

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МИКОЛАЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ**

**Кафедра публічного управління і адміністрування, міжнародної
економіки**

Право у публічному управлінні

*конспект лекцій для здобувачів другого (магістерського) рівня
вищої освіти ОПП «Публічне управління та адміністрування»
спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування
денної та заочної форм здобуття вищої освіти*

**Миколаїв
2025**

Рекомендовано до друку за рішенням науково-методичної комісії факультету менеджменту Миколаївського національного аграрного університету від 20.11.2025 року № 4.

Укладач:

Л. Ю. Прогонюк - канд. юрид. наук, доцент кафедри публічного адміністрування і управління, Миколаївський національний аграрний університет

Рецензенти:

О. В. Каплій – канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного та адміністративного права і процесу в Чорноморському національному університеті імені Петра Могили;

Т. Г. Олійник – канд. екон. наук, доцент кафедри економіки підприємств Миколаївського національного аграрного університету

П69 **Право** у публічному управлінні : конспект лекцій для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти ОПП «Публічне управління та адміністрування» спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування денної та заочної форм здобуття вищої освіти / уклад. Л. Ю. Прогонюк. — Миколаїв : МНАУ, 2025. — 41 с.

УДК 342.9

Курс лекцій підготовлений відповідно до програми навчальної дисципліни «Право в публічному управлінні». У курсі розглядаються основні джерела правового регулювання діяльності публічно-владних інституцій, правові та теоретичні аспекти статусу органів публічного управління та адміністрування, порядок прийняття, скасування, оскарження нормативно-правових актів суб'єктів публічної адміністрації, нормативно встановлені права, обов'язки, види та підстави юридичної відповідальності публічних службовців, а також засади запобігання корупції в публічному управлінні.

© Миколаївський державний
аграрний університет, 2025
© Прогонюк Л. Ю., 2025

ЗМІСТ

Передмова.....	4
Тема 1. Публічне і приватне право в публічному управлінні	6
Тема 2. Правове підпорядкування публічної адміністрації конституційним правам і свободам	15
Тема 3. Принцип правової держави як конституційно-правова настанова.	19
Тема 4. Конституційні засади принципу демократії в діяльності публічної адміністрації	22
Тема 5. Конституційна організація публічної влади -----	24
Тема 6. Правовий статус та повноваження публічно-владних інституцій	25
Тема 7. Підготовка та узгодження актів публічної адміністрації	29
Тема 8. Вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами та конституційним судом України	33
Рекомендовані основні джерела для вивчення навчальної дисципліни.....	38

ПЕРЕДМОВА

Відповідно до Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також їх посадові особи зобов'язані діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. У зв'язку з цим публічні службовці повинні досконало знати вимоги чинного законодавства, зокрема адміністративного та антикорупційного, які регламентують процедури їх службової діяльності, неухильно їх дотримуватися та забезпечувати повагу до прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, з якими вони взаємодіють у процесі виконання посадових (службових) обов'язків.

Значна частина органів публічного управління та адміністрування наділена правотворчими повноваженнями, у зв'язку з чим їх посадові особи беруть участь у підготовці та прийнятті нормативно-правових актів. Це зумовлює необхідність чіткого дотримання вимог нормотворчої техніки, процедур правової експертизи, державної реєстрації та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів.

Важливою передумовою правомірної та ефективної діяльності публічних службовців є ґрунтовне знання власного правового статусу, зокрема прав, обов'язків, юридичних гарантій службової діяльності, а також видів і підстав юридичної відповідальності за порушення вимог чинного законодавства. Підвищення рівня правосвідомості та правової культури публічних службовців виступає однією з ключових гарантій зміцнення законності, правопорядку та довіри до публічної влади в Україні.

Курс лекцій «Право у публічному управлінні» спрямований на забезпечення опанування здобувачами систематизованих і сучасних знань у сфері правового регулювання публічного управління та адміністрування, а також правового статусу публічного службовця. Метою вивчення дисципліни є формування здатності здійснювати професійну діяльність у сфері публічної влади, приймати обґрунтовані управлінські рішення відповідно до вимог законодавства, самостійно готувати нормативно-правові акти та ефективно запобігати корупційним проявам у діяльності органів публічної влади.

У результаті опанування дисципліни здобувачі повинні володіти такими знаннями:

системного підходу до змісту та вимог нормативно-правових актів, що регулюють сферу публічного управління та адміністрування;

методології виявлення й оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів публічної влади;

теоретико-правових засад реалізації правового статусу публічного службовця та повноважень публічно-владних інституцій;

теоретичних і практичних основ юридичної відповідальності публічних службовців, у тому числі за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією.

Уміння та навички, яких мають набути здобувачі:

оцінювати управлінські рішення з позицій принципу верховенства права;

аналізувати проблеми правового забезпечення публічного управління та формулювати пропозиції щодо його вдосконалення;

самостійно готувати проекти нормативно-правових актів і пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства;

виявляти та запобігати корупційним ризикам і конфлікту інтересів у діяльності органів публічної влади;

визначати стратегію правомірної поведінки публічного службовця у разі притягнення до юридичної відповідальності;

здійснювати наукові дослідження у сфері правового регулювання публічного управління та адміністрування.

За результатами вивчення дисципліни у здобувачів мають бути сформовані професійні компетентності, зокрема:

здатність надавати експертну правову оцінку нормативно-правовим актам на різних рівнях публічного управління;

уміння виявляти, попереджати та мінімізувати корупційні прояви у діяльності органів публічної влади;

здатність реалізовувати правовий статус публічного службовця у публічно-правових відносинах.

ТЕМА 1. ПУБЛІЧНЕ І ПРИВАТНЕ ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Поняття та характерні особливості публічного та приватного права.

Розподіл права на публічне (*jus publicum*) і приватне (*jus privatum*) визнавали ще у Давньому Римі. Публічне право, за твердженням римського юриста Ульпіана, те, що належить до положення римської держави; приватне — яке належить до користі окремих осіб. Надалі критерії приналежності права до приватного чи публічного уточнювалися, однак визнання наукової і практичної цінності поділу права на публічне і приватне залишалося незмінним.

Приватне право — це право, що захищає приватні інтереси особи в її взаєминах з іншими особами. Воно регулює такі сфери життєдіяльності суспільства, безпосереднє втручання в які з боку держави є обмеженим. Для регулювання за допомогою приватного права характерним є наступне: перевага диспозитивних норм; юридична рівність суб'єктів правовідносин; вільне волевиявлення суб'єктів при реалізації своїх прав; самостійне визначення відповідальності за свої обов'язки і дії; широке використання договірної форми регулювання; гарантований судовий захист; переважна орієнтація на задоволення особистих та корпоративних інтересів. Приватне право охоплює такі галузі, як цивільне право, сімейне, житлове право, цивільний процес, трудове, земельне право, міжнародне приватне право, торговельне право.

Публічне право — це сукупність правових норм різних галузей права, предметом регулювання яких є відносини у сфері реалізації публічних (державних, суспільних) інтересів за допомогою переважно імперативного методу регулювання. Для публічного права характерні наступні ознаки: галузі публічного права регулюють відносини між нерівними, юридично підпорядкованими суб'єктами; його норми спрямовані на регулювання відносин, в яких суб'єкти задовольняють загальний (публічний, державний) інтерес; має особливості суб'єктного складу (основним учасником публічно-правових відносин завжди виступає держава, а додатковим — суб'єкти приватного права. За своїм призначенням воно впливає з приватного права, підкоряється йому (тобто державно-правовий порядок створюється засобами публічного права з метою забезпечення сфери свободи особи, вільної від державного втручання); його суб'єкти здійснюють волевиявлення одноособово.

Це означає, що публічно-правові відносини може регулювати, а відповідні права і обов'язки їх суб'єктів здатна встановлювати лише держава; в ньому застосовується імперативний метод регулювання. Головним правовим інструментарієм таких галузей є позитивні зобов'язання та заборони. Основним типом правового регулювання виступає спеціальний дозвіл. Публічне право виражає державні, міждержавні і загальні суспільні інтереси. До предмета регулювання публічним правом відносять: устрій і функціонування держави та її інститутів; основи правової системи,

правотворчості і правозастосування; принципи, норми й інститути міждержавних відносин і міжнародних організацій. До галузей публічного права перш відносять наступні: конституційне право, кримінальне право, фінансове право, екологічне право, адміністративне право, бюджетне право, митне право, податкове право, земельне право. Тут юридичний пріоритет у питаннях захисту публічного інтересу має воля органів державної влади, яка, однак у першу чергу підкоряється її завданню захисту інтересів особи і суспільства в цілому. Тому саме цій кінцевій меті і підпорядковується логіка побудови галузей публічного права. Останнє своїми засобами створює соціальні умови правопорядку, за наявності яких громадянин відчуває себе захищеним і має можливість реалізувати власні інтереси. Межі між приватним і публічним правом досить хиткі, що значно впливає на їх співвідношення.

1.2 Поняття та види суб'єктів публічного та приватного права.

