо прийнятих законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд парламенту (п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України). У свою чергу, підтвердження прийнятого закону у Верховній Раді України кваліфікованою більшістю в не менш, як 2/3 голосів від конституційного складу (подолання вето) передбачає обов'язок глави держави промудувати прийнятий у такий спосіб закон протягом 10 днів (ч. 4 ст. 94 Конституції України). З огляду на непоодинокі приклади зловживання главою держави правом вето, подолання якого не супроводжувалося офіційним підписанням та оприлюдненням закону, у 2004 р. до Конституції України було внесено новеллу: "У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом".

парламентом за участю глави держави і глави уряду; склад місцевих державних адміністрацій формується їх головами, які, у свою чергу, призначаються главою держави за поданням Кабінету Міністрів України,

і різний спосіб формування влади (Верховна Рада України і Президент обираються громадянами України; уряд призначається

судді судів загальної юрисдикції призначаються Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, установленому законом;

- взаємозалежність органів державної влади під час їх формування та призначена посадових осіб (склад уряду призначається парламентом переважно за поданням Прем'єр-міністра, але призначення останнього здійснюється за поданням Президента України, який, у свою чергу, діє за пропозицією парламентської більшості; органи судової влади утворюються, реорганізуються і ліквідовуються законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя);

До складу Конституційного Суду України входять 18 суддів Конституційного Суду України. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України (ст. 148 Конституції України).

- наявність конституційно визначених можливостей у механізмі конституційної відповідальності (право розпуску парламенту (ч. 2 ст. 90 Конституції України), вотум недовіри уряду з боку парламенту (ч. 1 ст. 87 Конституції України), імпічмент главі держави (ст. 111 Конституції України) тощо).

Системі органів виконавчої влади притаманні вертикальні адміністративні правовідносини. Конституція України дає підстави виокремлювати у складі системи органів публічного управління три організаційно-правові рівні:

- 1) вищий рівень системи - Кабінет Міністрів України (ч. 1 ст. 113 Конституції України);
- 2) центральний рівень системи - міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (п. 9-2 ст. 116, ч. 1 ст. 120 Конституції України);
- 3) місцевий (або територіальний) рівень системи - місцеві органи виконавчої влади (ст. 120 Конституції України) - обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації.

Визначені рівні системи органів виконавчої влади передбачають субординаційні відносини - відносини прямого підпорядкування нижчих рівнів вищим (п. 9 ст. 116, ч. 7 ст. 118 Конституції України).

*Виникає занепокоєння практики ігнорування конституційного положення про здійснення державної влади в Україні "на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову" (ч. 1 ст. 6) шляхом створення державно-владних інституцій поза межами виконавчої влади. Така практика була започаткована указами глави держави 2007 р., коли Фонд державного майна*

*України, Антимонопольний комітет України, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Службу безпеки України та Управління державної охорони України було виключено із переліку центральних органів виконавчої влади. На жаль, ці суперечності не щезли з відновленням чинності Конституції України в редакції 1996 р. та встановленням контролю глави держави над урядом. Зокрема, 07 жовтня 2010 р. було внесено зміни до Закону України "Про природні монополії", якими національні комісії регулювання природних монополій визначалися не центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, а "державними колегіальними органами". У новітніх умовах продовжується практика фактичного конструювання системи органів державної влади, які здійснюють розпорядчо-виконавчі функції, але не віднесені до органів виконавчої влади. Передусім ідеться про створення Національного антикорупційного бюро України зі статусом "державного правоохоронного органу".*

---

Разом із конституційними засадами поділу державної влади в Україні діє принцип визнання та гарантовано сті місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України). Отже, на рівні областей і районів діють дві системи органів: державної влади і місцевого самоврядування. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, не маючи власних виконавчих органів, делегують велику кількість власних повноважень місцевим державним адміністраціям. У частині повноважень, делегованих їм районними чи обласними радами, місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам, які можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру висловили дві третини депутатів від складу ради, Президент приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації (ч. 6, ч. 9, ч. 10 ст. 118 Конституції України).

Водночас Конституція не виключає ймовірності надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів вико

навної влади. Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Державою також установлюються гарантії реалізації органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади через здійснення фінансування цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків чи передавання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. У частині здійснення повноважень органів виконавчої влади органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 4 ст. 143 Конституції України).

У результаті чого між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування використовуються такі організаційно-правові методи: а) делегування повноважень; б) контроль за виконанням делегованих повноважень; в) інформаційне забезпечення; г) вироблення спільних рішень; д) погодження актів і рішень; е) матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень; є) планування тощо.

Сільські, селищні, міські ради є самостійними у прийнятті рішень із питань, що належать до їх компетенції і не мають підпорядкування по вертикалі чи горизонталі. Вирішення суперечностей щодо сфери їх повноважень покладається на суди.

Виконавчі комітети рад населених пунктів та районних у містах рад є підконтрольними, підпорядкованими і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади - підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Огляд конституційної організації публічної влади, яка відповідає сучасним вимогам, не буде повним без питання партисипативного управління. Упровадження і дія механізмів партисипативної демократії в публічному врядуванні дає змогу відійти від пасивного споживацтва в системі управління суспільними відносинами до активної участі громадськості в управлінні державою.

*Термін "партисипативний" (англ. Participate) перекладається як "брати участь". У наукових доробках зустрічається паралельне вживання*

*перекладу терміна у формі "партисипаторний", "партисипативний" і похідних від нього "партисипація", "партисипатія", які, по суті, мають тотожне значення, ідея "партисипатії" запозичена із зарубіжної теорії і практики управління і означає залучення до прийняття управлінських рішень найманих працівників.*

У сфері публічного управління концепція партисипатії означається як активна участь громадян у прийнятті управлінських рішень, спрямування громадськістю діяльності публічної влади, взяття частини позитивної відповідальності за задоволення суспільних потреб громадою, спільне визначення перспектив розвитку. Це, у свою чергу, має позитивно впливати на підвищення ефективності організаційно-управлінських рішень, мотивації до активної участі громадян у забезпеченні суспільних потреб, якості адміністративних послуг, загальної атмосфери задоволення публічною політикою в державі.

Суб'єктом партисипативного управління можуть бути:

- колективні суб'єкти (народ, територіальна громада, колектив громадян (група, об'єднання за організаційною ознакою: місце проживання, професійні інтереси, досягнення спільної мети тощо));
- індивідуальні суб'єкти (громадяни України, які є дієздатними та які досягають вісімнадцяти років).

При цьому' кожен громадянин України може бути безпосереднім суб'єктом участі в публічному управлінні одночасно в кількох формах прояву колективної партисипації: а) на державному рівні; б) на місцевому рівні, (обласний, районний, міжрайонний, міський, селищний, сільський тощо); в) на організаційному рівні (спільні інтереси), який, у свою чергу, також може мати різні рівні (загальнонаціональний, обласний, районний, міський тощо).

Зміст установчої влади українського народу конституційно визначається природними правами на:

- а) самовизначення, яке український народ успішно реалізував шляхом створення власної держави (преамбула Конституції). Принцип самовизначення народів уключає право на створення власної суверенної і незалежної держави або встановлення будь-якого іншого політичного статусу (Відповідно до Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами, відповідно до Статуту Організації Об'єднаних На



цій, прийнятої 24 жовтня 1970 р. Резолюцією 2625 (XXV) на 1883-му пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН);

б) прийняття установчого акта держави - Основного Закону України (преамбула Конституції України); -

в) визначення і зміну конституційного ладу (ч. 3 ст. 5 Конституції України);

г) зміну території власної країни (ст. 73 Конституції України);

д) формування (періодичне переобрання) складу Верховної Ради України (ст. 76 Конституції України) та обрання на посаду глави держави (Президента України) (ст. 103 Конституції України);

е) затвердження законопроекту про внесення змін до розд. I, III та ХІТІ Конституції України (ч. 1 ст. 156 Конституції України). Основним способом здійснення українським народом належних йому політичних прав, що становлять зміст установчої влади, є голосування кожного громадянина за прийняття відповідного рішення на всеукраїнському референдумі та виборах.

Залучення громадян до розробки і прийняття рішень органів публічної влади на конституційному рівні передбачено нормою ч. 1 ст. 38 Конституції України. Разом із тим нормативна конструкція “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...” повинна забезпечуватись установленням відповідних обов’язків органів публічної влади та закріпленням реальних форм її здійснення.

Також потребує вдосконалення нормативне забезпечення референдного процесу в частині визначення строку проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, оскільки ні Конституція України, ні Закон України “Про всеукраїнський референдум” не встановлюють часових критеріїв щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Місцевий референдум взагалі не може бути реалізований громадою, оскільки на законодавчому рівні не врегульований механізм його проведення.

Отже, конституційні норми в частині реалізації участі громадян в управлінні державними справами потребують удосконалення правового регулювання організаційних механізмів упровадження цього права.

Таким чином, конституційна організація публічної влади має складну системну організацію, покликана регулювати у відповідних конституційних межах суспільні відносини, інституційно виявляється у впорядкованій сукупності органів влади, які перебувають між собою у стійких взаємозв'язках, що забезпечує їх функціонування і розвиток як єдиного цілого, і повинна гарантувати широкий доступ громадян до форм безпосередньої демократії.

---

### Питання та завдання для самоперевірки і контролю засвоєних знань

---



#### Питання для самоперевірки

1. Розкрийте сутність поняття "публічна влада" та "організація публічної влади".
2. Охарактеризуйте принципи організації й діяльності органів публічної влади.
3. Назвіть основні ознаки органу державної влади.
4. Визначте складові інституційної організації публічної влади.



#### Тестові завдання для контролю засвоєних знань

1. Суб'єктом партисипативного управління можуть бути:
  - а) колективні суб'єкта (народ, територіальна громада, колектив громадян (група, об'єднання за організаційною ознакою: місце проживання, професійні інтереси, досягнення спільної мети тощо);
  - б) лише окремо кожен громадянин, який досяг двадцята одного року;
  - в) індивідуальні суб'єкти (громадяни України, дієздатні, які досягли вісімнадцяти років);
  - г) органи публічного управління.
2. Концепція партисипатії в публічному управлінні означає:

- а) прийняття управлінських рішень на місцевому і центральному рівні органами публічної влади на підставі аналізу суспільної думки;
  - б) активну участь громадян у прийнятті управлінських рішень, спрямування громадськістю діяльності публічної влади;
  - в) взяття частини позитивної відповідальності за задоволення суспільних потреб громадою, спільне визначення перспектив розвитку.
3. Організаційна структура - це:
- а) конституційно визначені компетенційні взаємозв'язки міждержавними органами (насамперед між вищими органами держави) в контексті принципу поділу влади;
  - б) впорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів, які перебувають між собою у стійких взаємозв'язках, що забезпечує їх функціонування і розвиток як єдиного цілого.
4. Конституційне регулювання публічної влади в Україні визначає:
- а) місце та роль суб'єктів здійснення влади в державному механізмі;
  - б) принципи організації та діяльності публічної влади;
  - в) інституційну організацію публічної влади;
  - г) політичні взаємозв'язки в системі публічної влади;
  - д) правовий статус та повноваження публічно-владних інституцій.
5. Орган державної влади утворюється:
- а) спеціально для задоволення загальних (публічних) потреб та інтересів, у межах повноважень, що передбачені Конституцією та законами України;
  - б) на основі офіційних політичних (публічних) правових рішень, нормативних актів;
  - в) із метою здійснення владно-управлінського впливу на суспільство, окремі соціальні групи, територіальні громади, відносини і процеси.

## ТЕМА 6

# Правовий статус та повноваження публічно-владних інституцій

### 6.1. Поняття правового статусу органу публічної влади

Наявність широкого кола потреб людей, які потребують спільного вирішення, зумовлює наявність особливої публічної влади. Органічною властивістю такої влади є потреба в постійному практичному здійсненні, без чого вона втрачає сенс.

■ Розвиток як самого суспільства, так і зміна зовнішніх чинників зумовлюють виникнення суттєво нових викликів, на які має реагувати публічна влада. Тому не можна наперед детально визначити всі суспільні дії, які мають бути вжиті з метою задоволення публічних інтересів. Однак можна і потрібно окреслити певні напрями публічно-владної діяльності. Також здійснення публічної влади, навіть із метою задоволення спільних інтересів у суспільстві, має враховувати наявність інших, приватних інтересів. Відтак публічно-владна діяльність здійснюється не тільки за певними напрямками, а й заздалегідь визначеними (отже обмеженими) засобами.

У цьому контексті виокремлюються функції публічної влади, кожна з яких має свій об'єкт впливу, зміст та специфічні засоби реалізації.

**ф Функції публічної влади** - основні напрями діяльності, які відображають її *сутність, суспільне* покликання, цілі і завдання по впорядкуванню суспільних справ в притаманних цій владі формах та відповідними засобами.

Здійснення публічно-владних функцій, з одного боку, є достатньо постійним та систематичним. З другого боку, функції мають тенденцію змінюватися - вони виникають, змінюються і зникають відповідно до зміни пріоритетів публічної влади в конкретно-історичних умовах.

Змістом публічно-владної функції постає сам процес впливу на певні суспільні відносини або групу однорідних суспільних відносин. Однак ще більш важливим є визначення суб'єкта такого впливу.

У межах кожної держави для реалізації її покликання створюються певні інституції, сукупність яких визначається як механізм держави. Унаслідок виокремлення відносно самостійної публічної влади - самоврядної можна говорити про більш широке поняття - "публічний механізм", який обслуговує задоволення спільних публічних інтересів.

У цьому механізмі більшу частину складають державні та комунальні підприємства, установи, заклади, організації, які здійснюють предметну діяльність, спрямовану на перетворення об'єктивної реальності та створення матеріальних і нематеріальних цінностей, надання послуг. Широта предмета такої діяльності, як і кількість суб'єктів її здійснення, визначаються низкою суспільно-політичних чинників і можуть змінюватися залежно від позиції найбільш впливових суспільних сил. ■ ■

Однак частина публічного механізму безпосередньо матеріальних і духовних цінностей не створює, головним її покликанням є впорядкування суспільної життєдіяльності. Ця частина публічного механізму може бути визначена як апарат публічної влади. Розмаїття об'єктів упорядковуючого впливу апарату<sup>7</sup> публічної влади об'єктивно зумовлює його складну структуру.



Апарат публічної влади - упорядкована сукупність всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, які забезпечують упорядкування суспільної життєдіяльності.

Виходячи із загального розуміння органу як відносно відокремленої частини цілого, яка реалізує його функції, орган публічної влади можна визначити як організаційно відокремлений колектив уповноважених осіб або одну особу, які виконують певні публічно-владні завдання та функції. При цьому кожен із цих органів є унікальним і неповторним. Асиметричність реалізованих функцій зумовлює єдність апарату публічної влади, іманентну взаємну потребу в існуванні та дієвості кожного із них.

> *Упорядкованість внутрішньої будови апарату публічної влади та раціональність відносин окремих органів між собою не виникають самі по собі, а значною мірою забезпечуються свідомими цілеспрямованими зусиллями.*

Завдячуючи специфічним рисам права як регулятора суспільних відносин, а саме - формальній визначеності за змістом, установленням (або санкціонуванням) та гарантуванням відповідних правил поведінки державою - саме правове оформлення становища кожної складової апарату публічної влади постає необхідною передумовою раціонального облаштування цього апарату в цілому. Правове регулювання статусу органу публічної влади надає визначеності його становищу в цілісній системі органів публічної влади та забезпечує чітке позначення меж і засобів його діяльності. Отже, визначення правовими засобами становища кожного, із органів публічної влади перебуває в центрі правового регулювання публічного управління в цілому - без цього публічне управління як свідомий цілеспрямований вплив державних та самоврядних органів, їх посадовців на суспільні процеси, поведінку та діяльність людей є взагалі неможливим.



**Правовий статус органу публічної влади** - визначене юридичними засобами його становище в цілісній системі апарату публічної влади.

Визначення правового статусу того чи іншого суб'єкта публічної влади може бути вужьким і широким. Слід відзначити певне зловживання вужькими визначеннями, хоч вони зазвичай не відображають повноти правового становища окремого органу.

Прикладом може бути широко використовуване визначення статусу Президента України, викладене у ст. 102 Конституції України:

"Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина". До ст. 102 жодні зміни не вносилися з моменту прийняття Конституції України 28 червня 1996 р., але це ніяким чином не означає, що статус глави держави за цей час не зазнав жодних змін.

Так само, з 1996 р. ч. 1 ст. 113 Конституції України незмінно визначає: "Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади". Однак становище українського уряду в цілісній системі державного апарату з того часу зазнавало вельми суттєвих змін.

Тому точно передати правове становище окремого органу<sup>7</sup> публічної влади можна винятково за допомогою широкого визначення, яке відображає низку сутнісних елементів цього становища. Однозначності у визначенні цих елементів немає.

*Відомий теоретик у галузі державного управління Г.Атаманчук вважає, що складовими правового статусу державного органу є:*

- розташування і природа (існуючого або передбачуваного) державного органу в цілісній системі державних органів країни;
  - компетенція державного органу - юридичне вираження сукупності управлінських функцій і повноважень державного органу щодо окремих керованих об'єктів;
  - юридичне закріплення його організаційної структури, а також форм, методів і процедур її функціонування.
- 

До ключових елементів статусу органу публічної влади слід віднести такі:

- природа та місце розташування в цілісній системі органів публічної влади;
  - порядок утворення, реорганізації та ліквідації органу; формування його складу;
  - компетенція як сукупність підвідомчих цьому органу питань та повноважень, необхідних для їх вирішення;
  - організаційна структура, форми, методи і процедури її функціонування;
  - відповідальність.
- 

*Правовий статус органу публічної влади постає як юридично визначені його природа та місце в цілісній системі апарату публічної влади, зумовлені цим порядок утворення, реорганізації та ліквідації, відображеним у компетенції функціональним покликанням, організаційною структурою з притаманними їй засобами функціонування та відповідальністю за вирішення суспільно необхідних завдань.*

Форми закріплення правового статусу органу публічної влади значною мірою визначаються його природою та місцем розташування в системі публічної влади, а також способом формування. Слід урахувати, що правове становище окремого органу на владно-імперативних засадах може визначатися винятково актами, які перебувають на вершині ієрархії джерел права. У конституційній державі такими формами є, як правило, конституція та поточні закони. Це зумовлено правовою природою Основного Закону, який постає як сукупність правоположень, що визначають засади конституційного ладу окремої держави, та поточних законів, які, на відміну від інших правових актів, є **безпосереднім** утіленням загальнодержавної волі. Конкретизація положень конституції та законів, які визначають

правове становище окремого органу публічної влади, в інших правових актах є можливою і необхідною, але вона не може змінювати це органу суановище<sup>^</sup>.

Окреслюючи вимоги до змісту правового регулювання ██████ публічної влади, основними слід вважати такі:

- своєчасність прийняття, зміни та скасування необхідних правових норм;
- достатня стабільність прийнятих норм;
- оптимальність узагальнення нормативного матеріалу;
- необхідна повнота унормування;
- внутрішня узгодженість норм.

Розкриваючи зміст цих вимог, слід зазначити, що недотримання, наприклад, вимоги щодо своєчасності правовстановлення сприяє формуванню уявлень, що правовий статус окремих органів може визначатися і безвідносно встановлення необхідних правил поведінки суб'єктів права. У складному становищі опиняється управлінський апарат, який змушений робити вибір між дотриманням застарілих норм і необхідністю діяльності в умовах нових суспільних реалій. Будь-які нелегітимні спроби знайти нелегітимний вихід із цієї колізії об'єктивно підсилюють і поширюють у суспільстві правовий нігілізм.

Конституція України встановлює, що виключно законами України визначається "організація і діяльність органів виконавчої влади" (п. 12 ч. 1 ст. 92), "організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України" (ч. 2 ст. 120). Однак, наприклад, Закон України "Про Кабінет Міністрів України" було прийнято тільки через 10 років після прийняття Конституції України, а Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" - через 15.

Да raw я стабільність прийнятих норм дає суспільству мож

ливість зрозуміти і засвоїти статусні характеристики органів публічної влади, застосовувати їх на практиці й всебічно оцінити. Слід урахувати морально-психологічний чинник - тривалий час в нашому суспільстві правова регламентація статусу окремих владних інституцій була скоріше консервативною, ніж динамічною. Зокрема, в Українській РСР система центральних органів виконавчої влади закріплювалася безпосередньо Конституцією Української РСР. Отже, створення, реорганізація, ліквідація будь-якого із ЦОВВ потребува-



ло внесення змін до Основного Закону. Однак, дотримання вимоги стабільності правової норми має забезпечуватися передусім не ігноруванням суспільних реалій, а правотворенням, розрахованим на перспективу.

Оптимальність узагальнення норм є важливою, оскільки загальність (рамковість) норм не дає їм змоги бути належним орієнтиром для практичного використання і не можуть бути використані без відповідної інтерпретації. Говорячи про органи публічної влади у разі відсутності належного регулювання нормами, джерелом яких постають закони України, їх місце неминуче посідають норми, викладені в підзаконних актах. Водночас прагнення надмірно конкретизувати приписи правової норми може призвести до втрати нею регулятивних властивостей. Другу обставину особливо важливо враховувати в процесі внесення змін до нормативно-правових актів, коли бажання конкретизувати юридичну норму на практиці призводить до обмеження сфери її застосування.

*Тривалий час у законодавстві України за інерцією більш консервативної радянської правотворчості вказувалося на здійснення тих чи інших повноважень конкретним центральним органом виконавчої влади. Однак в умовах внесення постійних змін до структури системи центральних органів виконавчої влади такий підхід виявив свою недосконалість і законодавець почав використовувати більш загальні формулювання, наприклад, "спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади", "центральний орган виконавчої влади, до відання якого віднесено питання..."*

Істотною є вимога повноти нормативної основи державного управління. Це передбачає прийняття актів, які: регламентують усі суспільні відносини, що потребують правового опосередкування; містять процесуальні норми, що закріплюють процедуру реалізації матеріальних норм; закріплюють ефективні організаційно-правові механізми забезпечення дотримання правових норм.

*Як свідчить практика, реалізація конституційних положень, які визначили статусні характеристики окремих органів державної влади, внаслідок прогалин у частині конкретизації окремих положень зумовила суттєві розбіжності в баченні статусу цих органів. Зокрема, у січні та квітні 2007 р. указами Президента України № 56/2007 і 365/2007 п'ять органів державної влади були виведені за межі системи центральних органів виконавчої влади, оскільки у відповідних статутних законах були відсутні відповідні положення.*

Досягнення внут^шньоизгод^ос^ в умовах суперечливості явищ суспільного життя і управлінських завдань, які потребують правового оформлення; потребою постійного коригування нормативної основи управління і колізіями між нормами, закріпленими в різний час і в різних актах. До цього додаються і непоодинокі приклади втілення суб'єктивізованих підходів до визначення змісту окремих положень нормативно-правових актів.

