

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ

На правах рукопису

АРТЕМЕНКО ІГОР АНАТОЛЬЙОВИЧ

УДК 342.95

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА:
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Науковий консультант:
Рябченко Олена Петрівна,
доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2017

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА	16
1.1. Ступінь наукової розробленості проблеми щодо визначення поняття та характеристики органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права.....	16
1.2. Адміністративно-процесуальний статус органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права.....	41
1.3. Класифікація органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права та правові засади їх діяльності.....	64
1.4. Напрямки діяльності суб'єктів публічної адміністрації та її процесуальні форми.....	89
Висновки до розділу 1.....	109
РОЗДІЛ 2. ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА	116
2.1. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність органів виконавчої влади.....	116
2.2. Процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-процесуального права.....	135
2.3. Адміністративні акти органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-процесуального права.....	163
Висновки до розділу 2.....	188
РОЗДІЛ 3. ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА	191
3.1. Види адміністративно-процесуальних відносин за участю органів місцевого самоврядування.....	191
3.2. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування.....	216
3.3. Адміністративні акти органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-процесуального права.....	251
Висновки до розділу 3.....	272

РОЗДІЛ 4. ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА.....	275
4.1. Місце та особливості громадських об'єднань в системі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права.....	275
4.2. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність громадських об'єднань як учасників судового адміністративного процесу.....	299
4.3. Громадські об'єднання як суб'єкти управлінського та деліктного процесів.....	316
Висновки до розділу 4.....	354
ВИСНОВКИ.....	357
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	364
ДОДАТКИ.....	415

ВСТУП

Актуальність теми. Докорінні зміни, які відбулись на теренах нашої держави, стали підґрунтям для оновлення концептуальних підходів щодо ролі держави та її інституцій в забезпеченні реалізації прав і свобод людини і громадянина та їх охороні. Ключовим в цьому аспекті є зміна орієнтирів в публічному управлінні, побудова нової європейської держави із позбавленням влади монополії у вирішенні суспільно-значимих питань.

Концептуальна модернізація державотворчих процесів пов'язана із впливом багатьох чинників як теоретичного так практичного характеру. По-перше, необхідності введення в правовий обіг категорії, яка найбільшою мірою охоплює суб'єктів, наділених повноваженнями щодо забезпечення публічного інтересу. Такою у сучасних наукових дослідженнях розглядається категорія «органи публічної адміністрації», адаптована до вимог Копенгагенських критеріїв та є відповідною умовам набуття Україною повноправного членства в ЄС. По-друге, зміни, що відбуваються у публічному управлінні, вимагають концептуального перегляду підходів відносно процесуальної регламентації діяльності суб'єктів, діяльність яких спрямована на реалізацію функцій держави, що об'єктивує необхідність визначення предмета та структури адміністративно-процесуального права. По-третє, потребує теоретичного обґрунтування сутність і зміст процесуальної форми в діяльності органів публічної адміністрації, що позначається, зокрема, на відсутності у чинному законодавстві чіткого регулювання адміністративно-процесуальної форми. Чинне адміністративне законодавство містить значну кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, в яких урегульовано особливості процедур реалізації владних повноважень органами державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, до компетенції яких належить виконання функцій держави у певних сферах. Вказане визначає

необхідність уніфікації відповідних процедур, формування єдиного наукового підходу до визначення адміністративно-процесуальних форм, зважаючи на необхідність здійснення поділу цих форм на стадії, узагальнити форми участі публічної адміністрації в публічному управлінні, які регулюють адміністративно-процесуальні норми. По-четверте, у сучасних наукових дослідженнях недостатньо теоретично опрацьовано сутність категорії «адміністративно-процесуальна правосуб'єктність органів публічної адміністрації», що негативно впливає на практику правозастосування. Все наведене вище є підґрунтям для узагальнення наукових напрацювань щодо сутності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права.