Суб'єкт публічного права – особа, створена або визнана в порядку, встановленому нормами публічного права, яка має повноваження на участь у публічно-правових відносинах з метою забезпечення і захисту публічних інтересів. Ним може бути держава, орган державної влади чи орган місцевого самоврядування та їх посадові особи. Проект закону «Про юридичних осіб публічного права» визначає, що юридична особа публічного права – створена відповідним законом, актом Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства, місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування (крім селищних, сільських та районних в містах рад та їх виконавчих органів) юридична особа, яка самостійно реалізує державну, політичну, економічну, соціальну, освітню, культурну діяльність та інші функції публічних суб'єктів права, публічні інтереси держави або територіальної громади. Юридична особа публічного права організаційно відокремлена від органів державної влади та місцевого самоврядування, які її утворили. Юридична особа публічного права, створена на підставі закону, може мати незалежний статус.

Юридична особа публічного права може мати на меті отримання прибутку для реалізації цілей, встановлених в акті про її створення. Розподіл прибутку між органами, що створили юридичну особу, не здійснюється.

В юридичних особах публічного права не створюється статутний капітал. Правосуб'єктність юридичних осіб публічного права

1. Юридична особа публічного права має особливу правосуб'єктність для реалізації встановлених органом (органами), що її створив, цілей своєї діяльності і виконання функцій, визначених цим Законом.

2. Юридична особа публічного права набуває прав та обов'язків, укладає угоди і може бути позивачем і відповідачем у суді, має власний рахунок у банках.

3. Юридичні особи публічного права здійснюють свою діяльність на основі закону або іншого нормативно-правового акту про створення юридичної особи публічного права, власного Статуту.

4. Юридичній особі публічного права органом, що її створив, і (або) іншими органами передається у володіння на праві оперативного управління майно та інша власність. Користування і розпорядження таким майном і майном, набутих під час діяльності юридичної особи публічного права, проводиться на основі законодавчого акту про створення юридичної особи публічного права.

5. Правочини, вчинені юридичною особою публічного права з порушенням положень частин 3 і 4 цієї статті, є недійсними. У таких випадках третя сторона не може посилається на той факт, що їй були невідомі межі спеціальної правосуб'єктності юридичної особи публічного права. До нього не застосовуються норми добросовісного набування.

6. Юридичній особі публічного права можуть бути тимчасово або постійно делеговані повноваження або інші публічні функції органа державної влади або місцевого самоврядування. Юридична особа публічного права не може передавати (делегувати) здійснення таких функцій (повноважень) іншим особам.

7. На юридичну особу приватного права розповсюджується дія цього Закону у разі делегування йому повноважень або інших публічних функцій органу державної влади та місцевого самоврядування.

8. Право на здійснення державного нагляду та контролю передається юридичній особі публічного права, лише у випадках, передбачених законом.

9. При здійсненні юридичною особою публічного права делегованих повноважень або інших публічних функцій органа державної влади або місцевого самоврядування на службових осіб таких юридичних осіб публічного права поширюються положення законодавства України про державну службу та протидію корупції щодо конфлікту інтересів, державної таємниці, юридичної відповідальності за корупційні або пов'язані з корупційними правопорушення.

Суб'єкт приватного права – фізична або юридична особа, створена або визнана в установленому нормами приватного права порядку, здатна брати участь у приватноправових відносинах з метою забезпечення і захисту власних інтересів. Водночас відповідно до норм публічного права він може бути суб'єктом публічно-правових відносин (наприклад, у разі подання позовної заяви до суду фізична особа вступає в публічно-правові процесуальні відносини).

Так само суб'єкт публічного права (наприклад, місцева рада) може стати суб'єктом приватноправових відносин, вчиняючи цивільний правочин. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до статті 87 Цивільного Кодексу. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом.

1.3 Поняття та характерні особливості адміністративного договору.

Форма і зміст адміністративного договору. Порядок укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів. Проблема адміністративного

договору як однієї з правових форм діяльності публічної адміністрації набуває особливої актуальності в умовах зростання ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, а також розвитком договірних зобов'язань у публічно-правових відносинах.

Такі зобов'язання сьогодні спрямовані не тільки на традиційне зміцнення дисципліни і підвищення відповідальності у сфері діяльності публічної адміністрації, а й на створення правових механізмів для вирішення тих завдань, що реалізуються шляхом застосування договірних інструментів як на центральному так і на місцевому рівнях публічного адміністрування. Публічно-правове регулювання здійснюється переважно за допомогою імперативних методів і приписів, що надають владний вплив на волю і поведінку фізичних та юридичних осіб, спонукаючи їх до дії для досягнення загальних цілей і задоволення публічних інтересів. Однак поряд із цим публічне право використовує й договірне начало як особливий спосіб правового регулювання.

В Україні адміністративний договір набув особливої актуальності лише в останні роки, що можна пояснити визнанням України країною з ринковою економікою, збільшенням частки диспозитивного та реординаційного впливу на суспільні відносини, прагненням упорядкувати систему адміністративних приписів. 10 В юридичній літературі адміністративний договір досить часто відносять до актів застосування норм адміністративного права. В той же час він має особливу юридичну природу, що відрізняє його від інших форм правозастосування.

Так, адміністративний договір може перебувати в таких відносинах до адміністративного акта;

1) адміністративний договір може укладатися безпосередньо на основі норм законів, прийнятих Верховною Радою України. Так, ч. 5 ст. 38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори (наприклад про делегування повноважень);

2) адміністративний договір може укладається на основі підзаконних актів нормативного характеру інших суб'єктів публічної адміністрації.

3) адміністративний договір може укладатися на основі та на виконання індивідуального адміністративного акта.

Наприклад, рішення про надання фінансових коштів підприємству на компенсаційні виплати працівникам приймається органами служби зайнятості і оформляється наказом, на підставі якого орган служби зайнятості укладає з адміністрацією відповідного підприємства договір про виділення фінансових коштів;

4) адміністративний договір може слугувати підставою для подальшого прийняття адміністративних актів, причому як індивідуального, так і нормативного характеру;

5) для реалізації деяких управлінських рішень на розсуд державновладного суб'єкта може бути обраний адміністративний договір або

адміністративний акт. Вибір того чи іншого правового управлінського засобу визначається на розсуд відповідного державного органу і залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів. Так, експропріація і купівля-продаж дозволяють вирішити однакову управлінську мету - придбати в державну власність деяке майно, але різними засобами.

Таким чином, розглянуті вище нормативні та ненормативні акти, а також адміністративні договори можна об'єднати більш загальним поняттям - правовий акт публічної адміністрації, який можна розглядати в двох аспектах:

а) вузькому - як односторонньо-владні приписи суб'єктів публічної адміністрації;

б) широкому - до перших додаються і спільні рішення суб'єктів публічної адміністрації, що тягнуть юридичні наслідки, й адміністративні договори.

Адміністративний договір слугує одним з каналів зворотного зв'язку, причому найбільш повним і достовірним у порівнянні з іншими актами односторонньо-владного волевиявлення. Адже прийняття адміністративних актів нерідко відбувається без урахування потреб його виконавців, зворотна інформація не доходить чи доходить урізаною, з перекрученнями. Крім того, між суб'єктом публічної адміністрації, який приймає адміністративний акт, і його адресатом, як правило, існує багато ланок-посередників, що також впливає на своєчасність і якість отриманої інформації.

Договір дозволяє максимально зменшити кількість проміжних ланок, безпосередньо зв'язуючи між собою його суб'єктів. Юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є правовим актом застосування норм права, внаслідок чого реалізується компетенція публічної адміністрації. За його допомогою упорядковуються адміністративно-правові відносини, розмежовуються і фіксуються права і обов'язки сторін. Організаційна роль адміністративних договорів зберігається і в сучасних умовах ринкової економіки, тому що публічна адміністрація використовує їх з метою реалізації своєї економічної і соціальної політики. Уже саме закріплення взаємних прав, обов'язків і відповідальності є певного роду гарантією для стабілізації взаємовідносин сторін, які мають владні повноваження або їх позбавлені.

Специфіка цілей адміністративно-правового регулювання полягає в необхідності, з одного боку, реалізувати публічний інтерес, а з іншого - забезпечити захист і реалізацію приватних інтересів. Тобто адміністративно-договірне регулювання може слугувати найбільш прийнятним способом зняття суперечностей між публічними і приватними інтересами. Тому адміністративний договір дозволяє забезпечити баланс інтересів всередині діяльності публічної адміністрації, а також врегулювати міждержавні, державні та місцеві інтереси. В адміністративному договорі інтегруються функції публічної адміністрації і функції сторін.

До функцій публічної адміністрації належать:

а) поставлення задачі,

б) вибір виконавців,

в) прийняття адміністративного акта, яким сторони зобов'язуються до вступу у договірні відносини,

г) встановлення відповідальності сторін за відмові від участі у договірних відносинах,

г) оцінка діяльності сторін і юридичне визнання того, що поставлена задача вирішена.

До функцій сторін належать: а) вибір засобів, необхідних для ефективного вирішення поставленої задачі, б) розробка механізму спільного використання цих засобів, в) визначення ролі і місця кожної із сторін у даному механізмі, г) прийняття на себе зобов'язань діяти у встановлених рамках і за узгодженою схемою, г) встановлення відповідальності за невиконання прийнятих зобов'язань, д) юридичне оформлення договірних відносин. Адміністративний договір, як правило, базується на адміністративноправових нормах, але багато адміністративних договорів мають комплексний характер. Адміністративні та цивільно-правові засоби регулювання розвиваються паралельно, доповнюючи одні одних на відповідних рівнях. Типовим є те, що елементи договору стосовно управлінської діяльності можуть слугувати передумовою акта управління, а на підставі законів бути і прямою формою такої діяльності.