Законом України "Про Державне бюро розслідувань" визначено його статус як центрального органу виконавчої влади, "що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції" (ст. 1). При цьому порядок призначення керівника ЦОБВ встановлено таким чином: "Директор Державного бюро розслідувань призначається на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу (далі - Конкурсна комісія) на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань..." (ч. 1 ст. 11). Однак відповідно до п. 9-2 ст. 116 Конституції України саме Кабінет Міністрів "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", а п. 31 ч. 1 ст. 106 вказує на вичерпне визначення повноважень Президента України Конституцією України. Ці суперечності можуть стати істотною перешкодою в практичній діяльності створюваного державного органу.

## 6.2. Повноваження органу публічної влади: поняття та види

Унаслідок того, що публічна влада за своєю природою відображає суспільну потребу в необхідній діяльності, особливої ваги набуває коректне визначення засобу реалізації функціонального покликання будь-якого органу публічної влади. Саме тому "повноваження" постають базовою категорією, яка значною мірою визначає статус будь-якого органу публічної влади.

На відміну від приватних осіб, які мають вільний вибір власних дій у межах загальнодозвольного порядку правового регулювання, регламентація функціонування органів публічної влади здійснюється в зобов'язуюче правомочному порядку. В Україні це закріплено в ч. 2 ст. 19 Конституції: "Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

Є наочні розбіжності у розумінні самого поняття "повноваження".

Повноваження - право, надане кому-небудь для здійснення чогось. (Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І. К.

Білодіда. - Київ : Наук, думка, 1970-1980' - Т. 6, 1975. - С. 684.)

Повноваження - права, надані особі або підприємству органами державної влади (Сучасний тлумачний словник української мови : 65000 слів / за заг. ред. В. В. Дубчинського ; редкол. : Н. М. Божко, Н. М. Ткаченко [та ін.]. - Харків: ВД "Школа", 2006. - С. 689).

Коректне розуміння повноважень суб'єктів публічної влади потребує врахування їх потрійної природи: повноваження постають як органічна єдність трьох складових: функціонально-діяльній, ресурсній і правовій.

Розглядаючи першу складову, варто пригадати, що органи публічної влади покликані реалізовувати певні суспільно необхідні **функції**.

*^Повноваження постають тим засобом, за допомогою якого держава уповноважує окремі частини апарату публічної влади виконувати відповідні функції.*

Функції публічної влади є об'єктивними. Розглядаючи функції як суспільно необхідний напрям діяльності апарату публічної влади та враховуючи обмеженість матеріальних ресурсів, які суспільство може дозволити відволікти на впорядкування власної життєдіяльності, слід визнати обмеженість номенклатури функцій публічної влади. Функція публічної влади завжди відображає потребу об'єкта управління в управлінському впливі. Первинність функцій щодо повноважень зумовлює об'єктивність останніх.

*У Повноваження суб'єкта публічного управління постають як зумовлена потребами об'єкта управління об'єктивно необхідна передумова справляння управляючого впливу.*

Об'єктивність постає надзвичайно важливою характеристикою повноважень, які: 1) є втіленням суспільної необхідності; 2) не можуть бути "придумані"; 3) можуть тільки перерозподілятися.

Ресурсний аспект повноважень не може розумітися як залежність обсягу повноважень від наявності у публічної влади необхідних матеріальних ресурсів (із позицій ресурсно-розподільчого підходу). Публічна адміністрація жодної держави, навіть з найбільшими

матеріальними ресурсами, не має у своєму розпорядженні надлишок таких ресурсів унаслідок загальної їх обмеженості. В умовах постто- талітарної держави з відмовою від притаманної такій державі концентрації у неї суспільних ресурсів усвідомлення цієї обставини є особливо важливим.

Ключовим ресурсом повноважень суб'єкта публічного управління є публічна влада.



**Публічна влада** - право і реальна здатність державних органів та самоврядних інституцій впливати на суспільні процеси, поведінку та діяльність людей та їх колективів за допомогою широкого кола необхідних та визнаних засобів до легального і легітимного примусу включно.

Повноваження публічно-владних інституцій постають як міра і межа використання публічної влади в управлінських процесах, що відображається передусім в їх обсязі та характері (ступені самостійності). У разі перерозподілу повноважень передається не влада як така, а змінюються міра та межа її використання.

*> Передавання повноважень від одного суб'єкта до іншого не обов'язково і не завжди супроводжується збереженням незмінності владного впливу.*

Специфіка ресурсного наповнення повноважень не означає можливість здійснення повноважень окремими публічно-владними суб'єктами безвідносно надання в їх розпорядження відповідних матеріальних ресурсів.

Однак забезпечення наданих повноважень необхідними матеріальними ресурсами є внутрішнім аспектом організації публічної влади.

*За умов загального низького рівня забезпеченості матеріальними ресурсами суб'єктів публічної влади в конкретній державі не може йти мова про достатнє ресурсне забезпечення здійснення повноважень окремими органами. Може йтися винятково про співрозмірний розподіл ресурсів, який би унеможливив відносну непропорційність їх розподілу. Саме так потрібно розуміти загальний принцип, що передавання повноважень від одного суб'єкта публічної влади до іншого має супроводжуватися і необхідним ресурсним забезпеченням.*

У повноваженнях функціонально-діяльнісний зміст та ресурсне наповнення мають набути необхідної правової оболонки. Право-

вий аспект повноважень є втіленням стабілізуючої ролі права в регулюванні суспільних відносин.

Неоднозначним є сприйняття імперативності повноважень публічно-владних інституцій. Зокрема, у частині співвідношення в них права та обов'язку. Розглядаючи право як визнану можливість діяти певним чином, навряд чи можна здійснення публічної влади окремими її суб'єктами визначати як можливе та ще й здійснюване на власний розсуд. У цьому відношенні будь-який представник держави чи територіальних колективів суттєво відрізняється від приватних осіб, які можуть обирати для себе прийнятний варіант: реалізувати надану їм можливість чи ні. Суб'єкт публічної влади позбавлений вибору, оскільки він діє не у власних, а в публічних інтересах. Саме існування такого суб'єкта зумовлене певною суспільною потребою.

*Видатний німецький конституціоналіст Г.Єллінек у роботі "Загальне вчення про державу" звертає увагу на те, що держава та її органи не перебувають у правовідносинах, а утворюють одне ціле. Поза своїми органами держава - "юридичне ніщо". Орган представляє державу в межах компетенції. Компетенційні спори між органами держави - завжди спори про об'єктивне право. Спорів про суб'єктивне право між державними органами бути не може.*

Правові норми, що наділяють органи публічної влади повноваженнями, мають розглядатися як імперативні вимоги, не як права, якими можна користуватися або не користуватися за власним вибором, а як обов'язок.

> У повноваженнях органу публічної влади суспільна необхідність суттєво переважає і поглинає суспільну можливість.

Повноваження слід розглядати не як права і обов'язки, а як симбіоз прав і обов'язків, правообов'язки.

Глибинний зміст повноважень у такому розумінні найбільш точно передається, якщо використовувати дієслова утретій особі о^^ нини: призначає, координує, керує, визначає, спрямовує, покладає, притягує тощо.

Державна фіскальна служба України відповідно до покладених на неї завдань:

"1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, ідо належать до компетенції ДФС, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодав

чих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру фінансів;

2) розробляє проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів Мінфіну з питань, що належать до сфери діяльності ДФС;

3) розробляє форми податкових декларацій (розрахунків), звітності та інших документів;

4) здійснює адміністрування податків і зборів, митних та інших платежів, єдиного внеску в порядку, встановленому законом, забезпечує контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою їх нарахування та сплати до бюджету і відповідних позабюджетних фондів;

5) контролює своєчасність подання платниками податків та єдиного внеску передбаченої законом звітності, своєчасність, достовірність, повноту нарахування та сплати податків і зборів, єдиного внеску, митних та інших платежів;

6) здійснює контроль за дотриманням податкового і митного законодавства, законодавства щодо трансфертного ціноутворення, законодавства щодо адміністрування єдиного внеску та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого законом покладено на ДФС;

7) здійснює облік платників податків та єдиного внеску, осіб, які здійснюють операції з товарами, що перебувають під митним контролем, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням;

8) забезпечує ведення обліку податків і зборів, платежів;

9) здійснює диференціацію платників податків..." (Положення про Державну фіскальну службу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236).

На практиці має місце розрив прав і обов'язків у повноваженнях, що суттєво зменшує як імперативність повноважень, так і в цілому визначеність функціонування апарату публічної влади. Надання повноважень, які не мають необхідної імперативності, створює невизначені (недостатньо визначені) обов'язки та розмиває відповідальність. На жаль, це має місце навіть у первинних правових актах.

"Президент України... припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією" (п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України)".

Однак "Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;

## Правовий статус

« та повноваження публічно-владних інституцій

- 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
- 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися” (ч. 2 ст. 90 Конституції України).

“Стаття 35. Повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- 1) укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг;
- 2) сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;
- 3) сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць...” (Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Δ Повноваження органу публічної влади - зумовлений потребами об'єкта ЛЕї управління правооб'язок здійснювати публічно-владний вплив на суспільні відносини, поведінку та діяльність людей і їх колективів з метою реалізації певної публічно-владної функції.

Розмежовуючи поняття “повноваження органу публічної влади” із суміжними, слід, передусім, визначити його співвідношення із поняттям “компетенція органу публічної влади”.

**4Mb Компетенція органу публічної влади** - юридично встановлена система координат, яка визначає належність конкретної справи до сфери відання певного органу та його роль у вирішенні цієї справи.

Компетенція органу публічної влади дає можливість визначитися із тим, чи входить певна справа до його відання і якими засобами ця справа має бути вирішена. Отже, компетенція органу влади постає як поєднання двох складових - підвідомості та повноважень.

Підвідомість - коло публічно-правових відносин, повноправним суб'єктом <sup>яких</sup> постає конкретний орган публічної влади.

Розрізняють галузеву і територіальну підвідомість.

Компетенція окремих органів відрізняється значною мірою саме внаслідок відмінної підвідомості. Поняття “орган виконавчої

влади загальної компетенції” або “орган виконавчої влади спеціальної компетенції” відображають передусім відмінність підвідомчості певного кола суспільно значущих справ. У першому випадку йдеться про віднесення всіх справ, у другому - тільки у певній галузі державного управління.

Усі міністерства України здійснюють нормативно-правове регулювання (тотожне повноваження), але кожне у визначеній сфері (відмінна галузева підвідомчість). Усі місцеві державні адміністрації наділені тотожними повноваженнями, але у кожній своя територіальна підвідомчість.

Невирішеним залишається питання щодо класифікації повноважень. На сьогодні універсальної класифікації не створено.

*Відомий російський правник Ю.Тихомиров пропонував класифікувати повноваження за трьома критеріями:*

- а) за характером, змістом та способом наділення;*
  - б) за видами суб'єктів;*
  - в) за режимом застосування.*
- 

Класифікація повноважень органу публічної влади може здійснюватися за такими основами: спрямованістю, належністю, ступенем самостійності, способом наділення носіїв, природою здійснюваної влади.

За спрямованістю:

- публічно-владні;
- внутрішньоорганізаційні.

За належністю:

- власні;
- делеговані.

**ф Делеговані повноваження** - правообов'язки, що належать конкретному д? суб'єкту публічної влади, який за певних обставин на відповідних умовах та **<ИИ>** на визначений термін передав їх іншому суб'єкту.

*Слід відрізнити делеговані повноваження від тих, які відчужуються в процесі децентралізації або деконцентрації та стають власними повноваженнями іншого суб'єкта публічної влади. Слід також враховувати специфіку застосування поняття "делеговані повноваження" у вітчизняних умовах, з практикою вимушеного делегування, оскільки самостійне здійснення частини повноважень, наприклад, районними та обласними радами є неможливим.*

## ТЕМА 6,

За ступенем самостійності:  
« дискреційні;



- недискреційні.

® Дискреційні повноваження - здійснювані самостійно, на власний розсуд.

За спр.собошидід^аіщяносіів:

« первинні;

- похідні.

За щцродшо^аійсшовашцівдади:

• державні;

- локальні.

---

*Поняття локальні повноваження в контексті органів публічної влади застосовується щодо повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, однак це поняття може вживатися для позначення повноважень організації, підприємства, установи по врегулюванню внутрішньоорганізаційних відносин.*

### 6.3. Наділення органів публічної влади повноваженнями

Значення розподілу повноважень у межах апарату публічної влади визначається тим, що він постає:

- необхідною передумовою раціонального функціонування системи публічної влади в цілому;
- важливою характеристикою відносин публічної влади і суспільства;
- динамічним процесом, який визначається низкою об'єктивних та суб'єктивних чинників.

Повноваження можуть бути тільки наданими. Присвоєння повноважень окремими суб'єктами публічної влади постає засобом розбалансування всієї системи вирішення суспільно значущих справ у визначених межах і в передбачуваний спосіб.

Механізм наділення повноваженнями суб'єктів публічної влади в демократичній державі виглядає таким чином:

1. Здійснюючи установчу владу народ безпосередньо або в особі його представників приймає Конституцію, де визначаються, розмежовуються та обмежуються передусім первинні повноваження вищих органів держави, а також окреслюються засадничі положення наділення повноваженнями інших суб'єктів публічної влади.

2. Парламент, здійснюючи законодавчу владу<sup>1</sup>, у визначених конституційними положеннями межах наділяє повноваженнями органи держави та органи місцевого самоврядування.

3. Глава держави та уряд конкретизують та деталізують повноваження окремих суб'єктів публічної влади в межах законодавчо визначених повноважень.

Способи наділення повноваженнями:

- позитивний;
- негативний.

Позитивний спосіб постає втіленням ще давньоримського принципу *ultra, vires* - не можна робити те, що не надано.

Традиційно є домінуючим, оскільки застосування негативного способу наділення повноваженнями окремих суб'єктів можливо виключно за умови, що у позитивний спосіб визначено повноваження інших суб'єктів.

Негативний спосіб передбачає можливість здійснення органом публічної влади будь-яких повноважень, які не надано іншим органам. Зокрема використовується для розмежування повноважень між органами державної влади федерації та її суб'єктів.

*У США федеральна Конституція вичерпно визначила повноваження федерації, віднісши всі інші до відання штатів. Унаслідок чого ще з XIX ст. побутує формула: "Повноваження штатів у США - це правило, а повноваження федерації-виняток, який це правило підтверджує"*

---

Ключовим чинником перерозподілу повноважень у межах системи публічної влади між державою та самоврядними інституціями постає прагнення зняти з держави відповідальність за належне вирішення суспільно значущих справ, поклавши її на самоврядні інституції.

*Розвиток місцевого самоврядування в його сучасному вигляді був зумовлений суто прагматичним прагненням далеко не демократично організованої держави зняти із себе відповідальність за вирішення справ місцевого значення. Майже одночасно на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій (60-70-ті рр. XIX ст.) відбулося виокремлення самоврядних інституцій, які були наділені повноваженнями вирішувати широке коло питань місцевого значення.*

Важливою складовою процесу наділення повноваженнями є визначення ступеня дискреційності наданих повноважень. За умов демократичної держави надзвичайно важливим є зменшення ступеня дискреційності наданих повноважень на більш високих щаблях державного апарату, із наданням можливості діяти на власний розсуд на нижчих рівнях системи державного управління.

*Радянська система державного управління значною мірою успадкувала і розвинула тенденцію до надцентралізації. Відтак абсолютна дискреційна влада зосереджувалася в політичному керівництві СРСР, натомість рішення будь-якого виконкому могло бути скасоване як відповідною радою, так і вищестоящим виконкомом. Така надцентралізація у край згубно позначалася на розвитку самостійності та відповідальності окремих ланок системи державного управління.*

Система загальних принципів наділення повноваженнями органів публічної влади включає в себе:

® обов'язковість нормативно-правового закріплення;

- зобов'язання, які виникають у зв'язку із наділенням повноваженнями, підлягають оцінці з точки зору їх правового, організаційного та фінансового забезпечення;

- забезпечення повноти наданих повноважень, необхідних для реалізації функцій відповідного рангу публічної влади;

® обов'язковість аналізу повноти вже наданих повноважень;

- дотримання єдині процедури наділення повноваженнями для однопорядкових суб'єктів;

- збереження стійкості системи органів публічної влади;

® забезпечення ефективного контролю за практичним здійсненням наданих, повноважень.

У разі розподілу повноважень “по вертикалі” в межах системи публічної влади слід керуватися принципом субсидіарності, який передбачає, що на більш високий рівень публічного управління покладається виконання суспільно значущих функцій винятково у випадках, коли їх ефективна реалізація неможлива на нижчих рівнях.

> *Принцип субсидіарності покликаний забезпечувати скорочення адміністративної відстані між органом, що приймає рішення, і сферою дії цього рішення.*

Важливими вимогами при розподілі повноважень “по вертикалі” є також:

« забезпечення необхідної самостійності органу публічної влади у виборі способів практичної реалізації наданих повноважень;

- збалансованості наданих повноважень з їх ресурсним забезпеченням;

- формування ефективного механізму контролю з практичним здійсненням наданих повноважень.

- Оскільки все більшого поширення набуває делегування повноважень органами публічної влади не тільки в межах власне системи публічної влади, а й іншим суб'єктам, потребує врахування також сукупність вимог;

- ніхто не може передати більше повноважень, ніж має сам;

- повноваження завжди здійснюються від імені суб'єкта, який це повноваження надав;

- ресурси, витрачені на здійснення повноважень, мають бути скомпенсовані;

- має забезпечуватися виконання встановлених суб'єктом делегування цільових показників.

Таким чином, важливою складовою впорядкування організації апарату публічної влади є окреслення із застосуванням юридичних засобів ролі, місця та природи кожної його складової, порядку її утворення, реорганізації та ліквідації, формування складу, окреслення меж та засобів діяльності, відповідальності за реалізацію покладених завдань та функцій. Унаслідок передусім діяльнісного покликання публічної адміністрації особливого значення набуває надання необхідної визначеності меж та засобів діяльності її органів, значною мірою втілених в повноваженнях, які мають складну природу. Наділення кожного органу публічної влади повноваженнями здійснюється з дотриманням низки вимог, без чого раціональна організація апарату публічної влади є неможливою.

## Питання та завдання для самоперевірки і контролю засвоєних знань

---



### Питання для самоперевірки

1. Поясніть чому статус органу публічної влади потребує правового закріплення.
2. Якими актами вичерпно визначаються повноваження глави держави і парламенту України?
3. Назвіть основні вимоги до змісту правового регулювання статусу органів публічної влади.
4. Яким чином визначаються в тексті нормативно-правових актів повноваження органу публічної влади?
5. У чому виявляється недискреційність повноважень органів публічної влади?



### Тестові завдання для контролю засвоєних знань

1. Обсяг повноважень органу публічної влади визначається:
  - а) наявними матеріально-фінансовими ресурсами;
  - б) необхідністю реалізації певних публічно-владних функцій;
  - в) особливостями зовнішньо- та внутрішньополітичного становища держави.
2. Співвідношення понять "повноваження" і "підвідомчість" визначається таким чином:
  - а) "підвідомчість" включає в себе "повноваження";
  - б) "повноваження" включають в себе "підвідомчість";
  - в) це відмінні поняття;
  - г) це тотожні поняття.
3. Спосіб наділення повноваженнями - "орган публічної влади здійснює повноваження, які не надані іншим органам" - визначається як:
  - а) позитивний спосіб наділення повноваженнями;
  - б) негативний спосіб наділення повноваженнями;
  - в) від'ємний спосіб наділення повноваженнями.
4. Об'єктивною основою повноважень органу публічної влади є:

- a) суспільна потреба у здійсненні певних функцій;
  - б) суспільна потреба у впорядкуванні витрачання громадських коштів;
  - в) природа цього органу.
5. Децентралізація (політична) передбачає:
- a) делегування повноважень одних органів публічної влади іншим;
  - б) відчуження повноважень;
  - в) не пов'язана із перерозподілом повноважень.

## ТЕМА 7

# Підготовка та узгодження актів публічної адміністрації

### 7.1. Поняття та види актів публічної адміністрації

Незважаючи на широку правотворчість парламенту і глави держави, публічна адміністрація (органи публічного управління) наділені правом упорядковувати власну діяльність та встановлювати вимоги стосовно управляємих суб'єктів та об'єктів. Правовою формою визначення цих вимог є правові акти управління.

В Юридичній енциклопедії визначається, що слово “акт” походить від латинських слів *actus* - дія та *actum* - документ і, як правило, уживається у двох значеннях: 1) дія, вчинок громадянина або посадової (службової) особи; 2) документ, виданий державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах їх компетенції.

Говорячи про органи державного управління, то з огляду на це поняття всі їх дії, незалежно від форми їх вираження, вважаються актами цих органів.

Відповідно, до сьогодні не існує загальноприйнятого поняття “акт управління”, навіть у науці адміністративного права, у межах якої воно є найбільш дослідженим. Зокрема, акти управління називають:

- діями виконавчо-розпорядчого характеру, спрямованими на встановлення загальних правил поведінки чи на безпосереднє виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин;
- державно-владними актами, виданими на основі й на виконання законів і указів у процесі практичного виконання функцій держави.

Найбільш поширеними є підходи, відповідно до яких акт управління - це:

- юридична форма виконавчої і розпорядчої діяльності органів держави, здійснення повноважень у межах своєї компетенції на основі й на виконання законів та у встановленому законом порядку;
- засновані на законі односторонні юридично владні волевиявлення уповноваженого суб'єкта, які спрямовані на встановлен-

ня адміністративно-правових норм або виникнення, зміну і припинення управлінських відносин з метою реалізації завдань і функцій державного управління (*В.Гаращук*).



**Акт управління** - рішення, дія, бездіяльність органів державного управління, їх посадових та службових осіб щодо здійснення повноважень у межах своєї компетенції на основі й на виконання законів та у встановленому за коном порядку.

Доречним є поділ актів управління на усні (дії, вчинки) та письмові (документи). Повний перелік останніх міститься в Державному класифікаторі управлінської документації (ДК 010-98), затвердженому наказом Держспоживстандарту України № 1024 від 31 грудня 1998 р.

Говорячи про акти управління як про дії, то ними можна визначити і будь-які матеріально-технічні операції (видачу заробітної плати, внесення записів у трудову книжку, перевезення службових документів тощо).

Доволі близьким до терміна “акт управління”, а у багатьох випадках науковці навіть ставлять між ними знак рівності, є термін “правовий акт управління”. Підхід до однакового розуміння термінів ґрунтується на особливостях статусу суб’єкта їх появи (органу публічного управління) та їх основи (управлінського рішення). Відповідно, за такого підходу, кожен акт управління - це правовий акт управління.

Однак більш доречним видається все ж інший підхід, який дає змогу виокремити правові акти управління серед актів управління загалом.