Загальні питання визначення суб'єкта права, в тому числі адміністративного права і процесу, були розкриті в роботах С. С. Алексеєва, В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, О. І. Безпалової, Л. К. Воронової, А. М. Волощука, В. М. Гаращука, В. М. Горшенева, В. Л. Грохольського, Е. Ф. Демського, О. В. Джафарової, Є. В. Додіна, А. І. Єлістратова, В. В. Зуй, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. Є. Користіна, О. В. Кузьменко, Є. Б. Кубка, Ю. М. Козлова, Д. М. Лук'янця, О. І. Миколенка, Т. П. Мінки, Р. В. Миронюка, Р. С. Мельника, Н. Р. Нижник, О. І. Миколенка, Т. П. Мінки, Р. В. Миронюка, Р. С. Мельника, В. І. Олефіра, В. Ф. Опришка, М. П. Орзіха, Ю. С. Педька, Д. В. Приймаченка, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, О. І. Харитонової, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмаки та ін.

Окремо слід підкреслити, що сучасна доктрина адміністративного права ще не збагачена науковим аналізом, предмет якого становить проблема сутності, змісту органів публічної адміністрації, їх видів та форм діяльності. Творчий пошук науковців спрямовувався, в багатьох випадках, на вивчення сутності і змісту органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного права, їх особливостей та видів тощо. Однак сформована теоретична модель залучення

до реалізації публічних функцій юридичних осіб публічного та приватного права як суб'єктів адміністративно-процесуального права складатиме підґрунтя розробки системних змін до чинного законодавства.

Таким чином, наукову актуальність набуває питання про виділення та обґрунтування системи органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, що означає необхідність теоретичної модернізації підходів до визначення та характеристики категорії суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження сформульована відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»», «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» та є складовою частиною науково-дослідної теми кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ «Забезпечення прав і свобод людини в сучасних умовах адміністративно-правовими засобами» (державний реєстраційний номер – 0114U004012) і складовою частиною комплексної науково-дослідної теми Одеського державного університету внутрішніх справ «Пріоритетні напрямки розвитку та реформування ОВС в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (державний реєстраційний номер – 0114U004015).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб спираючись на критичне опрацювання існуючих доктрин та концепцій, сучасного стану вітчизняного законодавства у порівнянні із міжнародним розкрити сутність, визначити коло органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права та встановити основні риси їх діяльності, розробити пропозиції щодо змін до чинного адміністративного матеріального та процесуального законодавства.

Визначена мета дослідження уможливила постановку та вирішення наступних *задач*:

- з'ясувати ступінь наукової розробленості проблеми визначення поняття та характеристики органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права;
- охарактеризувати адміністративно-процесуальний статус органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права;
- здійснити класифікацію органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права та визначити правові засади їх діяльності;
- визначити напрямки діяльності суб'єктів публічної адміністрації та її процесуальні форми;
- встановити сутність та здійснити характеристику адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади;
- виокремити процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади;
- з'ясувати сутність адміністративних актів органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-процесуального права;
- окреслити коло адміністративно-процесуальних відносин за участю органів місцевого самоврядування;
- визначити адміністративну процесуальну правосуб'єктність органів місцевого самоврядування;
- розкрити правову природу адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-процесуального права;
- визначити місце та особливості громадських об'єднань в системі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права;
- встановити особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань як учасників судового адміністративного процесу;
- з'ясувати особливості участі громадських об'єднань як суб'єктів управлінського та деліктного процесів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері діяльності органів публічної адміністрації.

Предметом дослідження є органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права.