Особливості адміністративного договору проявляються у його порівнянні з договором у цивільному праві.

Таке порівняння дозволяє виділити наступні характерні ознаки адміністративного договору.

1. Обов'язковим суб'єктом адміністративних договірних відносин є представник публічної адміністрації як системи організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах.

2. Учасники адміністративного договору перебувають не в однаковому становищі, адже владний суб'єкт зберігає повноваження адміністративного характеру і водночас несе певні зобов'язання перед іншою стороною. На відміну від нього, цивільно-правовий договір є актом, заснованим на угоді сторін. При цьому права і обов'язки учасників договору регулюються нормами цивільного права. Жодна сторона цивільно-правового договору не має владних повноважень щодо іншої

3. Публічна адміністрація в адміністративному договорі виступає як суб'єкт публічного права, її статус визначається її компетенцією. Коли орган стає учасником цивільно-правової угоди, його правовий статус визначається цивільною правоздатністю. Право на укладення адміністративного договору (делегування повноважень, охорону майна громадян і т. п.) має бути передбачене в нормах про компетенцію такого органу. Так, відповідно до п. 6 ст. 118 Конституції України місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

4. Метою адміністративних договорів є головним чином реалізація публічних інтересів (договори в сфері управління державною власністю,

договори, що забезпечують державні потреби тощо), в той час, як метою більшості приватноправових договорів виступає індивідуальний інтерес.

5. Адміністративні договори, як правило, мають комплексний характер і регулюються одночасно нормами декількох галузей права. Наприклад, державна служба за контрактом, де порядок вступу на державну службу, її проходження, права та обов'язки службовців регулюються нормами трудового і адміністративного права, а порядок оподаткування, матеріального стимулювання - нормами адміністративного, трудового і фінансового права.

6. Адміністративний договір може бути укладений всупереч волі однієї з сторін. На цій особливості даного договору рідко акцентується увага в юридичній літературі, хоча саме вона проводить чітку межу між адміністративним та цивільним договором. Така особливість адміністративного договору має своє нормативне закріплення.

8. Спірні питання, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, вирішуються в адміністративному або судовому порядку.

9. Для адміністративних договорів передбачена письмова форма. 10. Відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання умов адміністративного договору може бути як майновою, так і немайновою і носити адміністративний, дисциплінарний чи цивільноправовий характер. Адміністративне законодавство містить поняття адміністративного договору.

Відповідно до п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний договір - це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Зважаючи на велику різноманітність адміністративних договорів, їх можна класифікувати за наступними підставами:

1) за предметом: а) договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); б) договори у сфері управління державною власністю; в) договори, що забезпечують державні потреби (державне замовлення, державні контракти); г) контракти з державними службовцями; г) фінансові та податкові угоди; д) договори про взаємодію, співпрацю; е) концесії та інвестиційні угоди; є) договори про надання деяких послуг приватним особам (наприклад охорона громадського порядку та майна тощо); 2) за суб'єктами: а) між суб'єктами публічної адміністрації; б) між публічною адміністрацією та недержавними організаціями; в) між публічною адміністрацією та громадянами; 3) за характером взаємовідносин суб'єктів розрізняються: а) договори суб'єктів, які не володіють контрольними, наглядовими повноваженнями чи іншими спеціальними повноваженнями один щодо одного; б) договори, в яких один із суб'єктів володіє будь-якими спеціальними повноваженнями щодо іншої сторони (сторін).

У теорії адміністративного права виділяють різні види адміністративних договорів: – договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій; – договори між центральним органом

виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи державним підприємством, установою, організацією про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву ; – договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності комунальних об'єктів, а також коштів місцевих бюджетів; – угоди за участю органів державної влади, що укладаються на державному, галузевому, регіональному рівнях на підставі Закону України «Про колективні договори та угоди»; – договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл повноважень і власних бюджетних коштів; – договори між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо розмежування та делегування повноважень і предметів ведення.

Таким чином, проаналізувавши визначення та ознаки адміністративних договорів, закріплені в законодавстві та в теорії адміністративного права, доходимо висновку про необхідність закріплення поняття, обов'язкових ознак та видів адміністративних договорів у «матеріальному» нормативно-правовому акті, передусім це стосується договорів про делегування повноважень від одних органів іншим для уникнення багатьох проблем, пов'язаних із нерозмежованістю компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, кожного з цих видів органів всередині їх суб'єктного складу тощо. Варто наголосити, що сьогодні проведення реформи децентралізації влади та наділенням органів місцевого самоврядування значними повноваженнями, це питання набуло особливої актуальності та нагальності, адже саме від ефективності функціонування влади на місцях залежить, чи буде втілена ідея сервісної держави, спрямованої на задоволення потреб та інтересів громадян

Таким чином, виділяють такі ознаки нормативно-правового адміністративного договору: суб'єктом договору завжди є суб'єкт публічно-правових відносин, у більшості випадків той, що має владні повноваження (держава, державні органи, посадові особи); колективний суб'єкт; особливість предмету регулювання – це питання влади, управління та саморегулювання, та не всі, а лише ті, що допускають не загальноправову, а договірну форму регулювання (перелік таких договорів встановлено законом); своєрідність зобов'язань сторін нормативного договору та засобів їх забезпечення (рамки договору як засобу нормативно-правової саморегуляції сторін жорстко передбачені їх статусом, в них містяться норми-цілі, норми-узгодження); забезпечення виконання зобов'язань державою та її органами включає багато різних засобів; норми, що містяться в договорах такого роду, є загальнообов'язковими для виконання; можуть бути підставою для прийняття інших нормативно-правових актів, а також індивідуальноправових договорів; правила поведінки, що складають зміст договору розраховані на невизначене коло суб'єктів; форма укладання – письмова; є частиною національного законодавства, може мати таку ж юридичну силу як і закон; зміст не може

суперечити Конституції і конституційним законам і т.д. Крім того, зазначається, що суб'єктом майже завжди виступає організація, що має державно-владні повноваження (держава, державні органи) та міжнародні організації; предметом регулювання є питання влади, управління та саморегуляції, що допускають договірну форму регулювання; можуть бути підставою для укладання нормативноправових та індивідуально-правових актів, в тому числі і нормативноправових договорів з метою реалізації норм, що в ньому містяться і т.д.

Питання для самоконтролю:

1. Поняття та характерні особливості публічного та приватного права. Співвідношення публічного та приватного права в публічному управлінні. Поняття та види суб'єктів публічного та приватного права. Особливості правового статусу юридичних осіб публічного права. Особливості правового статусу юридичних осіб приватного права.

2. Органи публічного управління як учасники приватно-правових відносин. Форми публічного адміністрування. Нормативні акти публічного управління: поняття, види та характеристика.

3. Поняття та характерні особливості адміністративного договору. Форма і зміст адміністративного договору. Порядок укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів.

ТЕМА 2. ПРАВОВЕ ПІДПОРЯДКУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИМ ПРАВАМ І СВОБОДАМ

2.1. Права і свободи людини і громадянина в правовій державі.

Права людини в сучасному світі - це проблема, вирішення якої стоїть у центрі практичної діяльності міжнародного співтовариства і кожної держави. Права людини - це її можливість діяти певним чином для того, щоб забезпечити своє нормальне існування, розвиток і задоволення власних потреб. Поняття про права людини включає два аспекти: природні права людини, неподільно пов'язані з її існуванням та розвитком; набуті права людини, що характеризують її соціально-політичний статус. Другий розділ Конституції України закріплює систему прав, свобод і обов'язків, яку можна поділити на особисті (природні, громадянські), політичні, соціальні, економічні, культурні, екологічні та сімейні права і обов'язки.

Сукупність конституційних норм, що закріплюють ці права і обов'язки визначає конституційно правовий статус людини і громадянина. Свобода людини є вихідним поняттям проблеми прав людини і громадянина. Вона характеризується ознаками: - всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності і правах; - людина має право робити все, що прямо не заборонено діючим законодавством; - всі люди рівні в правових можливостях, правовому сприянні і правовій охороні; - свобода людини - об'єктивна реальність, вона виходить за межі врегульовані правом, так як на неї впливають і інші соціальні норми (моралі, етики, релігійні норми та інші). Міжнародні співтовариства приділяють правам людини велику увагу, для цього визначає міжнародно-правові стандарти в цій галузі, тобто в договірному порядку встановлює правові норми мінімально припустимого поведіння держав з індивідами, що перебувають на її території.

Ці стандарти закріплені: Загальною декларацією прав людини (1948 р.); Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.); Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.); Конвенцією про права дитини (1989 р.); іншими міжнародно-правовими документами. Права людини випливають з природного права, притаманного людині від народження, поширюються на всіх людей, що проживають в конкретній державі (громадян держави, громадян інших держав, осіб без громадянства). Права громадянина закріплюються за особою в силу її приналежності до громадянства держави (громадяни мають політичні й інші права, яких не мають інші особи). Конституція визначає життя людини, її здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю.