**Правовий акт управління** - це вольові владні дії органів державного управління, здійснювані ними на основі й на виконання законів у процесі виконання функцій державного управління, що спрямовані на встановлення (зміну, припинення) правових норм чи на виникнення (припинення, зміну) конкретних правовідносин.

Таким чином, правові акти управління становлять найбільш велику... окрему групу актів управління.

Говорячи про управлінське рішення як основу появи акта управління/правового акта управління, то можна навести таке визначення.





**Управлінське рішення** - результат мисленнєво-вольового акту вибору суб'єктом управління (органом, службовцем) певного варіанта поведінки, діяльності осіб, стосовно яких здійснюється управління, і власної управлінської поведінки та діяльності.

Для того, щоб управлінське рішення стало актом управління, необхідно владне волевиявлення суб'єкта управління назовні, тобто створення акта управління. У результаті владного волевиявлення - створення акта, управлінське рішення стає предметним змістом цього акта.

> *Значення правових актів управління*

1. Видання правових актів управління тягне за собою певні правові наслідки.

2. Значна кількість правових актів управління містить правові норми - загальні правила, що визначають поведінку<sup>7</sup> посадових осіб і громадян, а також діяльність підприємств, установ і організацій.

3. Правові акти можуть виступати як юридичні факти, тобто обставини, що породжують, змінюють чи припиняють ті чи інші правовідносини (наприклад рішення про призначення субсидії, реєстрацію громадської організації та ін.).

4. Можуть бути основою для видання іншого правового акта управління, у тому числі того, що також установлює повноваження на видання цього іншого правового акта управління.

5. Виступає як умова дії цивільного чи господарського правочину.

6. Може відігравати роль документа під час розгляду окремих категорій справ у судах чи самими органами управління.

7. Містить суттєві відмінності від інших актів управління - службових документів (доповідних записок, довідок тощо), оскільки останні не містять правових норм, не можуть змінювати, припиняти чи встановлювати правовідносини.

> *Ознаки правових актів управління:*

- владність (знаходить свій прояв у таких формулюваннях, як “наказую”, “постановляє” тощо);

- \* підзаконність;

- юридичний характер та наділення юридичними властивостями.

Як вважають А.Альохін і Ю.Козлов, правовий акт управління, будучи основною юридичною формою реалізації завдань і функцій виконавчої влади, має такі юридичні властивості:

- є юридичним варіантом управлінського рішення. Через його видання орган публічного управління (посадова особа) вирішує питання,

що виникає в процесі його діяльності, з метою реалізації завдань і функцій виконавчої влади;

- приймається лише уповноваженим суб'єктом виконавчої в межах його повноважень;
- є одностороннім волевиявленням органу;
- має імперативний характер (припис суб'єкта, обов'язковий для адресата);
- визначає правила обов'язкової поведінки у сфері державного управління;
- може створювати юридичну основу для виникнення, зміни чи припинення публічно-управлінських відносин чи слугує юридичним фактом, що безпосередньо породжує, змінює чи припиняє конкретні правовідносини;
- займає певне місце в ієрархічній системі правових актів управління, що відповідає статусу органу публічного управління;
- є різновидом службових документів, що постійно використовуються в процесі діяльності органів публічного управління;
- здебільшого видається у вигляді письмового юридичного документа;
- видається з дотриманням певних, офіційно встановлених правил та процедур;
- може бути у встановленому порядку оскаржений;
- у разі недотримання нормативно-владних приписів, що містяться в правовому акті, викликає особливі юридичні наслідки правоохоронного характеру, тобто настає відповідальність винної сторони.

На сьогодні виділяють такі групи вимог, що висуваються до правових актів управління:

- загальні вимоги законності, що висуваються до всіх актів, незалежно від того ким і з якого питання вони видаються;
- спеціальні - до певних актів залежно від змісту і призначення;
- вимоги організаційно-технічного характеру.

**> Загальні вимоги законності зводяться до обов'язку видання правового акта управління уповноваженим органом у межах компетенції в інтересах держави і громадян відповідно до закону та його цілей, у формі й порядку, визначеному законом, зокрема:**

® межі компетенції: розуміння посадовими особами компетенції органу; недопустимість втручання у сферу діяльності вище- і нижчестоящих органів (якщо відповідне вторгнення не передбачено відповідними нормативними актами);

® у правовому акті управління може вирішуватися питання, віднесене до видання певного органу, тільки в тому обсязі, у якому закон дозволяє йому' це робити, тобто має бути дотримана компетенція і за обсягом регулювання;

« дія правового акта повинна поширюватися тільки на територію, підвідомчу певному органу;

- правовий акт не лише формально не повинен суперечити закону, а й фактично не повинен порушувати інтереси держави, а також права і законні інтереси громадян;

- вимога щодо видання правового акта відповідно до закону та його цілей означає недопустимість будь-яких відступів від норм закону, актів вищих органів публічної адміністрації. Ця вимога не означає відсутності ініціативи щодо прийняття актів, якою не може бути посилання на місцеві умови, доцільність, обставини;

- вимога щодо видання правового акта управління в установленому порядку означає необхідність чіткого дотримання всіх правил підготовки проекту акта, його розгляду, прийняття і доведення до відома виконавців, а також строків введення в дію;

- вимоги дотримання форми означає недопустимість видання правового акта управління в непередбаченій законом формі (мається на увазі назва акта), із незрозумілим, таким, що не відображає суті акта, заголовком, без відповідних підписів і вказівки місця та часу видання.

> **Спеціальні вимоги:**

- видання актів лише у певний строк. Це зумовлено: 1) необхідністю оперативного вирішення питання (наприклад за заявою особи); 2) необхідністю більш точного врахування обставин,

- пов'язаних із підставою прийняття акта (наприклад про накладення дисциплінарних стягнень);

- видання актів лише за наявності спеціального дозволу вищого органу' (йдеться про акти, що видаються відносно діяльності, що виходить за межі звичайної діяльності органу, коли виникає необхідність використовувати додаткові повноваження, які надаються йому в кожному окремому випадку вищим органом, як правило, шляхом делегування права прийняти правовий акт);

- видання актів за умови обов'язкового попереднього узгодження з відповідними іншими органами з метою контролю за діяльністю органу чи забезпечення координації діяльності різних органів управління;

- затвердження акта вищим органом, що гарантує контроль цього органу ще до його прийняття;

- видання акта лише за наявності інших правових актів.

> *Організаційно-технічні вимоги до правових актів управління:*

- в актах мають бути чітко визначені завдання та повноваження органів державного управління, а також права і обов'язки фізичних і юридичних осіб, їх виконавці, терміни виконання, форми і методи вирішення завдань;

- своєчасність прийняття;

- правові акти мають бути не трафаретними, а такими, у яких ураховано специфіку окремих територій чй галузей управління, статус посадових осіб;

- дотримання вимог чіткої, ясної і доступної для розуміння мови.

Найбільш застосовуваним поділом правових актів на види є їх поділ на нормативно-правові та індивідуальні правові акти управління, визначення яких подано в ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства в редакції від 03 жовтня 2017 р.

**ф Нормативно-правовий акт**-акту управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила ФВ\* регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування.



**Індивідуальний акт**- акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку на

дань адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

Дещо інше поняття нормативно-правового акта містить Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, що затверджений наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України 15 травня 2013 р. № 883/5).

Ж Нормативно-правовий акт - офіційний документ, прийнятий уповноваже- ним на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та поряд- чий ну, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування.

Індивідуальні акти управління поділяються на дві категорії:

- оперативно-виконавчі;
- правоохоронні.

Оперативно-виконавчими вважаються акти застосування права, у яких реалізується диспозиція норми права (рішення про призначення пенсії, наказ про перерахування коштів, преміювання тощо).

Правоохоронні акти управління видаються з метою забезпечити у сфері управління охорону права від правопорушення. Тому в таких актах, як правило, реалізується санкція правової норми (наказ про притягнення до дисциплінарної відповідальності, протокол про адміністративне правопорушення та постанова про накладення адміністративного стягнення). У цих актах здійснюється правова оцінка поведінки (діяльності) фізичної чи юридичної особи у сфері державного управління. Говорячи про окремі правоохоронні акти, то існує встановлений законом спеціальний порядок їх прийняття.

Глава 19 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає структуру та порядок складення протоколу про адміністративне правопорушення, а глава 23 - постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Розглядаючи співвідношення нормативних й індивідуальних правових актів управління, слід звернути увагу, що значна їх кількість містить у собі одночасно і приписи нормативного порядку, і приписи щодо

застосування норми права. Необхідність видання

такого типу "змішаних" актів є очевидною, оскільки часто просто недоцільно видавати з одного і того ж питання кілька актів; у цих актах індивідуальні приписи, як правило, спрямовані на виконання нормативних приписів цих актів.

Водночас слід ураховувати, що формулювання в актах, що мають нормативне значення (а відповідно розрахованих на тривалу дію) пунктів з приписами індивідуального порядку (дія яких швидко припиняється) недоцільно.

Видання "змішаних" актів допустимо лише у разі необхідності, оскільки ці акти виступають як результат об'єднання двох Форм правової діяльності органів державного управління - правотворчої і правозастосовчої, і тому важливо, щоб такі акти приймалися з дотриманням вимог, що висуваються до правотворчості, і вимог, що пред'являються до застосування норм.

Серед правових актів управління виокремлюють:

- акти (постанови і розпорядження) Кабінету Міністрів України;
- накази та інші акти центральних органів виконавчої влади;
- акти місцевих органів виконавчої влади.

> **Акти Кабінету Міністрів України.** Відповідно до ч. 1 ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів України приймає свої рішення у формі постанов та розпоряджень. Статус постанов і розпоряджень уряду визначає Закон України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 р. із наступними змінами та Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 із наступними змінами.



**Постанова Кабінету Міністрів України** - підзаконний нормативно-правовий акт, який видається на основі й на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України з питань: затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього.



**Розпорядження Кабінету Міністрів України** - індивідуальний акт, прийнятий на основі чи на виконання Конституції, законів України, актів Президента України з питань: схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо; затвердження державної цільової програми, плану заходів; утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; виділення

коштів з резервного фонду державного бюджету; делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках; передачі майна; кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

*> Накази та інші акти центральних органів виконавчої влади.*

Такими актами врегульовується: 1) значне коло питань їх діяльності, що випливають з статусу центрального органу виконавчої влади; 2) ці акти врегульовують питання державно-управлінських взаємовідносин між центральними органами виконавчої влади та іншими суб'єктами здійснення влади чи фізичними та юридичними особами. Слід зазначити, що як нормативні, так й індивідуальні акти центральних органів виконавчої влади видаються значною мірою у формі наказів, тобто формальна модель нормативно-правових актів цих органів не розмежовує їх форми, завдяки яким можна було б відмежувати нормативні акти від індивідуальних адміністративних актів. Саме тому в теоретичних розробках (С. Стефанюк) не зовсім обгрунтовано вважається, що органи виконавчої влади (міністерства, державні комітети, служби тощо) можуть видавати нормативні акти у формах: 1) постанови; 2) накази; 3) розпорядження; 4) правила; 5) інструкції; 6) положення (видання нормативних правових актів у вигляді листів і телеграм не допускається).

У зв'язку з цим про нормативний чи індивідуальний характер наказів можна зробити висновок виходячи тільки з їх назви чи змісту. Також слід відмітити, що на сьогодні спостерігаються певні намагання визначити специфіку і зміст нормативних актів центральних органів виконавчої влади, відмежувавши їх від актів індивідуальних. Зокрема, Н. Лазнюк вважає, що суттєвими ознаками нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади слід вважати: прояв при виданні нормативно-правових актів адміністративно-управлінських функцій центральних органів виконавчої влади, які зумовлюються їх управлінською природою, що дає змогу відмежувати їх від інших видів і насамперед від актів органів, які мають елементи владної компетенції; видання відомчих нормативно-правових актів центральними органами виконавчої влади, що дає можливість точно встановити місце відомчих актів у системі законодавства, відмежовуючи їх від інших управлінських органів; виконання відомчими нормативно-правовими актами функцій за



безпечення реалізації актів вищестоящих органів, що є проявом правовиконавчої (правозабезпечувальної) природи відомчих актів і відображають специфіку їх призначення у механізмі правового регулювання.

За сферою дії нормативні акти центральних органів виконавчої влади Н.Лазнюк поділяє на: “відомчі акти загальної дії (загальноообов’язкові відомчі акти); міжвідомчі акти (обов’язкові для кількох відомств); внутрішньовідомчі нормативні акти (обов’язкові лише для організацій і осіб, які входять у систему відомств, які їх видають).

*Відповідно до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 р. серед центральних органів виконавчої влади міністерства наділяються завданням щодо забезпечення нормативно-правового регулювання (ст. 7), натомість інші центральні органи виконавчої влади наділяються правом видавати накази організаційно-розпорядчого характеру (ст. 23). Особливістю організаційно-розпорядчих актів є їх видання, у тому числі, на виконання наказів міністерств.*

---



**Наказ** - загальний правовий акт управління для більшості центральних органів виконавчої влади, що приймається одноособово керівником цього органу.

Коли ж правовий акт управління приймається колегіально в центральному органі виконавчої влади, - то отримує назву рішення. Ідеться, наприклад, про рішення Національного агентства з питань запобігання корупції.

*У Акти місцевих органів виконавчої влади.* Відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 09 квітня 1999 р. (ч. 1 ст. 6) актами місцевих державних адміністрацій є розпорядження голови та накази керівників структурних підрозділів. Однак у ч. 2 цієї ж статті передбачено, що лише розпорядження голів є обов’язковими до виконання на відповідній території. Частина 4 ст. 41 Закону не розділяє ці акти, а вказує що “нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку...”, тобто законодавець допускає можливість видання наказів у формі нормативно-правових, а не лише індивідуальних правових актів.

Відповідно до положення про територіальний орган, затвердженого відповідним центральним органом виконавчої влади, територіальні органи наділяються правом видавати обов’язкові до виконання на відповідних територіях акти - накази.

Наприклад, відповідно до п. 8 Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого наказом Міністерства юстиції України 23 червня 2011 р. № 1707/5 (у редакції наказу № 3303/5 від 22 листопада 2016 р.) із наступними змінами: "головне територіальне управління юстиції у межах своєї компетенції видає накази, які є обов'язковими для виконання підвідомчими органами та установами юстиції та посадовими особами.

У випадках, передбачених законодавством, акти Головного територіального управління юстиції є обов'язковими для виконання територіальними органами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, а також громадянами.

Головне територіальне управління юстиції, у разі потреби, видає разом з територіальними органами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями спільні акти".

## 7.2. Моделювання правових актів управління

Розглядаючи правовий акт управління як формалізоване управлінське рішення, починаючи з 70-х рр. ХХ ст. досить активно наукою управління дискутується питання про можливість застосування моделювання як методу створення правових актів управління. Г.Барабашев та К.Шеремет виділяють моделі трьох видів: загальна ідеальна модель, конкретні організаційно-технологічні моделі та реальні моделі.

Ідеальна модель уключає в себе низку вимог, які полягають у тому, що правовий акт управління:

- викликаний об'єктивними соціально-економічними потребами;
- відповідає напрямам розвитку держави чи зумовлюється ними;
- приймається на основі достатньо повної й об'єктивної інформації;
- приймається особами, наділеними необхідною юридичною і фактичною компетентністю та з дотриманням усіх необхідних процедур;
- є оптимальним для певних умов, що гарантується здебільшого розробкою альтернатив;
- приймається своєчасно;
- може бути виконане і повністю реалізується з отриманням ефекту, визначеного під час прийняття рішення.

Ідеальна модель правового акта формується в теоретичних розробках.

Організаційно-технологічна модель визначається як чітко впорядкована, юридично регламентована і визначена за стадіями розробки рішення сукупність операцій і дій щодо збирання, обробки інформації, формування проекту рішення, його прийняття та реалізації. Організаційно-технологічні моделі прийняття та реалізації правових актів управління забезпечують поєднання творчих і технологічних моментів сфери управління. Творчість виявляється в тому, що будь-яке рішення пов'язано з людиною, її творчою індивідуальністю, мотивацією діяльності. Суб'єкт управління, приймаючи рішення, організовуючи його виконання, керується принципом: рішення має бути “спроєктовано” на людину, колектив, організацію, заціпати його інтереси, мотивувати їх до діяльності. Тому досить важливо сприяти тому, щоб рішення було сприйнято людьми і вони розуміли його необхідність. При цьому не виключається можливість того, що свідомість людей не готова до прийняття інноваційного рішення - у людині превалує прихильність до рішень прийнятих раніше, діють стереотипи минулого або ж емоції переважають над здоровим глуздом.

Технологічний момент виявляється як процес не випадкового вибору дій. Здійснити вибір - значить віддати перевагу одному порівняно з іншим. Результатом процесу прийняття рішення - є правовий акт управління. По суті прийнятий правовий акт - це відчуття суб'єкта правотворення, що процес вирішення завершений і в результаті його він знає, як повинен діяти, не тільки знає, чого хоче в певній ситуації, а й приблизно уявляє, яким чином досягне цього.

Таке поєднання досягається в ході розробки проектів організаційно-технологічних моделей, орієнтованих на такі типи управлінських рішень, і. відповідно, правові акти управління: 1) таких, що приймаються в проблемних ситуаціях чи за обставин, які не мали прецеденту<sup>7</sup> і потребують значних розробок, досліджень; у таких випадках, як правило, є необхідним вироблення і аналіз кількох варіантів рішень, комплексний підхід до формування елементів рішень, залучення до розробки рішень різних організацій і установ, спеціалістів; 2) таких, що, хоч і потребують певних досліджень для свого обґрунтування, але базуються на вже випробуваних прийомах і технологіях. У таких випадках важливо дотримання регламентованої процедури їх розробки і прийняття; 3) таких, що приймаються зі стійкою регулярністю у зв'язку з повторюваними з року<sup>7</sup> в рік подіями чи у зв'язку з вирішенням конкретних питань, передбачених законодавством.

Реальна модель - це фактично застосовувана в кожному конкретному випадку чи для подібних ситуацій.

Крім того, прийняття правового акта управління розглядають у двох аспектах (З.Нігматуліна):

- 1) з точки зору<sup>7</sup> його змісту;
- 2) з точки зору процедури.

Відповідно, слід розрізнити конструювання самого проекту рішення (на основі відповідної моделі рішення) і певних процедурних правил та організаційних дій щодо його розробки.

Виходячи з цього розрізняють модель самого рішення та модель процесу його прийняття.

Як відомо, перебіг управлінського процесу може бути ідеальним і реальним. Ідеальний перебіг зумовлюється характером самого управлінського процесу. На реальний перебіг впливає, з одного боку, характер управлінського процесу, а з другого - умови, у яких він протікає. Тому завжди розрізняють ідеальні й реальні моделі як рішень, так і процесів їх вироблення та прийняття.

Загальна ідеальна модель процесу<sup>7</sup> вироблення та прийняття рішення складається із найбільш суттєвих етапів цього процесу (визначення цілей, аналіз проблеми, оцінка інформації, розробка проекту<sup>7</sup>, вибір оптимального рішення, прийняття рішення). Типова модель рішення повинна відображати структурно-функціональні особливості окремих типів і видів рішень, що склалися в практиці суб'єктів

державного управління. Реальна модель відображає зміст і форму рішень, що склалася на практиці.

Відповідно, систему моделей правових актів управління можна представити у вигляді такої схеми (див. рисунок):

Загальна ідеальна модель правового акта управління



Типові моделі правових актів управління



Реальні моделі правових актів управління



Загальна ідеальна модель процесу вироблення і прийняття правового акта управління

Організаційно-технологічні моделі процесу вироблення та прийняття правових актів управління

Реальні моделі процесу вироблення та прийняття правових актів управління

*Система моделей правових актів України*

### 73. Загальні засади процедури прийняття та погодження правових актів

Прийняття правових актів управління охоплює як правотворчість,

так і правореалізацію. Завдяки першій забезпечується прийняття нормативно-правових актів, завдяки другій - індивідуальних правових актів.

Правотворчість здебільшого розглядається як основна, початкова ланка механізму правового регулювання; особлива офіційна організаційно оформлена форма чи вид діяльності держави, що полягає в прийнятті, зміні чи скасуванні правових норм. Визначальним фактором правотворчості є мета як утілення у свідомості членів су

спільства об'єктивно можливих, необхідних правових приписів, які регулюють поведінку членів суспільства.



Правотворчість - комплекс інститутів, норм і видів діяльності, пов'язаних із розробкою, прийняттям, оформленням правових актів, набранням ними чинності, зміною чи скасуванням.

> Усередині правотворчості прослідковуються дві складові:

® *матеріальна складова* - комплекс принципів, норм, доктринальних поглядів, інших явищ, що містять уявлення чи вимоги стосовно того, як повинно створюватися право;

® *процесуальна складова* - діяльність суб'єктів щодо реалізації цих вимог, тобто безпосередньо з вироблення правових норм, основною складовою якої є юридична техніка.

Процесуальна складова включає два елементи:

1) правотворчу процедуру як установлений порядок проходження нормативно-правових актів до їх. прийняття та набуття ними чинності;

2) технологію підготовки актів законодавства як поетапну та багатопланову діяльність з вироблення правового акта, наповнення його необхідним змістом і надання йому відповідної форми.

Під час створення індивідуальних правових актів у процесі праворесурсації слідує тим же вимогам, що встановлені для правотворчості

"S" процесі підготовки правових актів управління важливими для врахування є два правила.

*Перше правило.* Необхідно планувати роботу щодо складання проектів нормативних актів. У такому плані доцільно передбачати предмет правового регулювання, терміни підготовки проектів, орган/структурний підрозділ відповідальний за підготовку проекту. Планування може бути як поточним (на один рік), так і перспективним (на три-п'ять років і більше). Під час планування обов'язково слід врахувати пропозиції підпорядкованих органів влади, гідпри- емегв. установ та організацій.

.<ГВідповідно до Указу Президента України "Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади" від 9 лютого 1999 р. № 145/99 передбачалося запровадження Кабінетом Міністрів

*України єдиної системи планування, координації та контролю за нормо-творчою діяльністю органів виконавчої влади, яка так і не була створена.*

На сьогодні органи виконавчої влади затверджують/повинні затверджувати плани нормотворчої діяльності, у тому числі з розроблення проєктів регуляторних актів та щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України:

§ 4: Кабінет Міністрів планує свою роботу на основі та на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, для чого планує свою нормотворчу діяльність, зокрема з розроблення проєктів регуляторних актів.

Пункт 5-1 § 12: Секретаріат Кабінету Міністрів готує плани організації підготовки проєктів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України, які подаються Державним секретарем Кабінету Міністрів Міністрові Кабінету Міністрів для включення до проєкту порядку денного засідання Кабінету Міністрів.

На практиці планування нормотворчої діяльності здійснюється несистемно та відсутній контроль щодо цього виду діяльності публічної адміністрації.