Методи дослідження. Методологія дослідження визначена оптимальним поєднанням загальних і спеціальних методів наукового пізнання, що дозволяє сформувати цілісне наукове уявлення про юридичну форму соціальних явищ, що супроводжують розвиток держави. *Логіко-семантичний метод* покладено в основу формування категорій і понять, зокрема: «державне управління», «публічна адміністрація», «адміністративно-процесуальне право», «процесуальні форми», «адміністративні акти» (п. 1.1). *Системний метод* використовувався під час визначення загальних засад функціонування публічної адміністрації України (пп. 1.2–1.4). *Порівняльно-правовий метод* використано для дослідження особливостей адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів публічної адміністрації (пп. 2.1, 3.2, 4.2). *Аналіз і синтез* застосовувався при визначенні сучасного стану та напрямів розвитку адміністративно-правового регулювання функціонування публічної адміністрації України (п. 1.4, п. 3.3). *Метод групування та структурно-логічний метод* допомогли з'ясувати особливості діяльності окремих органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права (Розділи 2, 3, 4). *Системно-структурний метод* уможливив характеристику процедури прийняття та реалізації адміністративних актів органами публічної адміністрації як суб'єктами адміністративно-процесуального права (пп. 2.3, 3.3, 4.3). *Метод документального аналізу* використовувався для ілюстрації досягнень і недоліків сучасної доктрини побудови нової моделі та системи органів публічної адміністрації в Україні.

Нормативну базу дисертації формують Конституція України, нормативно-правові акти чинного законодавства на рівні законів, підзаконних актів, міжнародних договорів, ратифікованих у встановленому порядку, спрямованих на формування та запровадження нової моделі органів публічної

адміністрації в Україні як суб'єктів адміністративно-процесуального права, відповідне законодавство зарубіжних держав, а також матеріали судової практики. *Інформаційну базу дослідження* становлять політико-правова публіцистика, проекти нормативних актів, довідкові видання, статистичні матеріали. *Емпіричну базу* – узагальнення практичної діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських об'єднань як суб'єктів адміністративно-процесуального права.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим монографічним дослідженням, в якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки окреслено проблеми становлення, формування та подальшого розвитку системи органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Новизну дисертаційного дослідження відображають також теоретичні і прикладні положення й висновки, запропоновані здобувачем особисто. Найбільш значущі з них такі:

уперше:

– з'ясовано ступінь наукової розробленості проблеми щодо визначення поняття та характеристики органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Запропоновано визначення органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, що являють систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у випадку делегування ним органами виконавчої влади та місцевого самоврядування частини своїх повноважень та інших суб'єктів, що здійснюють публічно-управлінські функції, а також сукупність організаційних дій та заходів, які виконуються ними у межах, визначених адміністративно-процесуальним правом, з метою реалізації публічного інтересу та надійного забезпечення прав й свобод людини і громадянина;

– визначено основні ознаки органу публічної адміністрації як суб'єкта адміністративно-процесуального права, які систематизовані у дві групи:

загальні і особливі. Загальними є ознаки, що визначають належність суб'єктів до органів публічної адміністрації, а особливими – ті, які притаманні вказаним суб'єктам як учасникам адміністративно-процесуальних відносин. До загальних ознак віднесені: а) мета створення – реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; б) компетенція владно-розпорядчого характеру, яка встановлена чинним законодавством; в) переважно організаційна відокремленість. Серед особливих ознак виділено: а) наділення певним обсягом адміністративно-процесуальної компетенції, необхідної для реалізації мети створення; б) наявність тісних зв'язків з іншими суб'єктами адміністративно-процесуального права; в) нормативно-правове закріплення здатності бути суб'єктом адміністративно-процесуальних відносин;

– охарактеризовано адміністративно-процесуальний статус органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Визначено його структуру, що складають такі елементи: а) цільовий (цілі, завдання, функції); б) структурно-організаційний (структура, порядок взаємодії, зовнішні і внутрішні зв'язки); в) компетенційний, основою якої є адміністративно-процесуальна правосуб'єктність; г) деліктний;

– здійснено класифікацію органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права за такими критеріями: а) функціональним призначенням; б) порядком створення; в) в залежності від наявності або відсутності владних повноважень; г) в залежності від території впливу; д) відповідно адміністративно-процесуальній правосуб'єктності; е) за суб'єктом утворення (державна, територіальна громада, юридичні та фізичні особи публічного та приватного права); є) за строками функціонування (постійні та тимчасові); ж) за колом адміністративно-процесуальних відносин, в яких бере участь певний суб'єкт; з) залежно від процесуальної форми прийняття рішень та інші;