Саме утвердження прав і свобод людини є головним обов'язком держави, це визначає зміст і спрямованість її діяльності. Етимологічно поняття правового статусу особи (від лат. status – становище) пов'язане з правовим становищем індивіда як суб'єкта права в суспільстві та державі, учасника суспільних відносин і свідомої діяльності. Це становище визначається не тільки юридичними, а й іншими соціальними нормами, а тому називається

соціальним (суспільним) статусом особи. Він визначається всією сукупністю економічних, політичних, моральних та інших засад життєдіяльності суспільства і держави в конкретний період розвитку.

2.2. Роль публічної адміністрації в реалізації основних прав і свобод

Гарантії реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина можна охарактеризувати як систему норм та принципів, умов і засобів, що забезпечують у своїй сукупності здійснення конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Ефективність цієї системи залежить від різних чинників, але основним серед них є наявність визначених елементів у системі функціонування державної влади.

До них відносять: а) наявність Основного Закону, дія якого не може бути припинена довільно; б) визнання державної влади похідною від влади народу і Конституції; в) закріплення на конституційному рівні основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина та засобів і умов їх здійснення; г) наявність незалежної судової влади; д) можливість захисту своїх прав в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та у міжнародних правозахисних організаціях.

Система гарантій прав, свобод та обов'язків людини і громадянина включає в себе передумови політичного, економічного, соціального, ідеологічного, правового характеру, що необхідні для їх реалізації, включаючи механізм їхньої охорони, захисту та відтворення. Політичні гарантії - це закріплені конституційними нормами та принципами політичні умови та засоби, що забезпечують реалізацію основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. До них відносять конституційні норми, що закріплюють обов'язки держави і її органів та інших суб'єктів політичної системи суспільства по створенню умов та використанню засобів здійснення конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Наприклад, стаття

3 Конституції України закріплює головним обов'язком держави необхідність утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Згідно з статтею 92 Основного Закону парламент України повинен визначати виключно законами суб'єктивні права і свободи людини і громадянина, гарантії їх реалізації та основні обов'язки. Одне з провідних місць в системі органів державної влади щодо гарантування прав і свобод людини належить Верховній Раді України. Це пов'язано з тим, що згідно Конституції України (ст. 75) Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні. м суб'єктом політики як трудовий колектив (ст. 44) та ін. Економічні гарантії – це закріплені конституційними нормами та принципами економічні умови і засоби, що забезпечують реалізацію прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Це можливості людини і громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу України (ст. 13, 14), економічна багатоманітність (ст. 15), а також засоби забезпечення права приватної власності, підприємницької діяльності, можливостей заробляти собі на життя працею (ст. 43), участі на законних підставах у страйку (ст. 44) та умови

здійснення у відповідності з законодавством права працюючих на відпочинок (ст. 45), тощо. Соціальні гарантії – це закріплені конституційними нормами та принципами соціальні засоби і умови реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Серед таких умов і засобів Конституція України закріплює: а) загальнообов'язкове соціальне страхування, створення мережі закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46); б) створення державою умов за яких кожний громадянин може мати можливість побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду, одержати від держави чи органів місцевого самоврядування безоплатно чи за доступну для громадянина плату, позбавлення житла примусово виключно на підставі закону і за рішенням суду (ст. 47); в) державне фінансування охорони здоров'я, безоплатне надання медичної допомоги, створення ефективних і доступних умов медичного обслуговування та розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, розвиток фізичної культури і спорту, забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення (ст. 49). Ідеологічні гарантії – це закріплені конституційними нормами та принципами ідеологічні умови і засоби, що забезпечують реалізацію прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Конституція України закріплює ідеологічне багатоманіття, забороняє цензуру, гарантує будь-яку ідеологію, що не заборонена законом і встановлює правило за якого не може визнаватися державою жодна ідеологія, як обов'язкова (ст. 15).

Юридичні гарантії – це закріплені конституційними нормами та принципами юридичні умови і засоби реалізації прав, свобод та обов'язків людиною і громадянином. Серед них Конституція України закріплює наступні умови і засоби: а) гарантованість конституційних прав і свобод та неможливість їх скасування чи обмеження (ст. 22, 157); б) збереження громадянства за будь-яких обставин і можливості змінити громадянство (ст. 25); в) гарантування прав, свобод та обов'язків іноземців і осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах

2.3. Регулювання доступу до публічної інформації

Важливість процедури доступу громадян до інформації щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування зумовлена демократичними змінами в порядку публічного управління в Україні. Необхідність на сучасному етапі впровадження новітніх технологій і системи електронного урядування для покращення відкритості публічного управління спонукає українських дослідників і практиків до наукового та правового аналізу урегулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів влади та місцевого самоврядування. Конституцією України передбачено право громадян впливати на якість роботи державного апарату, рівень освіченості і правосвідомості політиків, які ухвалюють політичні рішення, а також мати змогу слідкувати за діями представників органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом відкритого доступу до їх діяльності, особливо якщо наслідком цих дій є зміни в їх правах і свободах. Українське законодавство представлене у площині нормативного забезпечення інформаційного простору

Конституцією України та Законом України «Про інформацію». Також важливим аспектом при визначенні доступності публічної інформації про діяльність органів влади та самоврядування для громадськості є питання обмеження такого доступу з низки законних причин. Однією з таких причин є використання норм Закону України «Про державну таємницю» та інших нормативних актів у цій сфері.

Питання для самоконтролю:

1. Права і свободи людини і громадянина в правовій державі. Зміст і способи конституційного закріплення прав і свобод. Класифікація основних прав і свобод. Необхідність і межі забезпечення конституційних прав і свобод. Система закріплення прав і свобод. Конституційні права і свободи як безпосередньо діюче право).

2. Роль публічної адміністрації в реалізації основних прав і свобод. Особливості реалізації окремих прав і свобод. Регулювання доступу до публічної інформації.

3. Значення і межі судового захисту прав і свобод людини і громадянина. Форми та засоби позасудового захисту прав і свобод людини і громадянина. Переваги та вади адміністративного оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади. Адміністративна квазіюстиція.

ТЕМА 3. ПРИНЦИП ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ ЯК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА НАСТАНОВА

3.1. Системотворне значення конституційних положень: структурні положення, положення про цілі держави.

Довгі роки в нашій країні не обговорювалася проблема, в якому суспільстві хоче жити народ, у чому його реальні інтереси, як домогтися їх практичної реалізації. Цілі перед суспільством і державою зазвичай постулювали верховні правителі - імператори, вожді, лідери і їх оточення. Народ на державному рівні, по суті ніколи не виступав суб'єктом формування цілей державного управління; зазвичай йому відводилася роль засобу реалізації таких суб'єктивістських цілей, причому в умовах, коли про ціну кошти особливо не турбувалися.

Тим часом, чітке уявлення про цілі і завдання, що стоять перед державою і обумовлюють його функції, виступає не тільки умовою пізнання феноменології державного управління суспільством, але також практичним орієнтиром, «навігатором» соціального прогресу. Мета і походження держави, та чи інша його природа, більш дискусійні питання, ніж питання про головне ознаці держави - влади. Поняття «функції» і «завдання» нероздільні.

Іноді навіть словесне найменування ряду завдань і функцій збігається або майже збігається. завдання держави формулюються двома способами.

По-перше, завдання можна сформулювати як необхідність досягнення певного результату і, подруге, як необхідність певного виду діяльності.

У другому випадку завдання держави настільки переплетені з функціями, що часом їх важко відрізнити один від одного. Термін «функція» (від лат. *functio* - виконання, здійснення), вперше введений в науковий обіг представниками фізико-математичних наук Г. В. Лейбніцем, І. Бернуллі, використовувався для вираження залежності однієї змінної величини від іншої. Юридична наука, запозичивши цей термін, наповнила його особливим політико-правовим змістом і змістом і сьогодні ця проблема чи не найбільш ємна за змістом і достатку матеріалу. Який би аспект теорії і практики державно-правового буття ні узятий, неодмінно виявляється зв'язок - більша або менша - з питанням про функції держави.

На думку більшості вітчизняних дослідників під функціями держави слід розуміти основні напрямки (сторони, види) діяльності держави, які виражають його соціальне призначення і класову сутність. Будучи найбільш популярним, такий підхід на довгі роки визначив вивчення питань функціонування держави і сьогодні має чимало прихильників. Тим часом, в рамках даного підходу по окремих елементах мала місце варіативність і дискусія Серед основних ознак функцій держави також можна виділити наступні:

1. У функціях держави виявляється сутність і соціальне призначення держави. соціальна природа держави, перш за все, виявляється в його функціях, бо будь-який феномен найбільш яскраво проявляється тоді, коли він діє. Функції держави окреслюють і конкретизацією його сутності і соціального призначення, які в свою чергу обумовлюють зміст діяльності держави,

повідомляють їй загальну спрямованість і впорядкованість. Сутнісні зміни держави неминуче відбиваються на системі і змісті його функцій, оскільки функції найбільш чуйні до сутнісних змін. Ця закономірність цілком застосовна до російської держави на сучасному етапі, система і зміст функцій якого зазнали значних змін.

2. Системність функцій держави. функції держави мають комплексний характер. Зміст кожної з них складається з безлічі якісно однорідних аспектів діяльності держави.