*Друге правило.* Необхідно мати доступ до електронних правових баз для пошуку і вивчення всього попереднього законодавства з певного питання.

Процедура прийняття правових актів управління, охоплює кілька стадій.



**Стадія процедури** - відносно самостійна та завершена частина прийняття правових актів, проміжний етап з конкретними завданнями, у межах якого здійснюються організаційні дії та операції, об'єднані спільною метою.

Такими стадіями в процедурі створення правового акта управління є:

- підготовка проєкту;
- розгляд проєкту уповноваженим органом чи посадовою особою;
- прийняття (затвердження) проєкту;
- набрання чинності та доведення правового акта до відома виконавців.

Наявність усіх чотирьох стадій є характерною для нормативних актів. Видання індивідуальних актів у ряді випадків здійснюється спрощено, і не обов'язково включає всі чотири стадії.

Погодження проєкту правового акта не є самостійною стадією, а



здійснюється як організаційна дія на стадії підготовки проекту.

Відповідно до Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263:

пункт 5: положення про структурні підрозділи місцевої держадміністрації розробляються керівниками таких підрозділів, погоджуються із заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), а також з керівником юридичного, відділу чи сектору зпаратумісцевоїдержадміністрації і затверджуються розпорядженням голови місцевої держадміністрації;

пункт 58: проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із заінтересованими структурними підрозділами місцевої держадміністрації, а у разі потреби з іншими органами.

Названі стадії є основними. Крім них можна виокремити факультативні стадії прийняття правових актів управління, поява яких зумовлена змістом правового акта чи діями тих осіб, на яких він поширюється. Так, факультативною стадією є оскарження в адміністративному суді, а щодо нормативно-правових актів - це також реєстрація в органах юстиції, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 “Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” та у порядку, затвердженому наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5 із наступними змінами.

Правові засади прийняття правових актів публічної адміністрації визначені компетенційними законами та регламентами діяльності відповідних органів (щодо органів місцевого самоврядування - також статутами територіальних громад). Якщо компетенційні закони (“Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та інші) визначають загальні питання прийняття правових актів (їх види, порядок оприлюднення, набрання чинності, оскарження чи контролю їх законності), то основні питання проходження стадій регулюються регламентами.

Прийняття актів Кабінету Міністрів України - розд. 4 Регламенту Кабінету Міністрів України, прийняття розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій-типовим регламентом місцевої державної адміністрації та регламентами, прийнятими в кожній державній адміністрації; актів органів місцевого самоврядування - регламентами, прийнятими відповідними радами. Говорячи про прийняття правових актів центральними органами виконавчої влади, необхідно зазначити, що єдиний порядок відсутній. Кожен центральний орган урегулює його самостійно, зважаючи на:

- Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, затверджену постановою Кабінету Міністрів

України від 17 січня 2018 р. № 55;

- положення порядку взаємодії міністерства з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра (наприклад наказ Міністерства освіти і науки України від 08 серпня 2013 р. № 113 "Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства освіти і науки України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки України";
- наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5 "Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів".

У разі підготовки окремих правових актів установлюються певні особливості. Зокрема, проекти регуляторних актів органами публічної адміністрації готуються з урахуванням особливостей, передбачених Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", та відповідно до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308; проекти розпоряджень Кабінету Міністрів з кадрових питань - в установленому не Регламентом, а іншим актом Кабінету Міністрів України, порядку.

Таким чином, правові акти управління - це вольові владні дії органів публічного управління, здійснювані ними на основі й на виконання законів у процесі виконання функцій державного управління, що спрямовані на встановлення (зміну, припинення) правових норм чи на виникнення (припинення, зміну) конкретних правовідносин. Найбільш застосовуваним є їх поділ на нормативно-правові та індивідуальні правові. Правом на їх прийняття органи виконавчої влади наділяються Конституцією та законами України. До правових актів управління висуваються три групи вимог: загальні вимоги законності, спеціальні та організаційно-технічного характеру. Процедури прийняття правових актів управління, крім законів, детально врегульовані постановами Кабінету Міністрів України та їх

власними нормативно-правовими актами.  
Загалом процедура право-творчості включає  
чотири основні та дві факультативні стадії.

---

### Питання та завдання для самоперевірки і контролю засвоєних знань

---



#### Питання для самоперевірки

1. Визначте співвідношення понять "акт управління" і "правовий акт управління".
2. Розкрийте значення правових актів управління.
3. Назвіть ознаки правових актів управління.
4. Охарактеризуйте поняття та види нормативно-правових і індивідуальних правових актів.
5. Окресліть стадії правотворчості органів публічного управління.



#### Тестові завдання для контролю засвоєних знань

1. Яке поняття є більш широким:
  - а) акт управління;
  - б) правовий акт управління.
2. До ознак правових актів управління, серед перерахованих, належать:
  - а) юридичні властивості;
  - б) владність;
  - в) письмовий характер.
3. Акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який установлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування - це:
  - а) нормативно-правовий акт;
  - б) індивідуальний правовий акт;
  - в) організаційний акт.
4. Складовими правотворчості є:
  - а) матеріальна;

- б) організаційна;
  - в) ресурсна;
  - г) процесуальна.
5. Правові засади прийняття правових актів органами публічного управління визначені:
- а) компетенційними законами;
  - б) актами Президента України;
  - в) регламентами діяльності органів публічного управління;
  - г) статутами територіальних громад.

## ТЕМА 8

# Вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами та Конституційним Судом України

### 8.1. Необхідність, сутність та форми конституційного судового контролю

Розвиток конституційної держави зумовив зростання ролі юридичної (писаної) конституції як регулятора широкого кола суспільних відносин усередині державного апарату (передусім при розмежуванні компетенції державних органів), а також між державою та особою. Юридичні властивості конституції як найбільш стабільної форми (джерела) права та намагання пристосувати поточне законодавство до швидкоплинних змін соціально-економічних та суспільно-політичних реалій зумовили виникнення суто практичної проблеми визначення меж казуального тлумачення та конкретизації основного закону законодавцем. Розв'язання цієї проблеми забезпечується конституційним контролем.

**Конституційний контроль** - особливий вид правоохоронної діяльності в державі, який полягає у перевірці законів та інших нормативно-правових актів на відповідність конституції.

Об'єктами конституційного контролю, зазвичай, є конституційні (органічні) закони, звичайні закони, зміст і процедура внесення змін до конституції, міжнародні договори, регламенти парламенту (його палат), нормативно-правові акти органів виконавчої влади тощо.

За змістом конституційний контроль може поділятися на:

- попередній, що здійснюється щодо акта (закон, міжнародний договір тощо), який не набув чинності, та наступний - щодо акта, який чинності набув.

*У процесі здійснення попереднього конституційного контролю його суб'єкт постає як не власне суд, а, скоріше, дорадча інституція інших державних органів. Тому в літературі щодо попереднього контролю вживається також термін "квасисудовий контроль", або й взагалі такий контроль судовим не вважається. Наприклад, Конституційна Рада у Франції,*

*яка якраз і здійснює попередній конституцій контроль, навіть за формальною назвою не вважається судовим органом.*

- обов'язковий (імперативний) є необхідною складовою відповідних конституційних процедур та необов'язковий (факультативний), що проводиться тільки за наявності ініціативи уповноваженого суб'єкта;
- матеріальний (перевірка законів та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності конституції) та формальний (дотримання встановлених конституцією процедур прийняття актів чи здійснення дій);
- абстрактний (здійснюється безвідносно наявності спору) та конкретний (здійснюється внаслідок виникнення спору про конституційність).

Визначення суб'єктів конституційного контролю має значну специфіку, оскільки він може здійснюватися:

- спеціальним конституційним судом, для якого здійснення цього контролю є головною функцією (Австрія, Італія, Німеччина);
- особливим квазісудовим органом, чия діяльність переважно має консультативний характер і не пов'язана із вирішенням спорів щодо чинних нормативно-правових актів (Франція);
- верховним судом у системі судів загальної юрисдикції (Індія, Канада, Швейцарія);
- усіма судами загальної юрисдикції (СІЛА, Данія, Японія).

Вирішення спорів щодо конституційності законів у судах загальної юрисдикції ускладнене низкою обставин:

- мінімальністю регулювання конституційними нормами статусу, порядку формування та функціонування судів загальної юрисдикції;
- потребою визначення саме в конституції ключових елементів процедури вирішення конституційно-правових спорів;
- необхідністю відповідної спеціалізації суддів тощо.

Попри це частина розвинених демократичних держав зберегла моносистемну модель організації судової влади, за якої здійснення судового контролю за конституційністю покладалося, як правило, на верховний суд в системі судів загальної юрисдикції або здійснювалося судами загальної юрисдикції в межах вирішення спорів про право.

Однак у 1920 р. до Конституції Австрії за ініціативою та активною участю Г.Кельзена було уперше у світі включено положення про спеціалізований орган конституційного контролю - Конституційний суд, визначено порядок його формування та діяльності. Створення подібної інституції передбачила й Конституція Чехословаччини 1920 р. Вирішення спорів між федерацією та її суб'єктами, а також відсторонення імперського президента мав здійснювати Верховний державний суд Німецької імперії, на створення якого вказувала Конституція Німеччини 1919р.

> *Виокремлення конституційної юстиції (конституційного правосуддя) відображало об'єктивні процеси розвитку конституційних держав.*

Складність визначення сутності конституційної юстиції зумовлена передусім двома чинниками:

- вирішенням спорів про конституційність не тільки спеціалізованими конституційними судами, а й судами загальної юрисдикції;

У США справу про відповідність конституції конкретного акта чи дії може розглядати не тільки Верховний суд США, а й будь-який федеральний суд.

® розмитістю формальних рис правосуддя під час здійснення попереднього конституційного контролю як спеціалізованими інституціями, так і верховними судами, які виступають як орган такого контролю, оскільки ця діяльність може мати ознаки як консультування відповідних державних органів, так і вирішення спору про право.

"Органічні закони до їх промульгації та регламенти палат парламенту до їх застосування мають бути представлені Конституційній раді, яка приймає рішення про їх відповідність Конституції" (абз. 1 ст. 61 Конституції Франції).

"1.1. Президент після консультації з Державною радою може передати будь-який законопроект, до якого застосовується ця стаття, до Верховного суду для вирішення питання щодо можливості суперечності такого законопроекту, або його окремого припису цій Конституції, або якому-небудь її припису... <.... >

3. Президент не повинен підписувати законопроект, який передано до Верховного суду відповідно до цієї статті аж до проголошення рішення суду.

3.1. В усіх випадках, коли Верховний суд вирішив, що яке-небудь положення законопроекту, який був переданий Верховному суду відповідно із цією статтею, суперечить Конституції або якому-небудь її положенню, Президент повинен відмовитися підписувати такий законопроект" (ст. 26 Конституції Ірландії).

Унаслідок цього конституційна юстиція розглядається як: судовий конституційний контроль у цілому, здійснюваний як судами загальної юрисдикції, так і спеціальними конституційними судами (найбільш широке розуміння);

С вирішення спорів про конституційність судами як конституційної, так і загальної юрисдикції;

С судовий захист конституційних прав громадянина і людини в спеціалізованому суді із використанням особливого засобу - конституційної скарги;

діяльність організаційно відокремлених від системи судів загальної юрисдикції конституційних судів (найбільш поширене розуміння).

Способи формування конституційних судів:

обрання або призначення винятково парламентом (його палатами);

В Угорщині члени Конституційного суду обираються Державними зборами (п. "к" ч. 3 § 19).

У Португалії 10 суддів Конституційного суду обираються Зборами Республіки, а ще троє кооптуються обраними (ч. 1 ст. 222).

У Німеччині члени Федерального конституційного суду (ФКС) обираються порівну (по 8) Бундестагом і Бундесратом (ч. 1 ст. 94), судді і члени конституційних судів земель - ландтагами. Щоправда, згідно із Законом "Про Федеральний конституційний суд" Бундестаг обирає суддів ФКС непрямыми виборами, а саме через 12 вибірників, обраних за системою пропорційного представництва. Кандидат у судді, щоб бути обраним, повинен отримати не менше 8 голосів вибірників. Бундесрат обирає суддів прямим голосуванням, для обрання необхідні 2/3 голосів.

квотне обрання (призначення) главою держави, парламентом, іншими суб'єктами;

У Франції відповідно до ч. 1, 2 ст. 56 Конституції трьох членів Конституційної ради призначає Президент Республіки, трьох - голова Національних зборів і трьох - голова Сенату (крім того, до складу Конституційної Ради по праву входять колишні президенти республіки). В Італії 15 членів Конституційних судів призначаються третинами президентом, парламентом (на спільному засіданні палат) і зборами суддів верховних судів загальної та адміністративної юрисдикції" (ч. 1 ст. 135).



спільне (однією державною інституцією за поданням іншої або інших) призначення главою держави, урядом, парламентом усього складу суду.

Згідно з ч. 2 ст. 147 Федерал ьного конституційного закону Австрії Федеральний президент призначає: Голову Конституційного суду, його заступника, шість інших членів і три запасних члена Суду за пропозицією уряду; трьох членів Суду і двох запасних членів за пропозицією Національної ради; трьох членів і одного запасного члена за пропозицією Федеральної ради, причому палати парламенту пропонують по три кандидатури на кожну посаду.

Чисельність конституційних судів визначається значним обсягом діяльності та неможливістю виконання відповідних функцій іншими судовими органами. Відповідно, у Франції чисельність суду складає 9 осіб (не рахуючи колишніх президентів), у Словаччині, Чехії - 10, в Угорщини -- 11, в Іспанії, Бельгії - 12, у Португалії - 13, в Австрії - 14 (плюс шість запасних), в Італії, Польщі - 15, у Німеччині - 16.

На відміну від судів загальної юрисдикції для суддів конституційних судів здебільшого встановлені тривалі терміни повноважень, але із заборорою повторного обрання (призначення). Такий підхід гарантує оновлення суду і неможливість (або, принаймні, ускладнення) прямого зв'язку між співвідношенням провідних політичних сил (термін повноважень і президентів, і парламентів є зазвичай меншими) на момент призначення суд дів і прийнятими ними рішеннями. У Португалії термін повноважень суддів 6 років, у Словаччині - 7, у Франції, в Іспанії, Італії, Польщі, Угорщини - 9, у Німеччині - 12 років. Однак цей строк не встановлено Федеральним конституційним законом Австрії.

Для розгляду і вирішення справ у конституційних судах можуть створюватися сенати і палати. Надання їм повноваження здійснювати попередній розгляд справ або й приймати остаточні рішення від імені суду є важливим чинником інтенсифікації діяльності суду.

Федеральний конституційний суд Німеччини складається з двох рівних за чисельністю сенатів, очолюваних відповідно президентом ФКС і його заступником. Сенати мають різну предметну компетенцію, яка може перерозподілятися. Кожен із сенатів виносить рішення як ФКС. Натомість пленум конкретних справ не розглядає, урегульовуючи тільки розбіжності у позиціях між сенатами. Для розгляду конституційних скарг громадян сенати утворюють кілька палату складі трьох суддів кожна, причому склад палати повинен

залишатися незмінним не більше трьох років. Якщо палата не прийме одностайного рішення, питання вирішується сенатом.

**Ф Конституційне судочинство** - порядок розгляду та вирішення справ у конституційних судах.

Конституційне судочинство складається із загальної процедури (порядку підготовки справ, ведення судових засідань і винесення рішень) і спеціальних процедур (щодо окремих категорій справ). Загальна процедура включає порядок подачі звернень до конституційного суду уповноваженими суб'єктами, попереднього розгляду звернень для вирішення питання про їх прийняття або відхилення, процесуальне представництво, права судді-доповідача, порядок витребування необхідної інформації, запрошення свідків та експертів, проведення судового розгляду, нарада і голосування проєкта рішення, його оголошення та деякі інші положення.

Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Конституційний Суд України складається з 18 суддів Конституційного Суду<sup>7</sup> України.

Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України.

*> Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж роботи за фахом не менш як десять років, проживає в Україні протягом останніх двадцяти років та володіє державною мовою.*

Суддя Конституційного Суду<sup>7</sup> України призначається на 9 років без права повторного призначення. Голова Конституційного Суду України обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України зі складу суддів Конституційного Суду України шляхом таємного голосування тільки на один трирічний термін.

До повноважень Конституційного Суду України саме як органу конституційного контролю належить:

1) здійснення наступного судового конституційного контролю за зверненнями Президента України; не менш як сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим шляхом прийняття рішень про конституційність:

® законів та інших правових актів Верховної Ради України;

® актів Президента України;

• актів Кабінету Міністрів України;

• правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

2) здійснення наступного судового контролю конституційності законів (їх положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України;

3) здійснення попереднього конституційного контролю шляхом надання висновків про відповідність Конституції України:

• чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (за зверненням Президента України, або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, Кабінету Міністрів України);

• додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту (за зверненням Верховної Ради України);

• відповідність Конституції України питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою (за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України).

4) здійснення попереднього конституційного контролю шляхом вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України;

5) здійснення попереднього конституційного контролю шляхом надання висновків про відповідність вимогам ст. 157, 158 Конституції України законопроекту про внесення змін до Конституції України (за зверненням Верховної Ради України);

б) здійснення попереднього конституційного контролю шляхом надання висновків про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції або законів України (за зверненням Верховної Ради України).

*"Закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.*

*Закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.*

*Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку" (ст. 152 Конституції України).*

Формами звернення до Конституційного Суду України є конституційне подання, конституційне звернення та конституційна скарга.

**ф Конституційне подання** - письмове клопотання до Конституційного Суду України щодо визнання акта (його окремих положень) неконституційним або офіційного тлумачення Конституції України.

**Конституційне звернення** - письмове клопотання до Конституційного Суду України про надання висновку щодо: 1) відповідності Конституції України чинного міжнародного договору України або міжнародного договору, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість; 2) відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою; 3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту; 4) відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. 157 і 158 Конституції України; 5) порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України; 6) відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України.

**Конституційна скарга** - подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу.

Питання щодо відкриття конституційного провадження у справі вирішуються на засіданнях колегій, сенатів, Великої палати Конституційного Суду України. Ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі або про відмову у відкритті конституційного провадження у справі Колегія постановляє не пізніше одного місяця з дня визначення Судді-доповідача. Цей строк може бути подовжено на засіданні Великої палати за клопотанням Судді-доповідача чи головуючого в Сенаті.

Підставами для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є:

- 1) звернення до Суду<sup>7</sup> неналежним суб'єктом;
- 2) неналежність до повноважень Суду питань, порушених у конституційному поданні, конституційному<sup>7</sup> зверненні, конституційній скарзі;
- 3) невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим Законом;
- 4) неприйнятність конституційної скарги;
- 5) втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України, крім випадків, коли Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватися до правовідносин, що виникли під час його чинності, з метою захисту та відновлення прав особи;

б) наявність рішення, висновку Суду щодо того самого предмета конституційного подання, конституційного звернення, конституційної скарги, а також ухвал Суду про відмову<sup>7</sup> у відкритті конституційного провадження у справі або про закриття конституційного провадження у справі, якщо їх постановлено внаслідок звернення до Суду неналежним суб'єктом або неналежності до повноважень Суду питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні, конституційній скарзі.

Справи, конституційне провадження щодо яких відкрито, Суд розглядає в порядку письмового або усного провадження. Основною формою розгляду справ у<sup>7</sup> Суді є письмове провадження. Форму провадження визначає Сенат або Велика палата.

Обчислення строків конституційного провадження відповідно до ст. 75 Закону України “Про Конституційний Суд України” “ведеться з дня постановлення ухвали про відкриття конституційного провадження у справі, а у разі відмови Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати - з дня постановлення відповідної ухвали Сенату”. Строк конституційного провадження не повинен перевищувати шість місяців. Строк конституційного провадження не може перевищувати один календарний місяць для справ:

- про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. 15 7 і 158 Конституції України;
- за зверненням Президента України щодо конституційності актів Кабінету Міністрів України відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України;
- щодо яких Сенат, Велика палата визнали конституційне провадження невідкладним.

Конституційний Суд України ухвалює рішення, надає висновки, постановляє ухвали, видає забезпечувальні накази. Акти з питань, не пов'язаних із конституційним провадженням, Суд ухвалює у формі прстанрви.

> “Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені” (ст. 151-2 Конституції України).

Істотні проблеми під час здійснення конституційного контролю в Україні викликає скасування оспорюваних актів або їх положень вже після початку конституційного провадження. У таких випадках Конституційний Суд України приймає процесуальну ухвалу про припинення провадження. Це фактично сприяє руйнації конституційного правопорядку, оскільки приймаються неконституційні акти, які певний час є обов'язковими до виконання і мають виконуватися. Мали місце випадки з ознаками зловживання правом, коли після припинення в Конституційному Суді України конституційного провадження, повторно приймалися акти із подібним до спірного акту змістом. Слід зазначити, що припинення конституційного провадження в таких випадках не дає можливості відшкодувати матеріальну або моральну шкоду, завдану фізичним та юридичним осо-

бам неконституційним актом, відповідно до ч. 3 ст. 152 Конституції України.

*Вітчизняна практика в цьому відношенні суттєво відрізняється від підходів, які закладалися Г. Кельзенем у розуміння наступного конституційного контролю і знайшли відображення в Конституції Австрії.*

*Якщо під час розгляду в Конституційному суді правового спору, щодо якого Конституційний суд повинен застосувати яку-небудь постанову, клопотання сторони стає безпредметним, то, попри це, розпочате провадження з перевірки законності постанови має бути продовжене (ч. 2 ст. 139 Федерального конституційного закону Австрії).*

## 8.2. Адміністративна юстиція в Україні

Поряд із конституційною юстицією значної самостійності набула адміністративна юстиція.



Адміністративна юстиція - 1) система спеціальних судових органів, які здійснюють контроль за додержанням закону органами державної влади і органами місцевого самоврядування; 2) особливий процесуальний порядок розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів, де хоча б однією стороною є орган державної влади або орган місцевого самоврядування.

Попри ту обставину, що адміністративні суди уперше з'явилися ще на початку XIX ст. (у Франції), виокремлення цих судів як самостійної системи судової влади припадає вже на XX ст. Об'єктивною основою розвитку адміністративних судів, зростання їх ролі стали як зростання ролі публічної влади як раціонального інструменту забезпечення розвитку суспільства, так і необхідність введення процесу практичного здійснення цієї влади в річище закону, підпорядкування правам та свободам людини і громадянина.

Головною особливістю адміністративної юстиції є те, що її виникнення та розвиток значною мірою відбувалися в межах організації не судової влади, а влади виконавчої.