3. Функції держави, нормативно регламентовані. У міру розвитку державно-правових інститутів в співвідношенні держави і права встановлювалося відносна рівність, відбувалося зростання ролі права в здійсненні державної влади. Будь-який напрямок діяльності держави по досягненню тих чи інших цілей і завдань має закріплюватися на законодавчому рівні, при цьому нерідко нормативно визначаються і самі цілі і завдання. У нормативній регламентації держава знаходить найбільш раціональну та ефективну форму здійснення своїх функцій. У правовій регламентації функцій держави проявляється діалектика права і держави, їх єдність і відмінність, взаємодія і протиріччя, взаємозумовленість і відносна самостійність.

3.2. Сутність принципу правової держави (верховенства права). Конституція у ст. 1 проголошує Україну правовою державою.

Які принципи правової держави вона закріплює? Конституція як один з найголовніших чинників правової державності визначає принцип верховенства права (ст. 8). Однак вона не наводить поняття зазначеного принципу, як і не позначає всіх його елементів. Конституція не визначає співвідношення між принципом верховенства права і поняттям правової держави, закріпленим у ст. 1, не визначає місця принципу верховенства права у понятійному розумінні правової держави, а тому інтерпретація конституційного принципу верховенства права вимагає встановлення на понятійному і елементно-структурному рівні співвідношення між цими двома поняттями

3.3. Основоположні права та їх вплив на публічне управління (принципи пропорційності). Принцип пропорційності (розмірності) – основоположний принцип права, спрямований на забезпечення у правовому регулюванні балансу інтересів. Принцип пропорційності є складовою принципу верховенства права, тому його застосування не можливе у позитивістському трактуванні, через що застосування цього принципу є багатограним. Дотримання принципу пропорційності є обов'язковим при визначенні змісту обмежень, визначених у ст.ст. 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 41, 42, 43, 44, 47, 54 Конституції України, у відповідності з інтересами національної безпеки та охорони громадського порядку, здоров'я та моральності населення тощо. Також принцип пропорційності використовує Конституційний Суд України у ряді рішень посилається на цей загально правовий принцип Принцип

пропорційності має застосовуватися у всіх випадках, коли можливе обмеження прав людини державними органами та конфлікт інтересів публічних та приватних. Основними вимогами принципу пропорційності є: – обмеження повинно бути передбачене певним правовим актом; – обмеження повинно переслідувати легітимну ціль; – обмеження повинно бути розмірним до тієї правомірної мети, яка досягалась. Характерною ознакою принципу пропорційності є те, що аналіз певних обмежень за вищеназваними критеріями має проводитись у кожному окремому випадку. Усі важливі обставини мають досліджуватися повністю, оскільки принцип пропорційності визначає лише загальні правила та форми, які мають накладатися на галузеві, інституційні та інші особливості конкретних правовідносин.

Питання для самоконтролю:

1. Системотворне значення конституційних положень: структурні положення, положення про цілі держави, перспективи розвитку публічної адміністрації. Конституційні настанови на користь правової держави, що впливають зі ст. 6 Договору про ЄС.
2. Сутність принципу правової держави (верховенства права). Зміст принципу правової держави: законність, поділ влади, основоположні права та їх судовий захист.
3. Зв'язаність публічно-адміністративної діяльності правом і законом: інструменти та механізм зв'язаності; дієвість права.
4. Основоположні права та їх вплив на публічне управління (принципи пропорційності).

ТЕМА 4. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРИНЦИПУ ДЕМОКРАТІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

4.1 Сутність принципу демократії.

Демократія у її сучасному розумінні виникла і набрала свого розвитку на Заході, проте вона ніколи не була суто західним явищем. «Демократія народжується і вмирає на всіх широтах, отже, немає сенсу визначати її точні географічні координати», — писав свого часу південноафриканський вчений О. Сакс.

Сьогодні демократія є однією з основоположних рис сучасної цивілізації — як, скажімо, прогрес науки або технології. Недаремно У. Черчилль сказав про демократію такі слова: «...ця система влади погана, але всі інші набагато гірші». З одного боку, демократія дає людству широкі можливості, але вона ж породжує і цілу низку проблем. Та все ж поширення духу й цінностей демократії є однією з головних ознак сучасної цивілізації, одним із проявів глобалізації цивілізаційних надбань. Термін «демократія» перекладається з грецької мови як народовладдя, або, використовуючи визначення американського президента А. Лінкольна, «правління народу, вибране народом і для народу». Даним терміном в Стародавній Греції позначали державний лад, за якого вирішальна роль у прийнятті рішень і врядуванні належала народним зборам і голосуванню. Ідея демократії вперше була висловлена Геродотом у V ст. до н.е.: це – держава, побудована на рівності (грецькою мовою така держава називалась «ізономія»). Вважають, що вперше слово «демократія» пролунало з уст афінського стратега Перікла: «Ми називаємо себе демократією, оскільки наше управління знаходиться в руках багатьох, а не кількох».

4.2. Легітимація публічного управління та адміністрування: демократична легітимація, форми автономної легітимації, дієвість структури легітимації

Легітимація (від лат. *lex, legis, legitimus, legitima, legitimum* — закон, законний, правомірний, належний, пристойний, правильний, дійсний) – 1) процес визнання соціальними суб'єктами значущості суспільнополітичної реальності як в цілому, так і в її окремих проявах та складових (М.Вебер); 2) способи пояснення і виправдання соціальних та політичних відносин, їхня когнітивна та нормативна інтерпретація (П. Бергер, Т. Лукман). Поняття «технології легітимації політичної влади» охоплює всі можливі процеси, процедури, способи та прийоми, які стосуються легітимації влади та спрямовуються на найбільш оптимальне та ефективне досягнення суспільного визнання політичної влади в інтересах тих чи інших учасників політичного процесу. Технології легітимації політичної влади є політичними практиками, які істотно змінюють ступінь легітимності влади політичних суб'єктів, посилюючи чи послаблюючи їх соціальну підтримку, тим самим, спрощуючи чи ускладнюючи їм процес здобуття чи реалізації влади

Більш досконалі технології забезпечують суб'єктам політики більш легку та стійку перемогу за владний вплив, а менш ефективні — неухильно послаблюють значущість суб'єктів у політичних процесах разом з їхніми ідеями, критеріями оцінювання наявної політичної реальності та проектами суспільно-політичних перетворень. Досконалість технологій легітимації означає їхню ефективність, яка може визначатись як універсальними чинниками, спільними для усіх технологій такого роду, так і контекстуальними детермінантами, що являють собою вимоги середовища, в якому здійснюються ці технології. Такими контекстуальними детермінантами є специфіка процесів здобуття, зміцнення та реалізації влади, які принципово відрізняються за своєю сутністю та умовами діяльності суб'єктів політики в залежності від їх відношення до влади, а також соціокультурні та суспільно-політичні особливості розгортання технологій легітимації влади. У контексті здобуття влади на перше місце за важливістю виходить функція делегітимації чинної влади, у контексті зміцнення влади — функція недопущення прийнятної для більшості альтернативи правлячим силам, у контексті реалізації влади — функція забезпечення незаперечної значущості владних рішень для більшості суспільства.

4.3. Участь громадськості в прийнятті рішень

Участь громадськості в ухваленні рішень є одним із найкращих засобів гарантування довгострокового успіху співпраці місцевої влади та громадськості. Постійне надання громадськості можливості впливу на існуючі проблеми та їхнє вирішення забезпечує її активність. В теорії управління прийняття рішень із залученням громадян відносять до групових методів. Переваги групового ухвалення рішень виявляються в таких аспектах: - переважає обсягом знань та інформації, що впливають на рішення; - дозволяє висунути більше перспектив та розглянути альтернатив; - відповідає характеру демократичного суспільства; - має комунікативні переваги у донесенні рішень до всіх зацікавлених сторін, що сприяє ширшому усвідомленню. Досвід демократично розвинутих країн (США, Німеччина) свідчить про ефективність широкого застосування групового методу ухвалення місцевих рішень за участю громадськості. Нажаль, вітчизняні технології прийняття управлінських рішень місцевого та регіонального рівня не передбачають в якості ключового процедурного елементу участь громадськості і окремих громадян у обговоренні проектів рішень і контролю за їх виконанням

Питання для самоконтролю:

1. Сутність принципу демократії. Легітимація публічного управління та адміністрування: демократична легітимація, форми автономної легітимації, дієвість структури легітимації.

2. Відповідальність держави та суб'єктів господарювання як елемент легітимації.

3. Забезпечення демократичності публічного управління та адміністрування: сприйняття, участь громадян, (обмеження прав та інтересів, залученість до прийняття рішень), гласність (доступ до документів, публічність як участь в обговоренні).

ТЕМА 5. КОНСТИТУЦІЙНА ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

5.1. Єдність та самостійність структурних одиниць публічної влади.

Органи публічної влади перебувають у постійній динаміці, показують себе через свою діяльність у відносинах з іншими інститутами. Вона являє собою різновид соціальної діяльності, що здійснюється компетентними владними інституціями і націлена на виконання державних і суспільних завдань і функцій, що характеризується предметністю, впорядкованістю, планомірністю, професіональністю, державно-владним характером.

Організація і діяльність органів публічної влади являють собою неподільну єдність, утворюючи дві сторони суспільного буття цих органів. Тому повне і всебічне уявлення про статичну й динаміку органів державної влади і місцевого самоврядування можна скласти тільки при комплексному підході. В науці державного будівництва і місцевого самоврядування комплексне уявлення про організацію й практичну діяльність владних інституцій формується шляхом використання системи юридичних показників — елементів організації й діяльності органів публічної влади.