*Створення адміністративних трибуналів та Державної ради як вищого органу адміністративної юстиції у Франції формально обґрунтовувалося потребою кращого захисту суб'єктивних прав та законних інтересів людини і громадянина. Однак на практиці більше важило те, що в умовах бурхливих революційних перетворень нова адміністрація не бажала перебувати під контролем старих суддів, призначених ще королем. Розгляд конфліктів, де стороною була адміністрація або її представники, переносився винятково на адміністративні трибунали, які, однак, мали значну самостійність та відокремленість від активної адміністрації в межах системи виконавчої*

*влади. Проте процедура розгляду та вирішення адміністративних спорів максимально наближалася до судової, що зробило виправданим застосування власне терміна "адміністративна юстиція".*

Виникнення адміністративних, судів у німецьких державах у 60-70-х рр. XIX ст, також відбувалося в межах системи виконавчо- розпорядчих органів. Адміністративні справи по першій інстанції розглядалися інституціями, які склалися винятково із професійних чиновників. І тільки в інституціях другої інстанції функціонували професійні судді. Однак із часом адміністративні суди конститу- ціювалися як самостійні підсистеми в межах системи судової влади (ст. 107 Конституції Німеччини 1919 р., ст. 129 Конституції Австрії).

*> Чільною тенденцією становлення та розвитку адміністративної юстиції є поступове перетворення квазісудових підрозділів публічної адміністрації в повноцінні адміністративні суди з наступним виокремленням самостійної системи адміністративною юстиції.*

Відображенням цієї тенденції є становище в окремих державах.

У Великобританії адміністративної юстиції немає, оскільки доктрина, "панування права" не передбачає можливості створення відокремлених адміністративних (чи будь-яких інших спеціалізованих) судів. Однак у межах державної адміністрації функціоную розгалужена мережа квазісудових органів (передусім адміністративних трибуналів) - спеціалізованих органів управління, відокремленими від активної адміністрації, які розглядають та вирішують адміністративно-правові спори із дотриманням низки процесуальних вимог формального судочинства (гласність, змагальність, можливість висловлення позиції, винесення вмотивованого рішення, можливість оскарження). Однак створення адміністративних трибуналів погоджується із лорд-канцером, а нагляд за законністю їхньої діяльності здійснюється "судом королівської лави" Суду Корони.

У США функціонує розгалужена мережа адміністративних агенцій, які розглядають і вирішують адміністративно-правові спори в квазісудовому порядку, у значної частини таких агенцій це єди-

на функція. Крім того, у федеральних відомствах діють “судді адміністративного права”, які організаційно відокремлені від активної адміністрації і опікуються винятково розглядом і вирішенням адміністративно-правових спорів. Однак окремі агенції з часом перетворилися на повноцінні судові установи (Митний, Претензійний, Податковий суди), що передбачає офіційне визнання такими Верховним судом США. Тим самим адміністративна юстиція в США представлена спеціалізованими адміністративними судами, які перебувають у межах системи судової влади на чолі з Верховним судом США.

оформленості в межах системи виконавчої влади і включає в себе:

Адміністративна г                      щ у Франції набула організаційної

- адміністративні трибунали, які розглядають усі адміністративно-правові спори у підвідомчих їм округах та спеціалізовані адміністративні суди;

- апеляційні адміністративні суди (створені з 1987 р.);

- Державну раду, як касаційну та апеляційну інстанцію, яка в певних випадках (оскарження актів глави держави, уряду та міністрів тощо) може розглядати спори як перша інстанція. Крім того, Державна рада є дорадчою інституцією уряду з певних питань.

Організаційна стрункість та уніфікація процесуальних правил, однак, межують з повільністю розгляду скарг і обмеженістю доступу громадян. Тому з 2000 р. у Франції законом запроваджено спрощену процедуру розгляду адміністративно-правових спорів.

Адміністративна юстиція Австрії, Німеччини, Фінляндії, Швеції, інших держав є прикладом виокремлення адміністративної юстиції в межах організації судової влади. Адміністративним судам підвідомчі всі спори публічно-правового характеру (крім конституційно-правових), оскільки вони не віднесеш до юрисдикції інших судів. До адміністративних спорів віднесено, зокрема, справи про скарги приватних осіб на рішення і дії державних органів і посадових осіб, спори між територіальними одиницями, спори про права державних службовців. Адміністративні суди можуть скасувати рішення державних органів чи посадових осіб або, навпаки, наказати їм прийняти те чи інше рішення, установлюють юридичні факти. Вони не вдаються в питання доцільності оспорюваних адміністративних рішень, а перевіряють лише їх законність. Звернення до ад



міністративного суду, як правило, можливе у, разі, коли особа вичерпала можливості оскарження в адміністративному порядку.

Визначення ролі адміністративної юстиції в Україні перебуває в річищі загальносвітових тенденцій.

"Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень" (ч. 1 ст. 2 КАСУ).

Поняття публічно-правового спору, які підлягають вирішенню в адміністративних судах, охоплює всі спори, у яких хоча б одна сторона виконує публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або є суб'єктом виборчого процесу, або процесу, референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.



**Суб'єкт владних повноважень**- орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

- спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;
- спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

- спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

- спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

- за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом;

- спорах щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;

- спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

- спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

® спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

® спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

« спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону<sup>7</sup> України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю;

- спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень».

У першій інстанції місцевими загальними судами як адміністративними розглядаються адміністративні справи:

- з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;
- пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму;
- пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України;
- з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень адміністративних судів.

Усі інші справи підсудні окружним адміністративним судам за певним винятком. Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (крім визначених частиною четвертою цієї статті), дій кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб. Апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розмішені. Верховному Суду як адміністративному суду першої інстанції (у складі Верховного Суду діє Касаційний адміністративний суд) підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи *щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності* Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя. Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), як правило, вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів суб'єкта владних повнова-

жень, повноваження якого поширюються на всю територію України, вирішуються Київським окружним адміністративним судом.

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими КАСУ, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного).

Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

"Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо:

- 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище;
- 2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;
- 3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;
- 4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців;
- 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;
- 6) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- 7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження;
- 8) типові справи;
- 9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині;
- 10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;

111) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України" І (ч. 6 ст. 12 КАСУ).

Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

"Виключно за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах:

- 1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;
- 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;
- 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб" (ч. 4 ст. 12 КАСУ).

В апеляційному порядку судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), переглядають апеляційні адміністративні суди у межах своєї територіальної юрисдикції, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення прийняті у першій інстанції апеляційним адміністративним судом. Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

У касаційному порядку судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів переглядає Верховний Суд (у складі Верховного Суду діє Касаційний адміністративний суд).

*"У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо:*

- 1) *податків, зборів та інших обов'язкових платежів;*
  - 2) *захисту соціальних прав;*
  - 3) *виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян" (ч. 5 ст. 37 Закону України "Про судоустрій і статус суддів").*
-

Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України.

Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України.

Таким чином, в умовах конституційної держави необхідним компонентом апарату публічної влади постає судовий контроль за функціонуванням публічно-владних інституцій. Особливою є роль судового конституційного контролю, який здійснюється в умовах України спеціалізованим судом, чия діяльність спрямована на утвердження конституційного правопорядку. В умовах, коли держава стає все більш орієнтованою на людину, виокремилася і набуває подальшого розвитку адміністративна юстиція, яка у вітчизняних умовах представлена як особливим процесуальним порядком вирішення адміністративно-правових спорів, так і відносно відокремленою мережею спеціалізованих судів.

---

## Питання та завдання для самоперевірки і контролю засвоєних знань

---



### Питання для самоперевірки

1. У чому полягає відмінність між попереднім та наступним конституційним контролем?
2. Чим відрізняється інститут конституційної скарги від інституту конституційного звернення щодо надання офіційного тлумачення положень Конституції?
3. Які умови мають бути додержані особою для звернення із конституційною скаргою?
4. Чим зумовлене запровадження в Україні адміністративної юстиції?

5. Чи можна адміністративну юстицію в Україні розглядати виключно як особливий процесуальний порядок вирішення адміністративно-правових спорів?



Тестові завдання для контролю засвоєних знань

1. До суб'єктів права конституційного подання належать:
- а) Верховна Рада України;
  - б) Генеральний прокурор України;
  - в) голови місцевих державних адміністрацій;
  - г) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.
2. Актами Конституційного Суду України, прийнятими під час здійснення наступного конституційного контролю, є:
- а) рішення;
  - б) висновки;
  - в) ухвали;
  - г) постанови.
3. Адміністративні справи щодо оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються, як правило, адміністративними судами:
- а) за вибором позивача;
  - б) місцезнаходженням відповідача;
  - в) як за місцем проживання позивача, так і місцезнаходженням відповідача - на розсуд суду.
4. Бездіяльність сільської ради та сільського голови може бути оскаржена в судовому порядку до:
- а) відповідного місцевого загального суду;
  - б) відповідного окружного адміністративного суду;
  - в) Вищого антикорупційного суду.
5. Апеляційною інстанцією для перегляду рішення, ухваленого в адміністративній справі місцевим загальним судом, є:
- а) апеляційний адміністративний суд;
  - б) апеляційний суд області;
  - в) Верховний Суд;
  - г) окружний адміністративний суд.

## ТЕМА 9

# Правова природа службових відносин у сфері публічної служби

### 9.1. Публічна служба в Україні: поняття, види, правове регулювання

У реалізації нових стратегічних завдань відродження і розвитку України центральне місце відводять створенню сильної, ефективної, демократичної держави, де всі складові частини державної влади, усі її інститути працювали б як єдине ціле. Саме така держава може стати гарантом дотримання прав особи.

Вирішення цих завдань потребує докорінної реформи системи публічного управління, особливо державного апарату, підвищення його ролі в реалізації нових функцій і соціальних орієнтацій, максимально ефективного використання “людського чинника” публічного управління, кадрового забезпечення реформ, створення можливостей і гарантій для розкриття потенціалу публічних службовців.

Для розкриття означеної теми необхідно акцентувати увагу на деяких поняттях, підходи до яких суттєво змінилися останнім часом і пов’язані з розбудовою України як правової, демократичної та соціальної держави.

*> Передусім це стосується сприйняття держави, яка не повинна ототожнюватися з владною волею пануючого класу, а має сприйматися суспільством як публічна і легітимна (нормативно-вищезначуща) і легітимна (нормативно-вищезначуща) що складається з громадян і метою якої є їх добробут.*

Основне завдання держави як інституту суспільства полягає в тому, що вона покликана зберігати життєво важливі, універсальні для всіх громадян цінності: суверенітет країни, внутрішню і зовнішню безпеку, правопорядок, охорону природи, права і свободи людини тощо. Відтак саме призначення держави та її інститутів пред’являє до них інші вимоги, ніж, наприклад, до інститутів власності, сім’ї, виробництва, освіти, науки тощо, що мають приватний характер і значною мірою залежать безпосередньо від людини, її волі та інтересів.



Все “державне” належить до публічного рівня, у якому на першому місці стоїть загальний інтерес. Це передбачає згуртування навколо значущих цінностей, досягти яких непросто, але можливо, що підтверджено досвідом розвинених країн. Ідеться про побудову такої держави, яка б взаємодіяла з усіма громадянами, тобто встановлення нових, за своїм характером, адміністративних взаємовідносин.

Адміністративні взаємовідносини формуються не окремою людиною в межах її особистої свободи, а сукупністю людей, які об’єднані в державу і між собою з метою спільного виживання, тобто в адміністративних взаємозв’язках об’єктивно зацікавлені всі. Питання полягає в тому, щоб характер цих взаємовідносин відображав інтереси більшості суспільства і вони мали правовий характер.

За своїм змістом адміністративні взаємозв’язки - це практичне здійснення і використання державної влади, причому як державним апаратом, так і громадянами. За допомогою цих зв’язків громадяни легітимно реалізують свої права і свободи, при цьому Конституцією України забезпечується рівноправний підхід до всіх громадян.

Таким чином, держава і утворювані нею інститути пов’язані з усім суспільством, з усіма своїми громадянами, що забезпечує її всеохоплюваність і цілісність. Лише в такому розумінні держава реалізує своє призначення і здатна гарантувати всім їхні права і свободи як природні, так і конституційно встановлені.

*> Ще одним поняттям, на якому слід акцентувати увагу, є поняття “служба”, що завжди застосовується в іншому розумінні, ніж “діяльність” чи “робота”.*

У тлумачних словниках поняття служби розуміється як: діяльність, життя для інших, послуга, корисна справа; бути корисним; бути потрібним тощо.

У розвинених демократіях до поняття “служба” існує кілька підходів:

- до служби часто відносять ті види суспільно корисної праці, які фінансуються з державного бюджету; це може бути як функціонування державних органів, так і робота на державних підприємствах, в організаціях та установах;

- » складність сучасної демократичної, правової і соціальної держави призводить до того, що її структура доводиться виконувати багатоманітні функції - від охорони здоров’я, освіти до оборони і боротьби зі злочинністю, і, відповідно, в їх діяльності значне місце посідає надання послуг громадянам;

- у більшості країн служба має ієрархічний характер і відображає специфіку побудови державного апарату: на нижніх щаблях це діяльність, що виконується на умовах трудового найму; на верхніх і середніх - виконання обов'язків за посадами державної служби;

- у процесі проведення адміністративних реформ у багатьох зарубіжних країнах у діяльність державних структур запроваджується досвід та технології приватного підприємництва, принципів та критеріїв ринкових відносин (так званий менеджеризм).

*> У будь-якому випадку і в Україні, і в зарубіжних країнах зміст служби полягає у забезпеченні належної реалізації компетенції кожного органу публічної адміністрації. Служба виявляється через відносини між державою і суспільством, державним апаратом і громадянами.*

Для реалізації своїх прав фізичні і юридичні особи вступають у публічно-правові відносини із суб'єктами публічної адміністрації, які представляють публічні службовці. Саме ці службовці є безпосередніми виконавцями норм законодавства, саме вони здійснюють публічне управління від імені суб'єктів публічної адміністрації, "доносять" їх волю до суспільства.

Сучасне українське законодавство в Кодексі адміністративного судочинства (п. 17 ч. 1 ст. 4) нормативно закріпило поняття "публічної служби".

**ф Публічна служба** - діяльність на державних політичних посадах, у держав- ла них колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військо- ЧИЬ ва служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, па- тронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Отже, сучасне законодавство розглядає публічну службу як узагальнююче поняття щодо різних видів служби, що здійснюються в межах різних суб'єктів публічної адміністрації й охоплює цим поняттям як державну службу, так і службу в органах місцевого самоврядування. Для кожного виду публічної служби притаманні власне спеціальне законодавство, правила проходження такої служби, інші особливості набуття та припинення статусу публічного службовця. На підставі класифікації публічної служби розмежовуються правовідносини публічної служби та відносини, що регулюються нормами трудового законодавства.

Проте слід зауважити, що класифікація видів публічної служби законодавством не передбачена і з теоретичної точки зору може бути проведена за різними критеріями, а саме:

1. Залежно від завдань суб'єкта публічної адміністрації публічна

служба поділяється на такі види:

- ® державна політична служба;
- служба в державних колегіальних органах;
- професійна діяльність суддів;
- професійна діяльність прокурорів;
- державна служба;
- військова служба;
- альтернативна (невійськова) служба;
- інша державна служба;
- патронатна служба в державних органах;
- служба в органах влади Автономної Республіки Крим;
- служба в органах місцевого самоврядування.

2. Залежно від суб'єкта публічної адміністрації, де відбувається публічна служба, вона поділяється на такі види:

- служба в органах державної влади;
- служба в органах влади Автономної Республіки Крим;
- служба в органах місцевого самоврядування;
- служба у межах інших суб'єктів публічної адміністрації (наприклад альтернативна служба на підприємстві).

3. Залежно від змісту публічна служба поділяється на такі види:

- цивільна публічна служба - державна служба в органах державної влади, служба в органах місцевого самоврядування;
- мілітаризована публічна служба поєднує ознаки цивільної та військової (мілітаризованої) служби і здійснюється, наприклад, у Міністерстві оборони України, Міністерстві внутрішніх справ України, СБУ, Адміністрації Державної прикордонної служби України тощо. Мілітаризована публічна служба регулюється винятково спеціальним законодавством. У межах зазначених органів та підпорядкованих їм підрозділах особи можуть проходити і цивільну публічну службу.

4. Залежно від посади, яка обіймається особою, публічна служба поділяється на такі види:

- публічна служба на керівних посадах;
- ® публічна служба на посадах спеціалістів;
- публічна служба на патронатних посадах в державних органах.

5. За способом добору на публічну службу вона поділяється на такі види:

- публічна служба за призначенням;
- публічна служба за конкурсом;
- патронатна публічна служба.

Докладніше спинимося саме на державній службі.

## 9.2. Державна служба як публічний соціально-правовий інститут

За попередні роки багато зроблено у становленні державної служби в Україні. Водночас очевидно, що державна служба вкрай повільно набуває нових якостей, що відповідали б сучасним завданням та вимогам. Крім того, у державній службі розвиваються негативні явища та тенденції, які знижують ефективність діяльності й авторитет державної влади. Деякі перетворення мають поверховий характер і зведені до невиправдано частих реорганізацій державного апарату, до кадрових пере станов. Ці та інші чинники суттєво знижують ефективність державного управління.

Для усунення зазначених проблем необхідно з'ясувати сутність державної служби як явища, що відтворює в собі призначення держави і забезпечує раціональне публічне управління та адміністрування.

Передусім необхідно визначитися з тим, у чому власне полягає специфіка державної служби і в чому її відмінність від інших інститутів держави. Як інститут держави, державна служба - це система елементів і взаємозв'язків, які мають особливу функціональну спрямованість.

Необхідно також проаналізувати взаємозв'язки і взаємозалежності між державою, державною владою, державним апаратом, державним управлінням і державною службою.

Як зазначалося вище, держава це форма суспільства, що виражає

загальні потреби, інтереси, цілі і волю. Об'єднання об'єктивно породжує владну силу суспільства - державну владу, якій суспільство довірило право на законотворення і забезпечення практичного виконання відповідних норм. Для постійного здійснення своїх цілей і функцій держава в особі державної влади створює і фінансує державний апарат - складну структуру державних органів і професійно зайнятих у ній громадян. Найбільш важлива частина державного апарату ("верхівка"), особливо керівні ланки державних органів, здійснює державне управління - цілепокладаючий, організуючий і регулюючий вплив на суспільні процеси, відносини, явища, свідомість, поведінку та діяльність людей.

Таким чином, усередині держави чітко прослідковується субординована ієрархія інститутів держави. З кожним із цих інститутів держави пов'язана державна служба, яка покликана забезпечувати життєдіяльність всієї сукупності цих інститутів. Відтак державна служба не повинна розглядатися як самостійний інститут, відірваний від держави, державної влади, державного апарату та державного управління.

**Діє Державна служба** - публічна і професійна участь громадян у досягненні цілей і виконанні функцій держави через здійснення повноважень, що закріплені за посадами державної служби в державних органах.

Наведене визначення відрізняється від нормативно встановленого в ст. 1 Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII.

**де Державна служба** - публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

- 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;
- 2) забезпечення реалізації державної *політики*, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;
- 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
- 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх виконанням;
- 6) управління персоналом державних органів;
- 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Переваги наведеного нами першого поняття полягають в його комплексному<sup>7</sup> змісті. Воно організує взаємозв'язок трьох елементів: держави, державного органу і посади в державному органі та визначає, що головним в поведінці громадянина в державному органі й на посаді є досягнення цілей і виконання функцій держави. Таким чином, витримується

логіка правових взаємозв'язків між державою, державним органом і посадою в державному' органі.

У наведеному визначенні підкреслюється також, що досягнення цілей і виконання функцій держави в умовах демократії - це справа громадян, а в державній службі ця справа має професійний і практичний характер. Отже, увага акцентується на зв'язаності державної служби і державного управління, сутність якої полягає в реальному, практичному, цілепокладаючому, організуючому' і регулюючому впливі на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей.

Натомість необхідно ще раз підкреслити, що державна служба існує не тільки і не стільки для забезпечення виконання повноважень державних органів, а для того, щоб таким чином і так виконувалися ці повноваження, щоб в результаті реалізовувалася суспільна сутність держави, забезпечувалися потреби та інтереси громадян.

Аналіз місця державної служби у взаємовідносинах держави і суспільства дає змогу виокремити два види правовідносин:

- між особою, яка обіймає посаду державної служби (державним службовцем) і державою в цілому (через державний орган і систему державних органів);

- між особою, яка обіймає посаду' державної служби (державним службовцем) і громадянами держави та суспільства в цілому.

*> З точки зору свого призначення державна служба може бути представлена як процес, як порядок виконання функцій державною владою. Вона здійснюється тоді, коли влада реально служить суспільству і задовольняє потреби громадян. Таким чином в юридичному розумінні державна служба належить до публічно- правової сфери, що регулює суспільне, державне життя людини.*

*Вона завжди пов'язана з державою.*

*що визначає специфіку її правового опосередкування та організації.*

*> Державна служба України як публічний соціально- правовий інститут органічно включає в себе єдність двох груп елементів:*

- системи правових, організаційних і процесуальних інститутів (форм, методів, принципів), що визначають порядок формування та реалізації цілей і функцій держави та застосування державної влади (правова складова);*

- сукупності людей, які професійно зайняті в державному апараті та на практиці реалізують норми і вимоги щодо його діяльності.*

*Перша група елементів відповідає на питання що і як повинно робитися зі здійснення компетенції державних органів, друга - хто це робить.*

*> Важливе значення для розкриття теми має питання структури державної служби, визначення її верхньої та нижньої меж. Очевидно, що не всі форми участі громадян у досягненні цілей і виконанні функцій держави належать тая до державної служби.*

*З одного боку, у демократичній державі державний апарат має бути тісно пов'язаний із суспільством, сприймати його інтереси, настрої, погляди, отримувати довіру. Тому в ньому існують посади, що мають політичний характер. Сутність таких посад виявляється в тому, що через них, по-перше, формується державна політика, здійснюється законотворення та інші нормотворення; по-друге, для них установлюється особливий порядок заміщення - вибори громадянами або за їх дорученням представницькими органами державної влади.*

*Перелік політичних посад, як правило, установлюється в Конституції або законами, є доволі вузьким і стосується лише тих посад, які безпосередньо пов'язують відповідні державні органи із суспільством та громадянами.*

*Чинне вітчизняне законодавство чітко не окреслює коло політичних посад (щодо них існують лише окремі норми).*

*У Законі України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 р. зазначено, що "посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних*

посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу" (ч. 3 ст. 6).

У Законі України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 р. прописано, що "посади першого заступника міністра та заступників міністра належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу" (ч. 5 ст. 9).

Зрозуміло, що лише цими категоріями посад список політиків не вичерпується і до них, напевно, мають бути віднесені й інші посади - Президента України, народних депутатів.

З іншого боку, у суб'єктах публічної адміністрації в цілому і в різних державних органах зокрема існує чимало видів професійної діяльності, яка за своєю сутністю є обслуговуючою, допоміжною. Це робочі місця в державному апараті, що забезпечують владні та управлінські відносини і на яких не здійснюються юридично значущі дії із практичного виконання завдань і функцій держави, але такі види діяльності є важливими для успішного функціонування публічної адміністрації. Для виконання обов'язків на допоміжних посадах необхідна підготовка, але вона є суттєво відмінною від професійної підготовки державних службовців. На цих посадах здійснюються такі види праці, як і у сфері виробництва та обслуговування, і тому їх статус регулюється трудовим законодавством.