На наш погляд, доцільно вирізняти сім таких елементів: 1) принципи; 2) функції; 3) компетенція; 4) внутрішньоорганізаційна будова; 5) основи; 6) форми; 7) методи

Для встановлення рівня ефективності діяльності важливо аналізувати її результат. Стосовно органів публічної влади такими результатами, зокрема, є правові акти, в яких виявляються й закріплюються юридичні дії, винесені рішення. Тому детальний аналіз того, як впливають правові акти органів публічної влади на суспільне життя, наскільки вони забезпечують упорядкування суспільних відносин, дає змогу досліджувати проблему ефективності владної діяльності. При характеристиці організації роботи певних органів публічної влади суттєве значення мають також такі компоненти їх правового статусу, як порядок формування, характер взаємодії з іншими органами, а також гарантії діяльності. Ці юридичні характеристики хоч і не стосуються безпосередньо організаційних аспектів, але суттєво впливають на результативність їх роботи.

Основним, базовим елементом системно-структурної організації публічної влади, кожної з її підсистем є орган публічної влади, який з погляду сучасної державознавчої науки й теорії організації можна розглядати в кількох аспектах: у функціональному — як одиничну структуру влади, що виконує певні державні функції; у соціологічному — як різновид соціального інституту, колектив людей, виокремлений суспільством в порядку розподілу праці для виконання покладених на нього державних завдань у відповідній сфері діяльності; є юридичному — як самостійну владну інституцію, наділену необхідною компетенцією, що здійснює керівництво певною сферою суспільних відносин, використовуючи певні форми і методи діяльності; є організаційному — як частину організації, самостійний структурно відмежований підрозділ владного апарату, що має свою організаційну будову у вигляді взаємопов'язаних і підпорядкованих елементів

5.2. Комунікації та впливи в системі публічної влади

Аналізуючи зміст державно-управлінської комунікації, варто виходити із того, що вона забезпечує багатосторонню направленість взаємодій між органами державної влади; між органами державної влади та громадськістю; між органами державної влади та політичними інститутами; між інститутами громадянського суспільства. Такий підхід до розуміння змісту державно-управлінської комунікації підтверджується і дослідженнями вчених, які під нею розуміють «не односторонню направленість сигналів від еліт до натовпу, весь діапазон неформальних комунікативних процесів у суспільстві, які здійснюють вплив на політику, оскільки повноцінне життя суспільства було б не можливим без цих комунікативних методів».

Розроблена вченим комунікативна модель характеризує гнучкість комунікативних форм, до яких можуть вдаватись органи державної влади відповідно до певної комунікативної ситуації – від сприйняття певних повідомлень та запровадження комунікативних засобів на їх реагування. У такий спосіб дана модель характеризує послідовний процес «сприйняття події – створення повідомлення – сприйняття повідомлення». Одним із інструментів ефективного реалізації державно-управлінської комунікації Н. Драгомирецька та А. Артеменко вважають соціальне проектування. На їх думку воно виступає у “формі побудови взаємовідносин суб'єктів державного управління з громадськістю і дає можливість: орієнтуватися на досягнення соціально вагомих результатів, що тісно корелюють з потребами суспільства; залучати громадян до вирішення їх власних проблем, що забезпечує формування реально функціонуючого громадянського суспільства; вирішувати гострі соціальні проблеми суспільства; впроваджувати інноваційні форми управління, спрямовані на розв'язання конкретної соціальної проблеми місцевої громади; отримувати оптимальний кінцевий результат, від якого очікується максимальний ефект

5.3. Державний лад як сукупність загальних принципів, закріплених конституцією та законодавством держави щодо організації державної влади та здійснення владних повноважень.

Елементи державного ладу: принципи, органи державної влади, державний режим. Державний лад – закріплена Конституцією України форма організації Української держави. Фактично це система конституційних принципів організації державної влади та здійснення владних повноважень. Принцип демократизму держави опосередковує передусім взаємовідносини держави і суспільства, держави й особи. Цей принцип ґрунтується насамперед на демократичних витоках і традиціях українського державотворення, проявляється в сучасних принципах формування органів державної влади, в їх системі, структурі, складі та основних засадах функціонування. Демократичною є держава, яка постійно, всебічно і повно виражає волю народу. Мається на увазі як загальна воля народу, так і воля окремих соціальних груп, спільностей та воля кожної окремої особи – людини і

громадянина. Тобто демократичною є держава, яка здійснює владу народу з його волі та відповідно до його волі. Принцип соціальної держави полягає в тому, що держава має бути виразником, представником і захисником як публічних (загальних) інтересів народу, так і інтересів кожної людини і громадянина (приватних інтересів).

Питання для самоконтролю:

1. Відображення в Основному Законі різноманіття принципів публічної влади та публічного управління. Єдність та самостійність структурних одиниць публічної влади.

2. Конституційні основи побудови організаційної структури. Комунікації та впливи в системі публічної влади.

3. Державний лад як сукупність загальних принципів, закріплених конституцією та законодавством держави щодо організації державної влади та здійснення владних повноважень. Елементи державного ладу: принципи, органи державної влади, державний режим.

ТЕМА 6. ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ВЛАДНИХ ІНСТИТУЦІЙ

6.1 Визначення статусу публічно-владних інституцій в правовому регулюванні публічного управління

Аналіз наукової літератури показує, що українські автори намагаються з'ясувати суть поняття «суб'єкт владних повноважень», роблять це через термін владні управлінські функції.

Інакше кажучи, йдеться про те, що суб'єктом владних повноважень буде(є) такий, котрий реалізує у відповідних правовідносинах владні управлінські функції, під якими, наприклад, розуміють будь-які владні функції в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що безпосередньо не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя.

Майже так само тлумачить наведене поняття О. Банчук, який під названими функціями розуміє будь-які владні повноваження в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя.

Науковець виокремлює такі групи владних управлінських функцій: 1) вироблення (формулювання) політики; 2) правове регулювання; 3) надання адміністративних послуг; 4) нагляд і контроль. Що ж до конкретних видів владних повноважень, то Г. Ткач, групуючи останні залежно від їх характеру, змісту та способу здійснення, пропонує вести мову про такі повноваження: з прийняття імперативних рішень; тих, що стосуються збирання, аналізування та використання інформації, вивчення ситуації та оцінки пропозицій; пов'язані з погодженнями, координацією, взаємодією, сприянням, досягненням домовленостей; що мають на меті здійснення організаційноінструктивного впливу на відповідних суб'єктів (організація, інструктування, медична допомога, стимулювання, узагальнення досвіду); контрольно-оцінювального характеру.

6.2. Поняття та складові (елементи) правового статусу органу державної влади.

Згідно зі ст. 81 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Л.Є. Кисіль наводить такі ознаки юридичних осіб публічного права, сформульовані В.Є. Чіркіним: а) є не цивільно-правовим, а публічно-правовим утворенням, призначенням якого є не участь у цивільному обороті чи здійснення підприємницької та господарської діяльності (такі види діяльності супутні), а вирішення завдань суспільного характеру; б) особливе цільове призначення – реалізація не загальних інтересів приватних осіб, а суспільних інтересів; в) створення в розпорядчому порядку, а не шляхом добровільного об'єднання; г) має публічну владу в різних обсягах і формах і дискреційні повноваження

стосовно третіх осіб; д) використання майна для здійснення компетенції, а не господарської діяльності.

Питання майна має вторинний характер стосовно владних повноважень, компетенції; е) обмеження автономії в діяльності юридичної особи публічного права та її визначення компетенцією відповідно до закону; є) відповідальність має не приватноправовий, а публічно-правовий характер. Варто відзначити відсутність у чинному законодавстві єдиного підходу до визначення статусу органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права, про що свідчать такі аргументи. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Указане означає, що правосуб'єктність органів державної влади, органів місцевого самоврядування визначена чинним законодавством, а їх автономія як юридичних осіб публічного права обмежена компетенцією, встановленою законом.

Питання для самоконтролю:

1. Визначення статусу публічно-владних інституцій в правовому регулюванні публічного управління. Поняття та складові (елементи) правового статусу органу державної влади.

3. Форми і процедура закріплення та зміни правового статусу публічно-владних інституцій. Вимоги до правового регулювання статусу органів публічної влади. Поняття та природа повноважень. Співвідношення понять «повноваження» і «компетенція».

4. Класифікація повноважень. Наділення органів публічної влади повноваженнями. Об'єктивність повноважень та їх розмежування. Способи і принципи наділення повноваженням

ТЕМА 7. ПІДГОТОВКА ТА УЗГОДЖЕННЯ АКТИВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

7.1. Поняття акту управління.

Види актів управління. Видання правових актів управління слушно розглядається як провідна форма реалізації завдань, функцій та компетенції органів виконавчої влади. Адже саме з допомогою таких актів досягається упорядкованість та стабільність адміністративно-правових відносин, їх розвиток. Як у науковій літературі, так і в українському законодавстві відсутнє загальноприйняте визначення правового акту управління, немає єдиного підходу до назви таких актів. У літературі використовуються різні визначення: “адміністративні акти”, “акти державної адміністрації”, “виконавські рішення” тощо.

Серед підходів до визначення поняття правового акту управління найбільш поширені наступні. Деякі вчені визначають його як правовий різновид управлінського рішення, який являє собою юридично владний, прийнятий шляхом одностороннього волевиявлення акт уповноваженого суб'єкта адміністративного права (органу виконавчої влади, органу управління (адміністрації) підприємства, установи, організації, посадової особи), має встановлену законодавством форму та спрямований на утвердження адміністративно-правових норм, виникнення та зміну адміністративно-правових відносин з метою здійснення завдань та функцій у сфері виконавчої влади. Шляхом видання такого акту орган (посадова особа) вирішує те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), яке виникає у процесі його діяльності, в інтересах реалізації завдань та функцій виконавчої влади.

Характерними ознаками правового акту управління (далі акт управління, акт) є: 1) підзаконність, яка означає, що акт управління видається на підставі та на виконання закону і відповідно до актів вищестоящих органів виконавчої влади; 2) обов'язковість (імперативність), яка означає, що акт зобов'язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким він адресований; ігнорування правових актів управління, їх недотримання, перешкоджання реалізації тягне за собою застосування до винної особи заходів відповідальності; 3) правомочність, тобто акти управління видаються органами виконавчої влади відповідно до характеру та в межах наданої їм компетенції; 4) офіційність, що полягає у виданні акту від імені органу держави, повноваження якого саме на видання акту такого виду (форми) закріплене Конституцією та законами України; 5) односторонність, тобто акт є результатом юридичновладного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав; 6) належна оформленість, яка означає, що акт управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим з дотриманням нормативно встановлених процедур.

Різновидом індивідуальних актів є правоохоронні, юрисдикційні рішення. За юридичними наслідками індивідуальні акти можуть бути: а) зобов'язуючими; б) забороняючими; в) правоповноважуючими; г) такими, які містять відмови. Такі акти не тільки містять точно визначені й персоніфіковані

юридичні приписи, а й завжди відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язуються виникнення, зміна та припинення конкретних адміністративно-правових відносин. Говорячи про правозастосовчий характер індивідуальних актів управління, не можна применшувати їх певне регулююче значення.

7.2. Галузева належність правового акту

Закони, їх структура і види та законодавчий процес. Серед нормативно-правових актів провідне місце посідають закони. Закон – основна категорія законодавчої системи країни. Тому його вивчення займає центральне місце в юридичній теорії і законодавчій техніці. Закон – нормативно-правовий акт представницького вищого органу державної влади або громадянського суспільства (безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного життя, встановлює права і обов'язки осіб, має вищу юридичну чинність і приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури. Характеристика закону як правового документа вищої юридичної чинності означає таке: - закон є незаперечним, тобто ніякий інший орган, крім законодавчого, не може його скасувати або змінити; - усі інші нормативні акти (державних органів, громадських організацій, комерційних корпорацій) перебувають під дією закону, є підзаконними. Вони ґрунтуються на законах і не суперечать їм.

Структура закону складається з наступних основних елементів (частин).

1. Найменування органу, що прийняв закон. Вказівкою на орган, що прийняв закон, визначається сфера його дії і юридична чинність. Кожний правовий акт, так само як і закон, повинен мати найменування органу, що його прийняв. Тим самим створюється відповідна ієрархія нормативноправових актів по їхній юридичній чинності. Варто мати на увазі, що всі правові акти обов'язкові, але юридична чинність їх різна.

2. Назва закону. Кожен закон (так само як і будь-який правовий акт) повинен мати назву, що дозволяє відразу ж визначити його предмет, коло регульованих суспільних відносин. При цьому назву закону варто формулювати максимально коротко, лаконічно відображати його основний зміст. Бувають, однак, випадки, коли довгої назви закону важко чи навіть не можна уникнути. Тоді доцільно давати короткі підзаголовки. Вимога законодавчої техніки щодо стислості назви закону зв'язана з необхідністю швидко орієнтуватися у великому законодавчому матеріалі. Назва закону, що регулює певне коло суспільних відносин, відрізняється від назви закону, що змінює раніше прийняті закони й інші правові акти. У першому випадку коротко вказується його основний зміст; у другому – приходиться перелічувати статті чи відтворювати цілком назви актів, що новим законом змінюються чи доповнюються.

3. Преамбула закону. Преамбула являє собою вступну частину закону, у якому викладаються мотиви його прийняття, завдання чи цілі. Тим самим розкриваються причини прийняття і спрямованість закону, політичне, економічне чи соціально-культурне значення. Преамбула пропагує закон, мобілізує й активізує діяльність людей на його практичну реалізацію, втілення

в життя. Преамбулу закону варто викладати коротко, без зайвих слів, урочистих описів і популістських закликів. Лозунгові декларації в законі недоречні: вони не несуть ніякого правового навантаження і лише захаращують його текст

4. Нормативно-правовий зміст закону. Основною частиною закону є його нормативно-правовий зміст, постановляючі приписи, дозволи і заборони. На цій частині варто зосередити головну увагу в процесі законотворчості, оскільки саме в ній викладаються обов'язкові вимоги, що складають зміст закону.

5. Наслідки недотримання закону. Недотримання нормативноправового змісту закону спричиняє різні наслідки в залежності від характеру порушень. Вони можуть мати цивільно-правовий, адміністративно-правовий чи кримінально-правовий характер. Якщо закон забороняє здійснення певних дій, то в нього включається спеціальна вказівка, що передбачає застосування відповідної санкції

6. Скасування законом інших нормативно-правових приписань. Новий закон звичайно містить вказівку про скасування, якщо інше не передбачено ним, всіх інших діючих законів і підзаконних актів, йому суперечних. Таке загальна вимога законодавчої техніки. Однак у багатьох випадках ця вимога має потребу в докладній деталізації. Потрібно визначити, які саме закони і підзаконні акти (чи їхні окремі статті, пункти або частини) скасовуються в зв'язку з прийняттям нового закону. На визначення законів і підзаконних актів, що підлягають скасуванню, затрачається звичайно багато часу, особливо тоді, коли раніше видані закони і підзаконні акти були прийняті в різні історичні періоди й у великій кількості.

Підзаконний нормативний акт місцевого органу виконавчої влади
Підзаконний нормативний акт місцевих органів виконавчої влади – акт-документ (розпорядження, постанова, рішення, наказ), який видається в межах компетенції місцевого органу виконавчої влади (урядової адміністрації), містить норми права, обов'язкові для установ і організацій, які здійснюють діяльність у межах цих територій, а також для населення відповідної території. Це правовий акт держави на місцевому рівні. Підзаконні нормативні акти місцевих органів виконавчої влади: – акти (постанови, рішення і розпорядження) Ради Міністрів Автономної Республіки Крим є загальними в межах даної території для всього населення – акти (розпорядження) місцевих виконавчих органів влади є обмежено-загальними. На виконання Конституції України, законів України, рішень Конституційного Суду України та інших судів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, внесених і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Акти місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Питання для самоконтролю:

1. Акти як результат процедурної діяльності публічної адміністрації. Поняття актів публічної адміністрації.
2. Види актів управління (дії, бездіяльність, нормативні акти, індивідуальні адміністративні акти). Форми актів управління.
3. Сутність процедури правотворчості органів публічного адміністрування. Форми узгодження проєктів актів управління.
4. Правове регулювання юридико-технічних вимог до актів управління.

ТЕМА 8. ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ТА КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ

8.1. Суб'єкти конституційного контролю.

Функція захисту прав і свобод здійснюється органами конституційної юрисдикції шляхом використання трьох основних форм їхньої діяльності: за допомогою абстрактного, конкретного й індивідуального контролю відповідності конституції й закріпленим у ній правам і свободам людини та громадянина законів та інших нормативних актів, а також судових і адміністративних рішень. Контроль – система відносин між органами публічної влади, за якої контролюючий орган може скасовувати акти підконтрольного органу. Нагляд – система відносин, за якої наглядовий орган може лише звернути увагу піднаглядного органу на його помилку і принаймні призупинити дію його акта, але скасовувати або виправляти повинен сам піднаглядний орган. Конституційний контроль – будь-яка форма перевірки на відповідність (несуперечність) конституції актів і дій органів публічної влади, а також громадських об'єднань, що здійснюють публічні функції або створені для участі в здійсненні публічної влади

Органи конституційного контролю. Залежно від конституційних рішень такими органами можуть бути: а) глава держави, парламент, уряд, суди загальної юрисдикції, адміністративні суди; б) спеціалізовані органи конституційного контролю, до яких входять або судові (наприклад, конституційна юстиція в багатьох європейських країнах), або квазісудові органи (наприклад, Конституційна рада у Франції та інших країнах). Конституційний контроль, здійснюваний президентом, парламентом, урядом і подібними до них органами, називається іноді політичним, тому що зазначені органи здійснюють політичну діяльність. Спеціалізовані судові органи конституційного контролю часто мають також інші повноваження – реалізують конституційну відповідальність вищих посадових осіб держави, виступають як виборчі суди, дають офіційне тлумачення конституції тощо. У деяких мусульманських державах органи конституційного контролю складаються зі звичайних мусульманських юристів, усе законодавство перевіряється в таких країнах на предмет відповідності його критеріям ісламу. Від імені колегіального органу, який відповідно до чинних законів має право вносити клопотання до Конституційного Суду України, конституційне подання підписує та направляє до Суду його керівник у відповідності з прийнятим цим органом спеціальним рішенням про це. За результатами обговорення питання про включення законопроекту про внесення змін до Конституції України до порядку денного сесії Верховна Рада України, приймаючи рішення про включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради, одночасно приймає рішення про звернення до Конституційного Суду України про надання Конституційним Судом України відповідного висновку.