Таким чином, верхньою межею державної служби є посади, які мають політичний характер, а нижньою - посади, за якими закріплені функції з обслуговування.

Головною ознакою саме державної служби є її прив'язка до посади в державному органі, за якою закріплені конкретні завдання і функції держави, що наведені в ч. 1 ст. 1 Закону України "Про державну службу".

Державний орган наділяється компетенцією і для забезпечення її реалізації в ньому створюється системно організована сукупність посад (штатний розпис).

**ф Посада державної служби** - визначена структурою та штатним розписом іSL первинна структурна одиниця державного органу з установленими відпо- \*HN# відно до законодавства посадовими обов'язками в межах повноважень, визначених ч. 1 ст. 1 Закону України "Про державну службу".

Посада, як юридичне явище, може бути вакантною, може виконуватися за сумісництвом, але в будь-якому разі вона пов'язана з реалізацією компетенції того державного органу, у якому встановлена. У кожному державному органі встановлені свої організаційно- правові форми реалізації його компетенції, які мають забезпечуватися субординованими посадами державної служби (адміністративні посади).



Сьогодні в основу побудови і функціонування вітчизняної системи державної служби покладено конституційні принципи організації та функціонування державної влади, її системи. Засадничими для системи державної служби є:

- принцип конституційного режиму державної служби, під яким розуміють верховенство Конституції, єдність системи державної влади, принцип поділу законодавчої, виконавчої і судової влади, забезпечення суверенітету тощо;

- принцип правозахисного режиму державної служби, а саме: пріоритети, дотримання та захист прав і свобод людини й громадянина, рівний доступ громадян до державної служби відповідно до здібностей та професійної підготовки;

- принцип адміністративного режиму державної служби, який передбачає обов'язковість для державних службовців виконання рішень вищих державних органів у межах їхніх повноважень; єдність основних вимог, що пред'являються до державної служби, професіоналізм і компетентність державних службовців, гласність у здійсненні державної служби, відповідальність державних службовців за свої дії.

Перелічені принципи є базовими під час здійснення правового регулювання державної служби і переважно закріплені в Законі України “Про державну<sup>7</sup> службу”.

Узагальнюючи все вищенаведене, слід констатувати, що останніми роками вітчизняні як науковці, так і політики прагнуть пе- реусвідомити соціальну роль держави, її призначення в суспільстві. Йдеться про становлення в Україні правової демократичної соціальної держави, у якій людина, її права і свободи є найвищою цінністю, а держава зобов'язана визнавати, дотримуватися і захищати права і свободи людини і громадянина. Це зробило б державу органом управління суспільством за дорученням народу, формою організації влади. У процесі такого розвитку має поглиблюватися сутність пра-

вової держави як організації політичного владарювання відповідно до принцип}7 верховенства права.

Говорячи про місце державної служби в цих процесах, слід зазначити, що в реалізації своїх соціальних функцій вона має переваги перед іншими інститутами держави й суспільства. Це пов'язано зі способом і порядком формування її професійного складу, в основу якого покладено принципи рівного доступу громадян до державної служби, підвищенні вимоги щодо їхнього прийняття на службу, конкурсні процедури тощо. Унаслідок цього державна служба по суті є єдиним в повному розумінні слова стабільно функціонуючим загальнонаціональним інститутом професійної діяльності, що дає змогу розглядати державну службу як другий представницький інститут у суспільстві, після парламенту, виборних представницьких органів.

> *Правова природа державної служби базується на таких засадах:*

- *державна служба є важливою складовою частиною публічного права, що виражає волю народу як суверенної демократичної держави на професійне ведення його державних справ як загальної справи всього народу;*

- *державна служба - це найсуттєвіший прояв адміністративного права, як права народу на здійснення Конституції і законів;*

- *державна служба має адмШс^итішішпроце^мь^ правову природу і таким чином уособлює в собі юридичну процесуальну форму реалізації адміністративної компетенції держави, що здійснюється у формі діяльності державних органів щодо реалізації повноважень адміністративних функцій держави.*

Таке розуміння державної служби потребує відповідного правового оформлення.

Державна служба як державний публічний інститут здатна значною мірою забезпечити цілісність і ефективність державного управління, а також стабільність суспільства. Основа нової ідеології правового забезпечення державної служби полягає в тому, що влада повинна працювати на принципах служіння суспільству. Отже, якісно нова державна служба в Україні повинна розвиватися як публічний соціально-правовий інститут. Це має бути головний інструмент здійснення державної влади, щоб влада була раціональною, ефек

тивною, орієнтованою на інтереси й потреби суспільства в цілому, а в ньому - кожної людини.

Таким чином, державна служба може бути представлена як процес, як порядок виконання функцій державною владою. Державна служба здійснюється тоді, коли влада реально служить суспільству і задовольняє потреби громадян. В юридичному розумінні, державна служба належить до публічно-правової сфери, що регулює суспільне, державне життя людини; завжди пов'язана з державою та державною владою, державним апаратом, що визначає специфіку її правового регулювання та організації.

---

### Питання та завдання для самоперевірки і контролю засвоєних знань

---



#### Питання для самоперевірки

1. Визначте поняття та ознаки публічної служби.
2. Назвіть види публічної служби та особливості їх правового регулювання.
3. Окресліть сутність державних політичних посад та патронатних посад в державних органах.
4. У чому полягають сутність та особливості публічно-правового характеру регулювання відносин у сфері публічної служби?
5. Визначте місце державної служби у взаємовідносинах держави і суспільства.



#### Тестові завдання для контролю засвоєних знань

1. Відповідно до Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" служба в органах місцевого самоврядування - це:
  - а) служба в комунальних підприємствах і організаціях;
  - б) діяльність депутатів місцевих рад;
  - в) професійна, на постійній основі, діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом;
  - г) діяльність осіб, які працюють в органах місцевого самоврядування,

мають відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і одержують заробітну плату з місцевого бюджету.

2. До основних принципів державної служби відносять:
  - а) пріоритет державних інтересів над правами людини і громадянина;
  - б) стабільність;
  - в) добросовісність;
  - г) колективну відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни.
  
3. Публічно-правовий характер відносин на державній службі передбачає:
  - а) обов'язок державного службовця оприлюднювати свої доходи у встановленому законом порядку;
  - б) право державного службовця критикувати дії свого керівництва в засобах масової інформації;
  - в) керуватися під час прийняття управлінських рішень інтересами людини і громадянина.
  
4. Поняття публічної служби включає:
  - а) діяльність на державних політичних посадах;
  - б) діяльність на посадах патронатної служби;
  - в) діяльність на посадах в органах місцевого самоврядування.
  
5. До моделей державної служби відносять:
  - а) кар'єрну модель;
  - б) соціальну модель;
  - в) управлінську модель;
  - г) посадову модель.

## ТЕМА 10

# Публічні службовці: поняття, види та правовий статус

### 10.1. Поняття публічних службовців та їх класифікація

Серед державних і недержавних органів та організацій виділяються ті, що наділені публічною владою й призначені для управління суспільством на всіх рівнях. До органів публічної влади прийнято відносити органи державної влади (центральні та місцеві) й органи місцевого самоврядування. Служба в таких органах має назву публічної служби, або служби в органах публічної влади. Натомість службу в державних і недержавних органах та організаціях, що не наділені публічною владою, прийнято називати цивільною.

> Таким чином, одним із видів суспільно корисної праці людей є служба як вид діяльності, спрямований на виконання основних завдань і функцій органів та організацій, що створені цим суспільством.

Залежно від сфери утворення і функціонування відповідних органів та організацій служба в суспільстві поділяється на окремі види: а) державну і недержавну; б) публічну і цивільну.

Особливе місце в суспільному житті відводиться службі в органах публічної влади.

**ф Служба в органах публічної влади** - професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах або органах місцевого самоврядування **<■Не щодо** практичного виконання завдань і функцій цих органів.

У вітчизняному законодавстві відсутнє нормативне визначення поняття служби в органах публічної влади, натомість п. 17 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України містить визначення поняття “публічна служба”.

**ф Публічна служба** - діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна державна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Поняття публічної служби є більш широким, ніж поняття державної служби, оскільки ним охоплюються як державна, так й інші види служби, що не належать до державної служби, але створені для захисту публічних інтересів, а також служба в органах місцевого самоврядування.

Кожен вид публічної служби має свої особливості та відповідне правове регулювання.

Згідно з наведеним визначенням публічної служби до публічних службовців належать особи, які здійснюють діяльність на державних політичних посадах (політики).

Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачено існування політичних, адміністративних та патронатних посад.

**Ль Політичні посади** - визначені Конституцією та законами України посади в ЛЕї органах державної влади, на які обираються народом чи призначаються особи, які забезпечують формування та втілення в життя державної політики в рамках реалізації політичних програм.

Політичним посадам притаманні такі ознаки:

- особливий порядок призначення на посаду;
- особливий порядок звільнення з посади;
- наявність політичної відповідальності як особливого виду відповідальності.

У законодавстві України статус політичних посад закріплений лише за членами Кабінету Міністрів України, першими заступниками та заступниками міністрів, що встановлено в Законі України “Про Кабінет Міністрів України” та Законі України “Про центральні органи виконавчої влади”. Очевидно, що до політичних посад слід також віднести посади Президента України та народних депутатів України. Це питання передбачає визначення на законодавчому рівні повного переліку посад, які належать до політичних, що сприятиме встановленню чітких меж у правових статусах різних видів публічних службовців.

До публічних службовців слід також віднести осіб, які здійснюють діяльність у державних колегіальних органах на посадах їх голів та членів, які не належать до посад державної служби. Особливості проходження ними служби встановлено у розд. X Закону України “Про державну службу”.

Професійна діяльність суддів регулюється нормами Конституції України, Законом України “Про судоустрій і статус суддів” від 02 червня 2016 р., Цивільним процесуальним кодексом України, Кримінально-

процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України та деякими іншими нормативно-правовими актами.

У своїй діяльності прокурори керуються також нормами Конституції України, Законом України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 р. та відповідним процесуальним законодавством.

Порядок проходження військової служби регулюється Конституцією України та Законом України “Про військовий обов’язок і військову службу” від 25 березня 1992 р. У цьому Законі, зокрема, зазначається, що “військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров’я і віком громадян України, пов’язаній із захистом Вітчизни. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби”.

Правове регулювання альтернативної служби як різновиду публічної служби базується на Конституції України та Законі України “Про альтернативну (невійськову) службу” від 12 грудня 1991 р., інших нормативно-правових актах. Альтернативна служба є службою, яка запроваджується замість проходження строкової військової служби і має на меті виконання обов’язку перед суспільством.

Стаття 35 Основного Закону України передбачає, що у разі, якщо виконання військового обов’язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов’язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою. У розвиток цього конституційного положення Закон установив, що “право на альтернативну службу мають громадяни України, якщо виконання військового обов’язку суперечить їхнім релігійним переконанням і ці громадяни належать до діючих згідно з законодавством України релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю”. Перелік таких організацій та Положення про порядок проходження альтернативної (невійськової) служби затверджено поста-

новою Кабінету Міністрів України від 10 листопада 1999 р. № 2066 “Про затвердження нормативно-правових актів щодо застосування Закону України “Про альтернативну (невійськову) службу”.

Альтернативну службу громадяни проходять на підприємствах, в установах, організаціях, що перебувають в державній, комунальній власності, діяльність яких насамперед пов’язана із соціальним захистом населення, охороною здоров’я, захистом довкілля, будівництвом, житло-комунальним та сільським господарством, а також у патронажній службі в організаціях Товариства Червоного Хреста України. Час перебування громадянина на альтернативній службі зараховується до його страхового стажу роботи і стажу роботи за спеціальністю.

Наступним видом публічної служби є патронатна служба в державних органах, яка до прийняття Закону України “Про державну службу” в редакції від 2015 р. належала до державної служби. Особливості проходження патронатної служби в державних органах установлено в ст. 92 Закону України “Про державну службу”, де, зокрема, зазначається, що “час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби та враховується при присвоєнні державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернувся на державну службу”.

Особливе місце серед видів публічної служби посідає служба в органах місцевого самоврядування. Посадові особи місцевого самоврядування реалізують основні функції, що спрямовані на забезпечення прав територіальної громади та окремі повноваження органів виконавчої влади. Таким чином, служба в органах місцевого самоврядування скеровує свою діяльність на розв’язання місцевих проблем управління, що знайшло відповідне відображення в її правовому регулюванні.

Зasadничим для цього виду публічної служби є, безумовно, Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Слід зазначити, що до його прийняття питання служби в органах місцевого самоврядування регулювалися Законом України “Про державну<sup>7</sup> службу” від 07 червня 2001 р. Ці два закони дійсно мають



багато спільного в правовому регулюванні, проте існуюча специфіка у проходженні державної служби і служби в органах місцевого самоврядування зумовлює необхідність в існуванні двох окремих законів. Правова регламентація служби в органах місцевого самоврядування, крім Конституції України та зазначеного закону включає також закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 р., “Про місцеві вибори” від 14 листопада 2015 р. та інші законодавчі акти.

Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, як уже наголошувалося, значною мірою повторює положення Закону “Про державну службу”, визначаючи питання: правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування; класифікації посад на службі в органах місцевого самоврядування; питань відповідальності тощо. Проте він містить певні відмінності, зумовлені специфікою проходження служби в органах місцевого самоврядування, що виявляється: у формулюванні принципів служби в цих органах; визначенні видів посад, які мають місце в органах місцевого самоврядування; порядку прийняття на службу в ці органи та припинення служби в них; відмінними є засади державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування.

Проте найбільш чисельним видом публічної служби є державна служба. Зasadничим щодо регулювання відносин у державній службі є Закон України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 р. Саме цим Законом визначаються принципи, правові та організаційні засади державної служби, правовий статус державних службовців і порядок проходження ними державної служби.

У подальшому питання правового статусу публічних службовців будуть розглядатися на прикладі правового статусу саме державних службовців.

## 10.2. Правовий статус державних службовців: поняття та його складові

Державними службовцями є особи, які у спосіб, визначений законодавством, обіймають посади в державних органах.



**Державний службовець** - 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 (ч. 2 ст. 1 Закону України "Про державну службу").

Кожна посада державної служби в установленому порядку віднесена до відповідної категорій посад державних службовців,

У науковій літературі наводяться різні підходи до класифікації державних службовців. Залежно від критеріїв виділяють такі види: новажень державні службовці поділяються на: керівників; спеціалістів;

- а) жхадакгеромдшд^сжюмта^акгеромс, -ОВИХ  
технічних виконавців;  
б) за характером, !..обсягом владних повноважень на: посадових осіб; представників влади; адміністративно-допоміжний персонал; функціональний (оперативний, основний) персонал;  
в) за ррзпрщлом дерязвіюlvжди на: державних службовців законодавчої влади; державних службовців виконавчої влади; державних службовців судової влади.

Питання класифікації посад є важливим з огляду на визначення рівного стаіхсу державних слуд^рвідв. Основні положення правового статусу державних службовців закріплено в законах України "Про державну службу", "Про запобігання корупції", інших нормативно-правових актах.



Державними...р. та» овцями можуть бути лише громадяни

України. Громадянин не може бути прийнятий на державну службу, а державний службовець не може на ній перебувати у разі набуття громадянства іншої держави або у разі наявності громадянства іншої держави.

Ознакою, яка характеризує становище державного службовця, є те, що він сам бере на себе зобов'язання стосовно проходження державної служби.

Відповідно до Конституції України державні службовці є рівними перед законом і повного мірою користуються всіма правами і свободами, які гарантовані їм як громадянам. Разом із тим для успішного здійснення службової діяльності вони наділяються особливими правами і обов'язками.

На думку О.Альохіна та Ю.Козлова, специфічним для державних службовців є наявність в них адміністративно-правового статусу, що передбачає таке:

- 1) їхні права і обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, у яких вони перебувають на службі;
- 2) діяльність державних службовців підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер;
- 3) службові права і обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їхні права одночасно є обов'язками, оскільки вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки - правами, адже інакше обов'язки неможливо буде здійснити;
- 4) реалізація державними службовцями своїх прав і обов'язків Гарантується законодавством;
- 5) законні приписи і вимоги державних службовців повинні виконуватись всіма, кому вони адресовані;
- 6) державні службовці мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру. Порядок і умови реалізації цього права встановлюються нормативними актами;
- 7) передбачені обмеження їхніх загальногромадянських прав;
- 8) для державних службовців передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за здійснення правопорушень.

Виключно важливим є питання моменту виникнення правового статусу у державного службовця. Правовий статус у вперше призначених державних службовців виникає з дня складення Присяги державного службовця, а в разі наступного призначення - з дня такого призначення.

Правовий статус державних службовців визначається правовим статусом посади. Особливості правового статусу посади зумовлюють зміст вимог до претендента на її заміщення.

Не менш важливим є питання щодо порядку та умов припинення правового статусу у державних службовців. Закон України “Про державну службу” дає вичерпний перелік таких підстав.

Розглянувши умови та порядок набуття і припинення правового статусу державними службовцями, докладніше спинимося на розгляді кожного з його елементів, зауваживши, що нижче будуть розглянуті загальні права й обов’язки для всіх категорій державних службовців. Конкретні права й обов’язки державних службовців відображаються в положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Державні службовці реалізують конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами. В Основному Законі України (ч. 2 ст. 38) зазначається, що “громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування”. Це конституційне положення відповідає п. “с” ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., згідно з якими кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без обґрунтованих обмежень право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників.

Таким чином, Конституція України певною мірою регулює питання, пов’язані з встановленням і реалізацією правового статусу державних службовців у плані їх загальногромадянських прав.

Проте державні службовці мають ще с.

які надаються їм для успішного здійснення службової діяльності на посаді.

Дь Під правами державних службовців слід розуміти зумовлені Конституцією ЛЕ. України, установлені законами, іншими нормативно-правовими актами й <ИИР такі, що охороняються державою, можливості і свободи професійної діяльності із забезпечення здійснення повноважень державних органів.

> До основних прав державних службовців вітчизняне законодавство відносить право на: 1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; 2) чітке визначення посадових обов’язків;

3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; 4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу; 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом; 10) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; 11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону; 12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом; 13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; 14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри (ч. 1 ст. 7 Закону України "Про державну службу").

Наступний елемент правового статусу - обов'язки державних службовців - найбільш яскраво характеризують сутність їх службової діяльності, адже органи, у яких працюють державні службовці, приймають їх на роботу саме з метою покладання на них службових обов'язків.

Під **обов'язками державних службовців** слід розуміти зумовлені Конституцією України і встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами для обов'язкового систематичного виконання функції, що у своїй сукупності складають сутність професійної діяльності щодо забезпечення здійснення повноважень державних органів.

Перебуваючи на державній службі, державні службовці підпадають

тру А 10 Публічні службовці: „  
■ uMn хи. поняття, види та правовий статус

«дг  
хзо

під спеціальний правовий режим, що є відмінним від загальних норм права. Законодавство України покладає на державних службовців підвищені обов'язки, коли це продиктовано інтересами належного функціонування державних органів.

Законами України "Про державну службу", "Про запобігання корупції" встановлені основні обов'язки державних службовців. Виконання основних обов'язків передбачає, що державні службовці повинні їх виконувати в дусі конституційних принципів, тобто їхня діяльність має сприяти підтримці конституційного ладу і дотриманню прав громадян.

> Законодавством встановлено, що державний службовець зобов'язаний: 1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; 4) з повагою ставитися до державних символів України; 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом (ч. 1 ст. 8 Закону України "Про державну службу").

До державних службовців при прийнятті на державну службу та в процесі її проходження вживаються певні обмеження і заборони.

Установлюючи рівне право доступу на державну службу, законодавець одночасно встановив коло обмежень, пов'язаних з: а) прийняттям на державну службу; б) призначенням на посаду; в) обмеженнями та заборонами, пов'язаними з припиненням державної служби.

Поняття “обмеження” певною мірою співзвучно поняттю “вимоги” і встановлюється задля найкращого виконання службових обов'язків.

ф Під обмеженнями на державній службі слід розуміти зумовлені Конститу- ЛЕ' цєю, установлені законами, іншими нормативно-правовими актами умови, правила, які ставлять державного службовця в певні юридичні межі, виходити за які заборонено.

На державних службовців законодавством накладається низка заборон, пов'язаних із проходженням державної служби.

А Заборона на державній службі - категорична вимога законодавця утримуватися від здійснення певних дій чи ведення певної діяльності, недотримання якої тягне за собою юридичну відповідальність.

Призначення заборон, пов'язаних з державною службою, полягає у забезпеченні ефективної професійної діяльності з виконання повноважень державних органів в попередженні службових зловживань; створенні умов для формування стосунків довіри між органами публічної влади і населенням.

Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, передбачені ч. 2 ст. 19 Закону України “Про державну службу”. Ці обмеження полягають у тому, що на державну службу не може вступити особа, яка: 1) досягла шістдесятип'ятирічного віку; 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 6) має громадянство іншої держави; 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;

8) підпадає під заборону, установлену Законом України “Про очищення влади”.

Закон України “Про державну службу” в ст. 32 також установлює обмеження щодо призначення на посаду.

Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи.

У разі виникнення обставин, що призводять до порушення вимог ч. 1 цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи зобов’язані повідомити про це керівника державної служби та ужити заходів для усунення таких обставин у 15-денний строк. Якщо в зазначений строк такі обставини добровільно не усунуто, керівник державної служби повинен вжити у місячний строк заходів для їх усунення. Для цього керівник державної служби може перевести державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби в цьому державном}’ органі або дати згоду на переведення до іншого державного органу. У такому разі переведення державного службовця здійснюється без обов’язкового проведення конкурсу.

У разі неможливості переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади. У разі порушення вимоги, зазначеної в абз. 2 ч. 2 цієї статті, керівник державної служби несе відповідальність, установлену законом.

Особи, які не повідомили керівника державної служби про обставини, зазначені в ч. 1 цієї статті, несуть відповідальність, установлену законом.

На державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом України “Про запобігання корупції”.

До обмежень і заборон, пов’язаних з припиненням державної служби і встановлених в ст. 84 Закону “Про державну службу” відносять: 1) припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України; 2) набуття громадянства іншої держави; 3) набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за ко- рупційне або пов’язане з корупцією правопорушення; 4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони

займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; 5) наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому ст. 32 цього Закону.

У випадках, зазначених у пунктах 1-4 ч. 1 цієї статті, суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення факту, передбаченого цією статтею, якщо інше не встановлено законом, а у випадку, зазначеному у п. 5 ч. 1 цієї статті, - у порядку, визначеному ст. 32 цього Закону.