Перевірка конституційності законів та інших правових актів Відповідно до Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 8 Конституції України). Засобом забезпечення верховенства Основного закону держави є діяльність Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, а також правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Ця діяльність здійснюється Конституційним Судом України на підставі частини першої статті 150 Конституції України, а також пункту 1 статті 13 Закону України “Про Конституційний Суд України”.

Відповідність Конституції держави певних правових актів охоплюється поняттям конституційності. По суті, ці терміни є тотожними, що й знайшло своє відображення в статті 150 Конституції України. Втім, в правовій науці конституційність розглядається як загальна вимога, яка характеризує режим так званої конституційної законності й полягає у неухильному виконанні і дотриманні конституції усіма суб’єктами права, правильному застосуванні її норм органами влади і посадовими особами.

Акти Кабінету Міністрів України – це постанови і розпорядження, які видає Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції і які є обов’язковими до виконання (частина перша статті 117 Конституції України). Правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим – це рішення та постанови, які приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень і які є обов’язковими до виконання в Автономній Республіці Крим (частина друга статті 136 Конституції України). Юрисдикція Конституційного Суду України з питань про відповідність Конституції України (конституційність) поширюється на закони України та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, прийняті, як до, так і післ набуття чинності Конституцією України.

8.2. Адміністративна юстиція

Адміністративна юстиція — це встановлений законом порядок розгляду й вирішення в судовій процесуальній формі справ, що виникають і в сфері державного управління між громадянами чи юридичними особами з одного боку та органами виконавчої влади й місцевого самоврядування (посадовими особами) — з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових спорів судами. У цілому адміністративна юстиція становить один із засобів обмеження виконавчої влади, а адміністративні суди — засіб реалізації принципу розподілу влади, додатковий захисний механізм суб’єктивних прав і свобод громадян.

Предметна і територіальна підвідомчість адміністративних судів Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а

також інші суди, визначені процесуальним законом. Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Апеляційні суди діють як суди апеляційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, - як суди першої інстанції, з розгляду цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Апеляційними судами з розгляду господарських справ, апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є відповідно апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах.

Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні: 1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам; 2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; 3) усі адміністративні справи у спорах фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту,

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів, документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати. Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання. Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

1. Звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі. 2. Підготовче провадження. 3. Судовий розгляд та ухвалення судового рішення. 4. Перегляд судового рішення (апеляційний порядок; касаційний порядок; перегляд рішення Верховним Судом України; за нововиявленими обставинами). 5. Виконання судового рішення. Однак, при цьому варто зауважити, що КАС встановлює певні особливості розгляду окремих категорій справ, що накладає відповідний відбиток і на процес у цих справах в цілому.

Регламентації особливостей провадження в окремих категоріях адміністративних справ присвячена глава 6 розділу III КАС (ст.ст. 171 - 183-4). Так, певні особливості мають провадження: 1) у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень; 2) у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради

юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; 3) у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності; 4) у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму (зокрема, у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, щодо уточнення списку виборців, щодо оскарження рішень

8.3 Характеристика стадій адміністративного судочинства

Властивістю будь-якого юридичного процесу є стадійність, тобто структурно обумовлена послідовність процесуальних дій. Проходження справи в адміністративному суді теж має стадійний характер. Зокрема, можна виділити наступні стадії адміністративного судочинства:

Підготовче провадження - друга за розвитком судочинства стадія адміністративного процесу. Завдання цієї стадії - визначити спірні питання між сторонами та можливості щодо примирення, а за відсутності у сторін бажання примиритися - зібрати увесь доказовий матеріал, який слід дослідити на стадії судового розгляду, з тим, щоб розглянути і вирішити справу в одному судовому засіданні протягом розумного строку. Підготовка справи до судового розгляду є однією з умов своєчасного та правильного їх вирішення. Обсяг підготовки справ, а також характер процесуальних дій, що здійснюються на цій стадії, залежать від обставин та складності кожної конкретної справи. Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі.

Метою проведення попереднього судового засідання є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку. Попереднє судове засідання проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. Для врегулювання спору суд з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення. Якщо спір не вдалось врегулювати, суд:

- 1) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову;
- 2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі;
- 3) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати;
- 4) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання;
- 5) вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

Питання для самостійного опрацювання

1. Необхідність, сутність та форми конституційного контролю. Суб'єкти конституційного контролю. Вирішення спорів про конституційність

Конституційним Судом України: суб'єкти звернення, об'єкт і предмет контролю, процедура розгляду, акти.

2. Адміністративна юстиція в Україні. Предметна і територіальна підвідомчість адміністративних судів. Повноваження адміністративних судів. Сутність принципів адміністративного процесу в Україні.

РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

Нормативно-правові акти:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 31 жовт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213 - 330) : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>
3. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
5. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03 лютого 2015 р. № 141- VIII. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про Національну поліцію" : Закон України від 23.12.2015 № 901-VIII : станом на 1 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/901-19#Text>
7. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI : станом на 3 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
8. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III : станом на 5 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII : станом на 14 трав. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
10. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII : станом на 14 черв. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

Література:

1. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / Остапенко О. І. та ін. 2-ге вид., доп. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В. та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
3. Адміністративне право: підручник / Фоменко А. Є., Сидорова Е. О., Юніна М. П.; за заг. ред. О. С. Юніна. Дніпро: Видавець Біла К. О., 2022. 428 с.
4. Баштанник В. В. Право в публічному управлінні: навчальний посібник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2025. 408 с.

5. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. Ківалова, Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.
6. Кузь Т. В. Забезпечення інформаційної безпеки процесу надання електронних адміністративних послуг: адміністративно-правовий аспект. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 16–17 квітня 2021 р.). Тернопіль, 2021. С. 69–71.
7. Кузь Т. В., Шевчук О. Р. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення громадського контролю державної реєстрації актів цивільного стану. Право і суспільство. 2022. № 6. С. 187–192. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/6_2022/28.pdf
8. Кузь Т. В., Шевчук О. Р. Правове забезпечення інформаційної безпеки процесу надання електронних адміністративних послуг. Актуальні проблеми правознавства. 2021. № 1. С. 59–65. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/42032/1/Shevchuk_O.pdf
9. Ментух Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання діяльності податкових органів в Україні щодо реалізації адміністративних процедур. Актуальні проблеми правознавства. 2025. Вип. 2(42). С. 57–63. URL: <http://app.wunu.edu.ua/wp-content/uploads/2025/05/2-2025-1.pdf>
10. Ментух Н. Ф. Особливості адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства платниками податків. Аналітично-порівняльне правознавство. Серія «Право». 2025. № 4. Ч. 2. С. 268–273. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/08/45-1.pdf>
11. Ментух Н. Ф., Шевчук О. Р. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності. Проблеми законності. 2023. Вип. 163. С. 280–294. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. URL: <http://plaw.nlu.edu.ua/article/view/291886/288146>
12. Право в публічному управлінні: навчально-методичний посібник / Степаненко С., Фролова Є. 2-ге вид., перероб. і доп. Одеса: Фенікс, 2023. 108 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/18658a28-17fc-4699-9fa0-2dbcf11e9c76/content>
13. Mentukh N. F., Shevchuk O. R., Verbitska M. V., Kuz T. V. Ensuring information security: comparative legal aspect. Central European Management Journal. 2023. Vol. 31. No. 3. P. 74–87. URL: https://journals.kozminski.cemj.org/index.php/pl_cemj/article/view/917
14. Mentukh N., Shevchuk O. Administrative and procedural legal relations between public authorities and business entities: international legal aspect. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. 2024. Vol. 27. Suppl. 4. P. 1–21. URL: <https://www.abacademies.org/articles/administrative-and-procedural-legal-relations-between-public-authorities-and-business-entities-international-legal-aspect-16870.html>

15. Mentukh N., Shevchuk O. Protection of information in electronic registers: comparative legal aspect. Law, Policy and Security. 2023. Vol. 1. No. 1. P. 4–17. URL: <https://lpas.com.ua/journals/law-policy-security>

Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://portal.rada.gov.ua/>
2. Кабінет Міністрів України. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <http://www.kmu.gov.ua/>
3. Конституційний Суд України. Офіційний веб-сайт. URL: <http://www.ccu.gov.ua/>
4. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/>
5. Судова влада України. Офіційний веб-портал органів судової влади України. URL: <http://court.gov.ua/>

Навчальне видання

Право у публічному управлінні

конспект лекцій

Укладач
Прогонюк Людмила Юріївна

Відповідальний за випуск:

Технічний редактор:

Формат 60×84 / 16 Ум. друк. арк.
Тираж 30 прим. Зам № ____

Надруковано у видавничому відділі
Миколаївського національного аграрного університету
54020, м. Миколаїв, вул. Георгія Гонгадзе, 9

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4490
від 20.02.2013 р.