До заборон на державній службі слід віднести також політичну неупередженість, зміст і порядок дотримання якої розкрито в ст. 10 Закону України "Про державну службу".

Законодавством України встановлюються засади основних державних гарантій та соціального захисту державних службовців.

Державні гарантії вводяться з метою: забезпечення правового й соціального захисту державних службовців; підвищення мотивації ефективного виконання ними своїх посадових обов'язків; зміцнення стабільності професійного складу кадрів державної служби; компенсації обмежень, встановлених законодавством для державних службовців.

Ж Під **гарантіями на державній службі** розуміють різного роду грошові відшкодування додаткових витрат, що виникають у зв'язку з виконанням службових завдань.

**Q Соціальний захист** державних службовців полягає в сукупності економічних і правових гарантій щодо забезпечення дотримання їх соціальних прав.

Законодавство України встановлює такі гарантії для державних службовців: право на оплату праці; щорічні та додаткові відпустки; соціально-побутове забезпечення; пенсійне забезпечення; моральні та матеріальні форми заохочення.

Заробітна плата державного службовця складається з: 1) посадового окладу; 2) надбавки за вислугу років; 3) надбавки за ранг державного службовця; 4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця; 5) виплати за додаткове навантаження



у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою; 6) премії (у разі встановлення).

За результатами роботи та щорічного оцінювання службової діяльності державним службовцям можуть установлюватися премії. До премій державного службовця належать: 1) премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності; 2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу, при цьому загальний розмір такої премії не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік (ст. 50 Закону України "Про державну службу").

Посади державної служби з метою встановлення розмірів посадових окладів поділяються на 9 груп оплати праці (ст. 51 Закону України "Про державну службу").

Заробітна плата державного службовця складається з посадового окладу, надбавок для нього (за вислугу років, за ранг) та премій. Згідно із Законом посадові оклади державних службовців встановлено залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків.

Крім зазначених складових, механізм компенсації затрат праці державних службовців та їхньої правової захищеності включає: грошову допомогу на оздоровлення; щорічні і додаткові відпустки; пенсійне забезпечення; винагороди за особливі заслуги тощо.

Державним службовцям у випадку і порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, може надаватися службове житло, а також надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально- побутових питань.

Складовою правового статусу державних службовців є відповідальність. Державні службовці можуть притягатися до різних форм соціальної відповідальності: моральної, юридичної, політичної. Більш детально спинимосся на юридичній відповідальності державних службовців.

Як і всі громадяни, державні службовці, які скоїли кримінальний злочин чи адміністративний проступок, підлягають покаранню у встановленому порядку. Разом з тим очевидно, що правопорушення державних службовців, які наділені юридично-владними повно

важеннями, характеризуються підвищеною небезпекою, оскільки стосуються безпосередніх інтересів держави, правопорядку, прав і свобод громадян, отже державні службовці повинні супроводжуватися підвищеною юридичною відповідальністю.

ф Під юридичною відповідальністю державних службовців слід розуміти заходи примусового характеру, що передбачені законом та іншими нормативно-правовими актами, як реакція держави на скоєння державними службовцями правопорушення.

Підставами для вжиття таких заходів є порушення державними службовцями своїх службових обов'язків.

Юридична відповідальність державних службовців настає на загальних підставах за українським законодавством. Водночас у регламентації відповідальності державних службовців є певні особливості, зокрема: у деяких випадках - підвищена відповідальність; специфічні санкції, що застосовуються лише стосовно державних службовців.

Юридична відповідальність державних службовців залежно від виду правопорушення поділяється на:

- дисциплінарну;
- адміністративну;
- кримінальну;
- матеріальну.

Найбільш поширеним видом є дисциплінарна відповідальність державних службовців.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців полягає у накладенні на них дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків, визначених законом.

Системного врегулювання дисциплінарна відповідальність державних службовців набула в розд. VIII Закону України "Про державну службу", де деталізовано підстави, види та порядок застосування дисциплінарних стягнень, визначені суб'єкти, уповноважені застосовувати дисциплінарні стягнення та встановлено порядок зняття дисциплінарного стягнення.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття ЕМІН XV. поняття, види та правовий статус та рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, установлених Законом України "Про державну службу" та

ТЕМА Щ Публічні службовці:

іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення. У ч. 2 ст. 65 Закону “Про державну службу” міститься перелік дисциплінарних проступків.

До державних службовців за вчинення встановлених дисциплінарних проступків застосовуються такі види дисциплінарних стягнень: зауваження; догана; попередження про неповну службу відповідність; звільнення з посади державної служби.

Законом України “Про державну службу” в редакції 2015 р. змінено порядок накладання дисциплінарних стягнень на державних службовців. Такий вид дисциплінарних стягнень, як зауваження, застосовується стосовно державних службовців, незалежно від категорії посади державного службовця, одноособово суб’єктом призначення. Говорячи про інші види дисциплінарних стягнень, їх застосування до державних службовців категорії “А” здійснюється суб’єктом призначення з урахуванням пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби, а стосовно державних службовців категорій “Б” і “В”, відповідно, суб’єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії.

Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду.

Державні службовці також можуть притягатися до адміністративної відповідальності.

За загальним правилом за адміністративні правопорушення, не пов’язані з виконанням службових обов’язків, державні службовці несуть адміністративну відповідальність на загальних засадах і за загальними правилами, установленими Кодексом України про адміністративні правопорушення так само, як й інші громадяни.

Натомість за деякі адміністративні правопорушення до адміністративної відповідальності можуть притягатися виключно державні службовці. Це відбувається у випадках порушення ними посадових обов’язків і ці порушення кваліфікуються як адміністративні правопорушення. У цьому разі йдеться про посадових осіб, які відповідно до ст. 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) визначаються суб’єктами адміністративної відповідальності у разі недодержання установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку; природи, здоров’я населення та інших

правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Поділяючи думку НЛлахотнюк, зазначимо, що поняття посадової особи включає в себе представників влади, службовців органів державного управління та інших осіб, які реалізують організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції. Необхідною умовою є зайняття ними в органі влади посади, пов'язаної з реалізацією владних повноважень. При цьому в одних випадках норми КУпАП визначають посадову особу, як спеціальний суб'єкт правопорушення (наприклад ст. 53-2, ст. 58, ст. 149, ст. 204). В інших статтях - поняття посадової особи розглядається як складова поняття особи, але при цьому за вчинене правопорушення на посадову особу покладається адміністративне стягнення більш жорстке (наприклад ст.52, 53, 57, 59таін.).

Адміністративна відповідальність на державній службі - це застосування до державних службовців, які є посадовими особами, адміністративних санкцій за порушення ними своїх посадових обов'язків, передбачених КУпАП та іншими нормами права як адміністративні проступки.

Розглядаючи адміністративну відповідальність державних службовців, необхідно зазначити, що вона може бути пов'язана з їх дисциплінарною та матеріальною відповідальністю.

Зокрема, порушення посадових обов'язків може визнаватися одночасно адміністративним і дисциплінарним проступком, наприклад, у випадках покладення на посадову особу - державного службовця також обов'язку додержання правил пожежної безпеки або санітарно-гігієнічних правил та норм. Оскільки виконання цих функцій входить до службових обов'язків відповідних посадових осіб, то у разі їх невиконання або неналежного виконання, такі по

садові особи можуть притягатися як до дисциплінарної, так і адміністративної відповідальності.

Вибір виду юридичної відповідальності в цьому разі буде визначатися суб'єктом виявлення правопорушення. Якщо це керівник державного органу, де працює ця посадова особа, може йтися про дисциплінарне стягнення, якщо ж органи, уповноважені розглядати ці правопорушення, - адміністративне.

Інакше має вирішуватися питання про поєднання адміністративної та матеріальної відповідальності посадових осіб - державних службовців за адміністративні проступки, внаслідок яких заподіяно матеріальної шкоди. Відповідно до ст. 40 КУпАП шкода, що заподіяна громадянину, підприємству, установі або організації, підлягає відшкодуванню винним у заподіянні цієї шкоди в порядку провадження у справах про адміністративні проступки, якщо сума збитків не перевищує двох мінімальних розмірів заробітної плати, або незалежно від суми збитків за умови, що справа розглядається суддею районного (міського) суду.

В інших випадках питання про відшкодування майнових збитків, спричинених адміністративними правопорушеннями, вирішуються в порядку цивільного судочинства (ч. 3 ст. 40 КУпАП).

Таким чином, у разі спричинення порушником ще й майнової шкоди можливе одночасне застосування за одне і те ж саме діяння адміністративної і матеріальної відповідальності, оскільки остання, на відмінну від першої, виконує лише правовідновлювальну функцію.

Адміністративна відповідальність державних службовців виявляється в застосуванні до них державними органами, посадовими особами і представниками адміністративної влади адміністративного стягнення. До державних службовців може застосовуватися адміністративна відповідальність за скоєння адміністративних правопорушень, пов'язаних із недотриманням установлених правил, забезпечення виконання яких є їхніми посадовими обов'язками. Причому така відповідальність посадових осіб - державних службовців настає за порушення обов'язкових правил не лише своїми власними діями, а й за правопорушення, що є упущеннями по службі, тобто за порушення, які допустили підлеглі державні службовці. Проявами таких дій може бути надання підлеглим таких вказівок, які не відповідають чинному законодавству або невжиття заходів із забезпечення дотримання цих правил підпорядкованими особами у випадку, коли забезпечення їх дотримання входить до посадових обов'язків державного службовця, який притягається до відповідальності.

> За чинним законодавством до посадових осіб - державних

службовців можуть застосовуватися лише два види адміністративних стягнень - попередження і штраф. Обидва ці стягнення не пов'язані з відстороненням посадових осіб від виконання службових обов'язків і спрямовані на стимулювання їх добросовісного ставлення до виконання свого службового обов'язку.

За загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше, ніж за два місяці з дня вчинення правопорушення, а у разі триваючого правопорушення - не пізніше як за два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до КУпАП підвідомчі суду (ст. 38 КУпАП).

Якщо особа, яка піддана адміністративному стягненню, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то ця особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню (ст. 39 КУпАП).

Особливим видом відповідальності державних службовців є відповідальність за скоєні ними корупційні діяння. Правовою основою для цього виду відповідальності є Закон України "Про запобігання корупції".

> За корупційне правопорушення, під яким розуміють діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою - суб'єктом відповідальності, законом встановлено кримінальну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Кримінальна відповідальність державних службовців настає за вчинення суспільно небезпечних, винних діянь, які виявляються у зловживанні владою або службовим становищем, невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків, тобто за злочини у сфері службової діяльності.

До **злочинів** у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг розд. XVII Кримінального кодексу України відносить: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364); зловживання повноваженнями службовою особою юридичної

W Публічні службовці:

- поняття, види та правовий статус

особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1); перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365); зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2); службове підроблення (ст. 366); декларування недостовірної інформації (ст. 366-1); службова недбалість (ст. 367); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368); незаконне збагачення (ст. 368-2); підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368-3); підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4);

пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369); зловживання впливом (ст. 369-2); протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань (ст. 369-3); провокація підкупу (ст. 370).

Покарання за кримінальні злочини застосовується до службових осіб лише судами загальної юрисдикції на підставі та у спосіб, передбаченими Кримінальним та Кримінально-процесуальними кодексами України.

Ще одним видом юридичної відповідальності державних службовців є матеріальна відповідальність.

Основи матеріальної відповідальності державних службовців, обов'язок і порядок відшкодування шкоди державним службовцем установлюються в розд. VIII Закону України 'Про державну службу'.

За загальним правилом матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень відшкодовується за рахунок держави. Таким чином, відповідальність за шкоду, завдану державним службовцем, повинен нести державний орган.

Державні службовці, діями яких спричинено матеріальну шкоду, безпосередньої відповідальності перед постраждалим громадянином або юридичною особою не несуть; стосовно постраждалих державний орган несе відповідальність безпосередньо своїми бюджетними коштами. Це правило відповідає змісту правовідносин, що виникають при здійсненні державної діяльності не між державними службовцями і постраждалими громадянами або юридичними особами, а між державним органом і потерпілим суб'єктом.

> Проте матеріальна відповідальність держави не виключає матеріальної відповідальності державних службовців у порядку регресу.

Відповідно до ч. 2 і ч. 3 ст. 80 Закону України "Про державну службу" держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до: 1) державного службовця, який заподіяв шкоду; 2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи.

У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний

службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.

Хоча матеріальна відповідальність державних службовців настає у зв'язку з посадовим проступком, її не можна розглядати як дисциплінарну' санкцію. Матеріальна відповідальність державних службовців за спричинену шкоду - це самостійний вид юридичної відповідальності, який може застосовуватися одночасно з іншими видами юридичної відповідальності.

Державний службовець може бути притягнутий до обмеженої або повної матеріальної відповідальності. Здебільшого державні службовці несуть обмежену матеріальну' відповідальність, що становить суму, яка не перебільшує їх середньомісячного заробітку і здійснюється відповідно до розпорядження керівника державної служби шляхом відрахування із заробітної плати. Для притягнення державного службовця до повної матеріальної відповідальності, за шкоду, спричинену злочинними діяннями, необхідний вирок суду.

Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

Для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, у якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Державний службовець по



винен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі.

Пропозиція може бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди.

Державний службовець не може бути звільнений від обов'язку відшкодувати завдані збитки навіть після припинення державної служби.

---

## Питання та завдання для самоперевірки і контролю засвоєних знань

---

### Питання для самоперевірки



1. Дайте визначення публічного службовця та видів публічних службовців.
2. Охарактеризуйте правовий статус державних службовців та визначте проблемні аспекти його реалізації.
3. Назвіть підстави для виникнення, зміни та припинення правового статусу публічного службовця.
4. Назвіть види відповідальності публічних службовців, підстави та порядок притягнення їх до відповідальності.
5. Охарактеризуйте порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

### Тестові завдання для контролю засвоєних знань



1. Під проходженням державної служби розуміють:
  - а) просування державних службовців за посадами;
  - б) прийняття на державну службу;
  - в) просування державних службовців;
  - г) стимулювання їхньої праці;
  - д) вирішення інших питань, пов'язаних зі службою.

2. До юридичної відповідальності державних службовців належать:
  - а) дисциплінарна;
  - б) матеріальна;
  - в) кримінальна;
  - г) морально-етична;
  - д) адміністративна.
  
3. Обмеження щодо призначення на посаду передбачають, що державні службовці:
  - а) не допускаються на посаду державної служби у разі, якщо вони будуть прямо підпорядковані близькій особі або якщо їм будуть прямо підпорядковані близькі особи;
  - б) не можуть бути членами профспілко ві мають досягти 20-річного віку.
  
4. До видів публічної служби належать:
  - а) політичні посади;
  - б) посади дипломатичної служби;
  - в) посади керівників державних установ.
  
5. Заробітна плата державного службовця складається з:
  - а) надбавки за ранг державного службовця;
  - б) премії;
  - в) надбавки за науковий ступінь.

## ТЕМА І

# Організаційно-правовий механізм проходження публічної служби

### 11.1. Поняття організаційно-правового механізму проходження публічної служби

Правовий статус публічних службовців реалізується в процесі проходження публічної служби. Залежно від правового статусу публічних службовців законодавством устанавлюються особливі правила проходження служби.

● **Організаційно-правовий механізм проходження публічної служби** - система заходів, що забезпечують публічному службовцю правовий простір з послідовного просування за посадами в органах публічної влади, а також зміну його службових станів на засадах Конституції України, законів та під- законних актів.

Організаційно-правовий механізм проходження публічної служби передбачає визначення кола суб'єктів, які задіяні в певних відносинах, а також мету і порядок діяльності цих суб'єктів, що встановлюються та санкціонуються державою через загальнообов'язкові правові норми.

Між фактом вступу на службу і звільненням з неї можливо безліч службових станів, які можуть бути пов'язані з різними обставинами - службове чи професійне зростання, переведення на іншу рівнозначну посаду, зміна істотних умов служби, пониження за посадою тощо.

Залежно від виду публічної служби службовцю можуть присвоюватися ранги, військові та спеціальні, звання, застосовуватися різні види юридичної відповідальності. Таким чином, зміст і порядок проходження публічної служби буде суттєво відрізнятися залежно від виду публічної служби.

У подальшому увага буде зосереджуватися на розгляді організаційно-правового механізму проходження служби саме державними службовцями як найбільш численної групи публічних службовців.

З практичної точки зору проходження державної служби - це тривалий процес, що починається з моменту заміщення посади, по

дальшим переміщенням особи по службі та завершується припиненням служби.

> На думку більшості авторів, проходження державної служби включає низку таких основних стадій:

- прийняття на службу;
- просування по службі;
- припинення служби.

У свою чергу, стадії складаються з набору елементів (конкурс, випробування, стажування, оцінювання, підвищення кваліфікації тощо), для кожного з яких законодавством установлені певні етапи і процедури. Слід зауважити, що один і той самий елемент може бути складовою різних стадій.

У зарубіжних країнах проходження служби часто називають “службовою кар’єрою”. Поняття “проходження державної служби” і “службова кар’єра на державній службі” близькі за своєю сутністю. Вони регулюються правовими нормами та комплексом організаційних заходів, спрямованих на створення умов для ефективної роботи та переваг найбільш кваліфікованим, творчим і перспективним працівникам, що містяться в розд. V “Службова кар’єра” Закону України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Водночас поняття “проходження державної служби” і “службова кар’єра” не є тотожними поняттями.

Службова кар’єра - це насамперед, просування по державній службі, яке є однією із стадій проходження державної служби. Чинний Закон “Про державну службу” не дає нормативного визначення службової кар’єри, натомість закріплює поняття “проходження державної служби” (ст. 38) і “просування державного службовця по службі” (ст. 40).

**ф Проходження державної служби** - прийняття на державну службу, просу- **ЛІУ** вання по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов’язаних зі службою, що здійснюється з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

**Просування державного службовця по службі** здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до чинного законодавства.

З аналізу наведених визначень поняттю “службова кар’єра” змістово найбільш відповідає поняття “просування по службі”. Таким чином, поняття “проходження державної служби” є ширшим за поняття “просування по службі” (службової кар’єри).

## 112. Умови вступу на державну службу

Порядок проходження державної служби слід розглядати починаючи з умов вступу на державну службу.

Закон України “Про державну службу” встановлює цілу низку умов вступу на державну службу.

Обов’язковою умовою вступу на державну службу є громадянство України. Згідно з ч. 2 ст. 38 Конституції України “громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування”.

Вказаний принцип відповідає світовій юридичній практиці, зокрема, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. У цьому документі зазначається, що кожен громадянин повинен без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби. Це означає рівне право громадян на заняття будь-якої державної посади відповідно до своїх здібностей і професійної підготовки без будь-якої дискримінації.

Проголошення рівного доступу громадян до державної служби не означає його автоматичної реалізації, тобто цей принцип не означає, що громадянин вправі в будь-який час вимагати, а державний орган зобов’язаний негайно і беззастережно надати йому бажану посаду. Фактична реалізація цього принципу залежить від низки факторів, зокрема наявності загальних і спеціальних вимог, що пред’являються до осіб, які претендують на вступ на державну службу.

Вік. На державну службу можуть вступати не всі громадяни України, а лише ті, які досягай вісімнадцятирічного віку, тобто є повнолітніми.

Підвищена вимога до віку зумовлена специфікою службової діяльності державного службовця, його відповідальністю за виконання покладених на нього функцій, а також додатковими вимогами, що висуваються до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби.

Законодавство про державну службу передбачає граничний вік вступу на державну службу. Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 19 Закону “Про державну службу” на державну службу не може вступати особа, яка досягла шістдесятирічного віку.

Стан здоров’я. Державними службовцями можуть бути громадяни, які здатні за станом здоров’я забезпечувати виконання функцій, що покладаються на відповідні державні органи. Претендент на державну службу повинен відповідати їй фізично, інтелектуально і психічно.

Володіння державною мовою. Відповідно до ч. 1 ст. 10 Конституції України “державною мовою в Україні є українська мова”. З 01 травня 2017 р. набула чинності нова норма про обов’язкове подання посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою для участі в конкурсі на заняття вакантної посади державної служби. Вільне володіння державною мовою офіційно підтверджується за результатами атестації, порядок якої затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 818 “Деякі питання проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою”.

Професійні якості, під якими слід розуміти наявність вищої освіти, стаж, та досвід роботи. Вимоги до ступеня вищої освіти залежать від категорії посад. Так, для посад категорій “А” і “Б” передбачено ступінь магістра, а для посад категорії “В” - ступінь бакалавра або молодшого бакалавра.

Важливо зазначити, що відповідно до розд. XV “Прикінцеві і перехідні положення” Закону України “Про вищу освіту” від 01 липня 2014 р. № 1556-VII встановлено, що вища освіта за освітньо- кваліфікаційним рівнем спеціаліста (повна вища освіта) прирівнюється до вищої освіти ступеня магістра (пп. 2 п. 2); диплом про вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста (початкова вища освіта) прирівнюється до диплома про вищу освіту за освітньо-професійним рівнем молодшого бакалавра (пп. 4 п. 2).

Установлюються також вимоги щодо стажу та досвіду роботи, що диференційовані залежно від категорій посад (ч. 2 ст. 20 Зако

ну “Про державну службу”) і належать до загальних вимог, що висуваються до осіб, які претендують на зайняття посади державної служби.

Крім загальних, цим Законом установлюються також спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади державної служби.

Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій “Б” і “В”, визначаються суб’єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, у порядку, затвердженому наказом Нацдержслужби України від 06 квітня 2016 р. № 72 “Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій “Б” і “В””.

Особи, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А”, мають відповідати типовим вимогам, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448 “Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А”.

При характеристиці умов вступу і функціонування на державній службі мають враховуватися обмеження, передбачені ч. 2 ст. 19, ст. 32 та ст. 84 Закону “Про державну службу”.

### 11.3. Стадії проходження державної служби та їх правове регулювання

Проходження державної служби починається з прийняття (вступу) на службу. Відповідно до чинного законодавства вступ на державну службу здійснюється лише за результатами конкурсу і в порядку, передбаченому гл. 2 розд. IV Закону України “Про державну службу” та постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 “Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби”.

Рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорії “А” приймає суб’єкт призначення, на вакантні посади державної служби державної служби категорій “Б” і “В” - керівник державної служби.

Проведення конкурсу на зайняття посад державної служби включає такі етапи:

- оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби на офіційних веб-сторінках державного органу, у якому проводиться

конкурс, та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби або в засобах масової інформації;

- прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність установленим вимогам до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття відповідних посад державної служби;

- проведення іспитів та відбір кандидатів.

На посаду державної служби призначається переможець конкурсу. Рішення про призначення приймається: 1) на посаду державної служби категорії “А” суб’єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України *та законами України*; 2) на посади державної служби категорій “Б” і “В” керівником державної служби.

Рішення про призначення на посаду державної служби приймаються після закінчення строку оскарження результатів конкурсу, а в разі оскарження результатів конкурсу - після прийняття рішення за скаргою суб’єктом розгляду скарги (органом, уповноваженим на розгляд скарги), але не пізніше 30 календарних днів після оприлюднення інформації про переможця конкурсу, якщо оприлюднення інформації про переможця конкурсу, якщо інше не передбачено законом. Таке рішення приймається на підставі протоколу засідання конкурсної комісії.

Рішення про призначення або про відмову у призначенні на посаду державної служби приймається за результатами спеціальної перевірки відповідно до Закону України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII та за результатами перевірки відповідно до Закону України “Про очищення влади” від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII.

Порядок проведення спеціальної перевірки регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р.



№171 "Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України".

Спеціальній перевірці підлягають відомості щодо: 1) наявності судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, у тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення; 2) факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення; 3) достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) наявності в особи корпоративних прав; 5) стану здоров'я (у частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання; 6) відношення особи до військового обов'язку; 7) наявності в особи допуску до державної таємниці (якщо такий допуск необхідний, згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади); 8) поширення на особу передбаченої Законом України "Про очищення влади" заборони займати відповідну посаду.

У разі призначення на посаду державної служби суб'єкт призначення може встановлювати випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді.

У разі призначення особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим.

Випробування у разі призначення на посаду встановлюється строком до шести місяців.

Суб'єкт призначення має право звільнити державного службовця з посади до закінчення строку випробування у разі встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді. У такому разі суб'єкт призначення попереджає державного службовця про звільнення у письмовій формі не пізніше як за сім календарних днів із зазначенням підстав невідповідності займаній посаді.

У разі якщо строк випробування закінчився, а державного службовця не ознайомлено з наказом про його звільнення з посади державної служби, він вважається таким, що пройшов випробування. ви-

Особа, призначена на посаду державної служби вперше, має

скласти Присягу і підписати її текст.

У разі відмови особи від складання Присяги державного службовця вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби, і акт про її призначення на посаду скасовується суб'єктом призначення.

Цей етап проходження державної служби є дуже важливим, адже з дня складання Присяги для особи, що вступає на державну службу, розпочинаються службові відносини, тобто вона набуває статусу державного службовця.

просування по службі.

Поняття “просування по службі” слід відрізнити від поняття “переміщення по службі”. Останнє поняття є більш широким і включає в себе переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу посаду.

Просування по службі здійснюється в межах установлених на державній службі посад.

Посади державної служби в державних органах поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців. Законом “Про державну службу” (ст. 6) встановлено три категорії посад - “А”, “Б” і “В”, а також визначено, які саме посади належать до кожної з встановлених категорій.

*> Державним службовцям присвоюються ранги як вид спеціальних звань.*

Усього встановлено дев'ять рангів державних службовців. Ранги державним службовцям присвоює суб'єкт призначення. Ранги державним службовцям присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування - після закінчення його строку.

Державному службовцю, який уперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад.

Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

Протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом шести місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється.

За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг. Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу.

За сумлінну службу державному службовцю у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

У разі переходу на посаду нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг.

Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду.

Порядок присвоєння рангів державним службовцям більш детально врегламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2015 р. № 306 "Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями".

Як зазначалося вище, просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням його професійної компетентності виключно шляхом зайняття вищої посади і лише за результатами конкурсу. Проте в Законі "Про державну службу" (ст. 41) передбачено, що державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості - за рішенням керівника державної служби або на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості - за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби у державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Державний службовець призначений на посаду без конкурсу не може

бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу.

Проходження державної служби включає і такий елемент, як оцінювання результатів службової діяльності, яке проводиться щорічно з метою визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування кар'єри державних службовців, виявлення потреби в їхньому професійному навчанні.

Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

За результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням. У разі отримання державним службовцем негативної оцінки не раніше ніж через три місяці проводиться повторне оцінювання результатів його службової діяльності. У разі отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби в порядку<sup>7</sup> призначеному законодавством.

Отримання державним службовцем відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є підставою для його преміювання та переважного просування по державній службі.

Державна служба вважається творчою працею, тому державний службовець, який обрав її своєю професією, повинен безперервно підвищувати свій теоретичний рівень протягом всієї службової діяльності та незалежно від рівня посади. Саме з цієї причини підготовка, перепідготовка, спеціалізація та підвищення кваліфікації органічно “вмонтовані” в проходження державної служби.

Державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно.

Професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, у встановленому законодавством порядку<sup>8</sup> в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форм власності, які мають

право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації - не рідше одного разу на три роки.

Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності.

На строк професійного навчання за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

Із метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном відповідно до законодавства. На строк стажування за державним службовцем зберігаються посада та заробітна плата.

Умови та порядок проведення стажування детально врегламентовано наказом Нацдержслужби України від 03 березня 2016 р. № 48 "Про затвердження Порядку стажування державних службовців".

**> Проходження державної служби завершується її припиненням, тобто третьою із зазначених стадій.**

**А Припинення державної служби** - нормативно встановлений порядок припинення державно-службових правових відносин між державним службовцем "ІІ" цем і державним органом, які були утворені при вступі громадянина на державну службу і в процесі виконання ним посадових обов'язків.

У ст. 83 Закону України "Про державну службу" наведено вичерпний перелік підстав для припинення державної служби. Отже, державна служба припиняється: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження (ст. 84 цього Закону); 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби (ст. 85); 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (ст. 86); 4) за ініціативою суб'єкта призначення (ст. 87); 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (ст. 88); 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов (ст. 43); 7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України "Про очищення влади".

**> Відомості про проходження державним службовцем державної служби містяться в особовій справі державного службовця.**

В особовій справі державного службовця міститься інформація, що відображає відносини, які виникають у зв'язку зі вступом на державну

службу, її проходженням та припиненням, а також біографічні та інші дані про державного службовця.

Ведення, облік та зберігання особових справ здійснює служба управління персоналом державного органу, у якому працює державний службовець.

Вимоги щодо ведення особових справ установлені в наказі Нацдержслужби України від 22 березня 2016 р. № 64 "Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців".

Під час проходження державної служби державний службовець повинен керуватися своїми посадовими обов'язками, правилами етичної поведінки державних службовців, актами органів державної влади, наказами та дорученнями керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, а також дотримуватися правил внутрішнього службового розпорядку, що затверджені в конкретному органі на основі Типових правил внутрішнього службового розпорядку (наказ Нацдержслужби України від 03 березня 2016 р. № 50 "Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку").

У процесі проходження державної служби відбувається формування необхідних професійних якостей у державних службовців. На цей процес впливають соціально-політичне становище у країні, система освіти та виховання, практика службової діяльності, система стимулювання професіоналізму, атмосфера службових відносин та багато іншого.

Використання керівництвом органів влади та службами управління персоналом цих факторів буде сприяти підвищенню ефективності процесів проходження державної служби.

Таким чином, під проходженням державної служби слід розуміти тривалий організаційно-правовий процес, що регулюється правовими нормами і включає в себе організацію процедур прийняття на державну службу, здійснення просування по службі, що передбачає зайняття вищої посади, підвищення кваліфікації, проходження щорічного оцінювання, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, що завершується припиненням державно-службових відносин. Це також процес, який забезпечує реалізацію правового статусу державних службовців, виконання ними посадових обов'язків управлінських та інших функцій.

---

## Питання та завдання для самоперевірки і контролю засвоєних знань

---

### Питання для самоперевірки



1. Як співвідносяться поняття "проходження державної служби" "просування по службі", "службова кар'єра"?
2. Як визначено умови вступу на державну службу за законодавством України?
3. Охарактеризуйте правове регулювання прийняття на державну службу.
4. Охарактеризуйте правове регулювання просування на державній службі.
5. Визначте підстави припинення державної служби.

### Тестові завдання для контролю засвоєних знань



1. Що розуміється під поняттям "просування по службі державного службовця":
  - а) зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до Закону;
  - б) перехід на рівноцінну посаду, в іншому структурному підрозділі цього державного органу;

- в) присвоєння більш високого рангу.
2. Учасник конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорій "Б" і "В", який не пройшов конкурсний відбір, має право оскаржити рішення конкурсної комісії:
- а) до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
  - б) до суду;
  - в) до Комісії з питань вищого корпусу державної служби.
3. Рішення про призначення на посади державної служби категорії "А" приймається:
- а) коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України;
  - б) Адміністрацією Президента України;
  - в) суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, Законом України "Про державну службу" та іншими законами України.
4. Підвищення кваліфікації державних службовців проводиться:
- а) не рідше одного разу на три роки;
  - б) не рідше одного разу на п'ять років;
  - в) не рідше одного разу на два роки.
5. Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж:
- а) через 6 місяців після присвоєння попереднього рангу;
  - б) через один рік після присвоєння попереднього рангу;
  - в) через 2 місяці після присвоєння попереднього рангу.



## ТЕРМІНОЛОГІЧНИМ словник

### А

Адміністративна відповідальність на державній службі - застосування до державних службовців, які є посадовими особами, адміністративних санкцій за порушення ними своїх посадових обов'язків, передбачених КУпАП та іншими нормами права як адміністративні проступки.

Адміністративна квазіюстиція - сукупність спеціалізованих органів та підрозділів у межах системи виконавчої влади, організаційно відокремлених від активної адміністрації, покликаних забезпечити неупереджене вирішення адміністративно-правових спорів за процедурою, наближеною до судової.

Адміністративна процедура - визначений законодавством порядок адміністративного провадження, тобто сукупність послідовних процедурних дій, що здійснюються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду й вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта та його виконанням.

Адміністративна юстиція - 1) система спеціальних судових органів, які здійснюють контроль за додержанням закону органами державної влади і органами місцевого самоврядування; 2) особливий процесуальний порядок розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів, де хоча б однією стороною є орган державної влади або орган місцевого самоврядування.

Акт управління - рішення, дія, бездіяльність органів публічного управління, їх посадових та службових осіб щодо здійснення повноважень у межах своєї компетенції на основі й на виконання законів та у встановленому законом порядку.

Апарат публічної влади - упорядкована сукупність усіх державних органів та органів місцевого самоврядування, які забезпечують упорядкування суспільної життєдіяльності.

- Бюджетний кодекс - кодифікований законодавчий акт, що визначає правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.
- Галузь права - сукупність правових норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання.
- Гарантії соціального захисту - способи фінансової компенсації за специфіку роботи публічного службовця, а також матеріальні й моральні форми стимулювання професійно здійснювати свою службову діяльність.
- Господарське товариство - юридична особа, статутний (складений) капітал якої поділений на частки між учасниками.
- Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади - оцінка діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття й виконання такими органами рішень, а також підготовка пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі, що здійснюється інститутами громадянського суспільства, громадськими радами.
- Громадянське суспільство - особлива організація суспільної життєдіяльності, яка забезпечує результативний, диференційований і збалансований вплив громадян на державу через самоорганізацію.

Делеговані повноваження - правообов'язки, що належать конкрет

ному суб'єкту публічної влади, який за певних обставин на

відповідних умовах та на визначений термін передав їх іншому суб'єкту.

Державна служба - публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх виконанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Державний службовець - громадянин України, який обіймає 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 державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Дискреційні повноваження - правообов'язки, що здійснюються самостійно, на власний розсуд.

Дисциплінарна відповідальність публічних службовців - визначені законом дисциплінарні проступки, за вчинення яких суб'єкт призначення накладає дисциплінарні стягнення згідно з процедурою.

Дієздатність - здатність особи самостійно, вольовими, усвідомленими діями реалізовувати надані їй права і виконувати покладені на неї обов'язки на державній службі або службі в органах місцевого

самоврядування.

Доброчесність - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень (п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 р.).

## Е

Електронна петиція - особлива форма колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування.

## З

Закон про Державний бюджет України - закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду.

Заява (клопотання) - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

## І

Індивідуальний акт - акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийнятий) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

Інститут права - система юридичних норм, які регулюють певну групу однорідних суспільних відносин.

## К

Компетенція органу публічної влади - юридично встановлена система координат, яка визначає належність конкретної справи до сфери відання певного органу та його роль у вирішенні цієї справи.

Конституційна скарга - подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу.

Конституційне звернення - письмове клопотання до Конституційного Суду України про надання висновку щодо: 1) відповідності Конституції України чинному міжнародному договору України або міжнародному договору, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість; 2) відповідності Конституції України (конституційності) питанням, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою; 3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; 4) відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. 157 і 158 Конституції України; 5) порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України; 6) відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України.

Конституційне подання - письмове клопотання до Конституційного Суду України щодо визнання акта (його окремих положень) неконституційним або офіційного тлумачення Конституції України.

Конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини - акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету

Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України.

Конституційне судочинство - порядок розгляду' та вирішення справ у конституційних судах.

Конституційний контроль - особливий вид правоохоронної діяльності в державі, який полягає у перевірці законів та інших нормативно-правових актів на відповідність конституції.

Корупційне правопорушення - діяння, що містить ознаки корупції, особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Кримінальна відповідальність державних службовців - відповідальність, що настає за вчинення суспільно небезпечних, винних діянь, які виявляються у зловживанні владою або службовим становищем, невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків, тобто за злочини у сфері службової діяльності.

## Л

Легітимація влади - виправдання, визнання, схвалення влади.

## Н

Надання публічної інформації - передавання інформації фізичним та юридичним особам через такі способи, як надання відповідей на інформаційні запити, доступ на засідання суб'єктів владних повноважень, розміщення для ознайомлення відкритих даних та архівів суб'єктів владних повноважень, проведення "гарячих ліній".

Наказ - загальний правовий акт управління для більшості центральних органів виконавчої влади, що приймається одноособово керівником цього органу.

Неправова форма публічного управління - діяльність органів публічної влади, яка юридично не оформлюється, але здійснюється в межах законодавства і має внутрішньоорганізаційний, допоміжний характер щодо виконавчо-розпорядчої діяльності органу

публічного управління.

Норма права - формально обов'язкове правило поведінки, яке має загальний характер, установлюється або санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин і забезпечується державним примусом.

Нормативно-правовий акт - офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який установлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування.

## О

Обмеження, що пов'язані з прийняттям та проходженням публічної служби - установлені законом та нормативно-правовими актами України умови і правила, що ставлять публічного службовця в певні правові межі, виходити за які заборонено.

Обов'язки громадянина в публічному управлінні - визнана державою необхідність здійснення певних дій або утримання від певних дій в інтересах держави, самоврядних колективів і громадян.

Обов'язки публічного службовця - обумовлені Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами обов'язкові дії, що складають зміст професійної службової діяльності службовця.

Оприлюднення публічної інформації - доведення публічної інформації до фізичних та юридичних осіб завдяки таким формам, як розміщення на офіційному сайті в мережі Ін-тернет чи засобах масової інформації, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, в офіційних виданнях, у спеціальних брошурах чи збірниках, інформаційних стендах, шляхом публічних виступів та ін.

Орган державної влади - окремий громадянин чи колектив громадян держави, який наділений державно-владними повноваженнями, утворений і діє в установленому державою порядку з метою реалізації завдань і функцій держави.



Організаційна структура - упорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів, що перебувають між собою у стійких взаємозв'язках, які забезпечують їх функціонування та розвиток як єдиного цілого.

Основні права і свободи людини - сукупність тих соціальних можливостей особи, які юридично визнані (а в сучасних державах - і гарантовані) державою в її основному законі.

## П

Підвідомчість - коло публічно-правових відносин, повноправним суб'єктом яких постає конкретний орган публічної влади.

Підпорядкування (у загальному вигляді) - фактичні дія або стан, яким притаманна залежність одного суб'єкта від іншого.

Підприємницькі товариства - товариства, які здійснюють підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку та наступного його розподілу між учасниками (господарські товариства та виробничі кооперативи).

Повноваження органу публічної влади - зумовлений потребами об'єкта управління правообов'язок здійснювати публічно-владний вплив на суспільні відносини, поведінку та діяльність людей та їх колективів із метою реалізації певної публічно-владної функції.

Подання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини - акт, який вноситься Уповноваженим До органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Посада державної служби - визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками в межах повноважень, визначених ч. 1 ст. і Закону України "Про державну службу".

Посадова особа місцевого самоврядування - особа, яка працює в органах

місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Постанова Кабінету Міністрів України - підзаконний нормативно-правовий акт, який видається на основі й на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України з питань: затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього.

Права громадянина в публічному управлінні - визнана державою можливість діяти в певних межах і вимагати від державних органів та органів місцевого самоврядування дій (або утримання від певних дій) з метою реалізації власних інтересів.

Права державного службовця - обумовлені Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими акта-

ми, свободи і можливості його професійної службової діяльності, що охороняються державою.

Право - зумовлена об'єктивними потребами суспільства система загальнообов'язкових норм, утілених у закони та інші визнані державою форми (джерела) та забезпечених можливістю державного примусу.

Правова форма публічного управління - юридично оформлене діяння органу публічного управління, його представника (посадової особи), здійснене у межах компетенції, яке тягне юридичні наслідки, тобто має властивості юридичного факту.

Правове підпорядкування - здійснене із використанням правових засобів установлення залежності, що спонукає до певних діянь.

Правове підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам людини і громадянина - здійснюване за допомогою правових засобів введення практичної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в річище активної та послідовної об'єктивації конституційно визнаних та гарантованих соціальних можливостей особи.

Правовий акт управління - вольові владні дії органів публічного управління, що здійснюються ними на основі й на виконання законів у процесі виконання функцій державного управління та спрямовані на встановлення (зміну, припинення) правових норм чи на виникнення (припинення, зміну) конкретних правовідносин.

Правовий статус громадянина — юридично закріплене його становище в суспільстві, змістом якого є сукупність права і обов'язків, що надані й гарантовані усім членам суспільства як рівноправним громадянам.

Правовий статус органу публічної влади - визначене юридичними засобами його становище в цілісній системі апарату публічної влади.

Правоздатність — здатність особи мати права й обов'язки, передбачені нормами законодавства про державну службу або про місцеве самоврядування.

Правопорушення, пов'язане з корупцією - діяння що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України Про запобігання корупції” вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Правотворчість - комплекс інститутів, норм і видів діяльності, пов'язаних із розробкою, прийняттям, оформленням правових актів, набранням ними чинності, зміною чи скасуванням.

Приватне право - частина системи права, норми якого спрямовані на реалізацію приватних інтересів фізичних та юридичних осіб і регулюють приватно-правові відносини на основі юридичної рівності сторін.

Принципи організації та діяльності публічної влади - нормативно встановлені універсальні юридичні положення, що становлять засади побудови і функціонування органів публічної влади.

Припинення державної служби - нормативно встановлений порядок припинення державно-службових правових відносин між державним службовцем і державним органом, які були утворені при вступі громадянина на державну службу і в процесі виконання ним посадових обов'язків.

Пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної

влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Проходження державної служби - прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою, що здійснюється з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

Публічна адміністрація - складна системна сукупність органів публічної влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність від імені держави та територіальних громад, спрямовану на реалізацію спільних для великих колективів людей (публічних) інтересів.

Публічна влада - 1) право і реальна здатність державних органів та самоврядних інституцій впливати на суспільні процеси, поведінку та діяльність людей та їх колективів за допомогою широкого кола необхідних та визнаних засобів до легального і легітимного примусу включно; 2) створена народом і на благо народу (для реалізації загальнонаціональних інтересів) система управління суспільними відносинами через сформовані й уповноважені на це органи, що діють від імені народу відповідно до встановленого конституційно- правового порядку та у формах, визначених Конституцією та законами України.

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

Публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова)

служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Публічне право - частина системи права, норми якого спрямовані на реалізацію публічних інтересів і регулюють публічно- правові відносини, одним із учасників яких є орган публічного управління.

Публічний службовець - особа, яка обіймає посаду на постійній основі в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, здійснює посадові повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій держави, професійна діяльність якої оплачується за рахунок державного або місцевого бюджетів.

## Р

Розпорядження Кабінету Міністрів України - індивідуальний акт, прийнятий на основі чи на виконання Конституції, законів України, актів Президента України з питань: схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо; затвердження державної цільової програми, плану заходів; утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; виділення коштів із резервного фонду державного бюджету; делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках; передаванні майна; кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

## С

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.

Стадія процедури - відносно самостійна та завершена частина прийняття правових актів, проміжний етап із конкретними завданнями, у межах якого здійснюються організаційні дії та операції, об'єднані спільною метою.

Стримування і противаги - конституційно визначені компетенцій-ні взаємозв'язки між державними органами (насамперед між вищими органами держави) в контексті принципу розподілу влади.

Суб'єкт владних повноважень - орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень або наданні адміністративних послуг.

## У

Управлінське рішення - результат мисленнєво-вольового акту вибору суб'єктом управління (органом, службовцем) певного варіанта поведінки, діяльності осіб, стосовно яких здійснюється управління, і власної управлінської поведінки та діяльності.

Участь громадян - важлива складова демократичного суспільства; участь осіб, інтереси яких зачіпають рішення публічної адміністрації, у вирішенні суспільно значущих питань.

## Ф

Функції публічної влади - основні напрями діяльності, які відображають її сутність, суспільне покликання, цілі та завдання щодо впорядкування суспільних справ у притаманних цій владі формах та відповідними засобами.

## Ю

Юридична особа - організація, створена та зареєстрована у встановленому законом порядку, яка наділяється цивільною правоздатністю й дієздатністю, може бути позивачем і відповідачем у суді (ст. 80 Цивільного Кодексу України).

Юридична особа приватного права - організація, яка створюється та діє на підставі установчих документів або на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом.

Юридична особа публічного права - організація, яка створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

ГРАЙ Марина Петрівна,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президентові України

ДУБЕНКО Світлана Дмитрівна,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений працівник освіти України

МЕЛЬНИЧЕНКО Віктор Іванович,

кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президентові України

ПЛАХОТНЮК Наталія Григорівна,

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений юрист України

СНІСАРЕНКО Лариса Юрївна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президентові України

ЯЦУК Вікторія Анатоліївна,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президентові України

Плахотнюк Наталія Григорівна  
Мельниченко Віктор Іванович  
Дубенко Світлана Дмитрівна  
та інші

## ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Навчальний посібник

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. С. Андрейчук*  
Редактор *Л. О. Воронько*  
Коректор *О. В. Должикова*  
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

**ПРАВО  
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

**Навчальний посібник**

Київ, НАДУ

Піди, до друку 10.09.2018.  
Формат 60x84/16. Обл.-вид. арк. 11,28. Ум.-друк. арк. 13,95.  
Тираж 300 пр.

Видавець Національна академія державного управління  
при Президентові України.  
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел. 456-77-95.  
E-mail: naduprint@ukr.net

Свідоцтво серії ДК№ 1561 від 06.11.2003