– визначено напрямки діяльності органів публічної адміністрації та її процесуальні форми на підставі обґрунтування положення про адміністративно-

процесуальну форму як зовнішній вияв цілеспрямованої діяльності органів публічної адміністрації, що здійснюється на підставі адміністративно-процесуальних норм, з метою виконання покладених на них публічних функцій;

– запропоновано визначити зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів публічної адміністрації із визнанням їх процесуальних прав і обов'язків у сфері публічного управління як позитивного так і негативного (юрисдикційного) характеру;

– доведено доцільність виділення двох видів юрисдикційних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації: судові та позасудові. Перші стосуються участі зазначених органів у адміністративному судовому процесі як суб'єктів владних повноважень. Позасудові юрисдикційні процесуальні форми діяльності стосуються провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарного провадження та провадження за зверненнями (скаргами) осіб;

– сформульовано пропозиції та рекомендації щодо внесення змін до Законів України «Про громадські об'єднання», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також спрямовані на систематизацію нормативно-правових актів, що стосуються процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації;

удосконалено:

– положення про неюрисдикційні процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади, які необхідно пов'язувати з провадженням з опрацювання та прийняття нормативних актів, провадженням щодо прийняття адміністративних актів, реєстраційним провадженням, дозвільним провадженням, установчим провадженням, провадженням з реалізації контрольних-наглядових повноважень, виконавчим провадженням, атестаційним провадженням, провадженням із земельних, екологічних, фінансових, бюджетних та податкових справ;

– підхід щодо виділення адміністративно-процесуальних відносин, суб'єктами яких є органи місцевого самоврядування за критерієм гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб.

Доведено доцільність визначення видів адміністративно-процесуальних норм, які регулюють управлінські, судочинні та деліктні процесуальні відносини, що дозволило вказати про відповідні види відносин як адміністративно-процесуальних;

– положення про адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність громадських об'єднань, яка може виникати до відкриття провадження в адміністративній справі за адміністративним позовом, а правосуб'єктність свідка в адміністративному процесі може здійснюватися лише членами громадських об'єднань;

дістало подальшого розвитку:

– положення, які покладені в основу характеристики адміністративно-процесуального статусу органу публічної адміністрації та впливають із соціального призначення й мети діяльності зазначених органів. Невід'ємний зв'язок матеріальних і процесуальних відносин, матеріального і процесуального статусу, а також універсальний характер елементів адміністративно-процесуального статусу визначив необхідність проведення характеристики статусу, виходячи із сутності і змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності, адміністративної процесуальної правоздатності та адміністративної процесуальної дієздатності;

– визначення адміністративно-процесуальної діяльності органів публічної адміністрації як такої, що заснована принципах верховенства права, законності, відкритості, доступності, гарантованості прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, оптимального поєднання приватних та публічних інтересів. Такий підхід спирається на баланс «людиноцентристської» та «соціоцентристської» концепцій в адміністративно-правовому регулюванні, що визначає відповідну цілеспрямовану діяльність органів публічної адміністрації;

– систематизація органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права залежно від виконуваних ними функцій: Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади;

органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; колегіальні органи державної влади; органи місцевого самоврядування; інші юридичні особи публічного та приватного права, наділені власними або делегованими повноваженнями;

– характеристика адміністративних актів органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-процесуального права;

– визначення адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування;

– місце та особливості діяльності громадських об'єднань в системі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Доведено, що особливість адміністративно-деліктних проваджень за участю громадських об'єднань проявляється в тому, що чинне законодавство України передбачає адміністративну відповідальність для громадських об'єднань, суб'єктами якої є: 1) юридичні особи (Кодекс цивільного захисту України, Податковий кодекс України); 2) окремі члени або керівники громадських об'єднань (Кодекс України про адміністративні правопорушення);

– пропозиції щодо внесення змін і доповнень до проектів Адміністративно-процедурного кодексу України та Закону України «Про нормативно-правові акти», розробки проекту Закону «Про систему органів публічної адміністрації».

Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає у тому, що вони можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – для подальшої розробки теорії органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права (акти впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 11.04.2016, Національної академії внутрішніх справ від 06.04.2016, Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» від 24.05.2016);

– правотворчості – для визначення основних напрямів розвитку та подальшого нормативного закріплення системи органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 11.04.2016);

– правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності функціонування органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

– у навчальному процесі – для підготовки лекцій, навчальних посібників, а також підручників з дисципліни «Адміністративне право України» (акти впровадження Маріупольського інституту Міжрегіональної Академії управління персоналом від 16.05.2016, Національної академії внутрішніх справ від 06.04.2016 р., Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» від 24.05.2016).

Апробація результатів дисертації. Результати проведеного дослідження, його основні висновки й узагальнення були оприлюднені на науково-практичних конференціях та семінарах, зокрема: «Головні напрямки систематизації та вдосконалення законодавства України» (Київ, 2012); «Національне та міжнародне право в сучасному вимірі» (Запоріжжя, 2012); «Актуальні проблеми адміністративного права та процесу» (Донецьк, 2012); «Актуальні питання державно-правового будівництва України» (Львів, 2012); «Людина, суспільство, держава : публічно-правовий аспект» (Миколаїв, 2012); «Актуальні правові та організаційні проблеми публічного управління та судочинства» (Кіровоград, 2013); «Актуальні питання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ» (Харків, 2013); «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (Харків, 2014); «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (Одеса, 2014); «Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави» (Харків, 2014); «Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу» (Одеса, 2014); «Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України» (Харків, 2015); «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (Харків, 2016); «Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави»

(Харків, 2016); «Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни» (Харків, 2016).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладені в сорока трьох публікаціях, з яких: одна монографія, двадцять дві статті опубліковано у наукових фахових юридичних виданнях України, п'ять статей – у наукових виданнях інших держав, п'ятнадцяти тез доповідей і повідомлень на конференціях та семінарах.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

1.1. Ступінь наукової розробленості проблеми щодо визначення поняття та характеристики органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права

Українська держава стала на новий етап свого розвитку, який пов'язаний із багатьма чинниками правового та соціального характеру, які відбулись останнім часом на теренах останньої. До таких чинників доцільно віднести: 1) майже сформованість громадянського суспільства, яке останнім часом стало активним учасником прийняття рішень в державі та рушійною силою в управлінні справами держави; 2) зміна ідеології та ролі держави в реалізації прав і свобод людини і громадянина; 3) прагнення громадянського суспільства стати частиною європейської спільноти та запроваджувати стандарти функціонування державних інституцій на рівні розвинутих держав світу; 4) поява активної громадянської позиції щодо боротьби із корупцією в органах державної влади; 5) прийняття ряду нормативно-правових актів, які зобов'язують адаптувати національне законодавство до законодавства Європейського Союзу та ряд інших. Все це обумовлює необхідність перегляду усталених правових позицій та категорій, які визначають засади функціонування державних інституцій та процесуальної регламентації їх діяльності із врахуванням тих змін, які відбуваються в нашій державі.

Тому, перш ніж перейти до з'ясування поняття та характеристики органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права,

вважаємо за необхідне зосередитися на аналізі категорій більш загального порядку, таких як «державне управління», «публічне управління», «суб'єкт державного управління», оскільки взаємозв'язок останніх є центральним для юридичної науки й для розуміння необхідності докорінних змін щодо введення в правовий обіг категорій, які використовуються праві ЄС.

Науково-теоретичним підґрунтям для вирішення поставлених питань в цьому підрозділі є наукові роботи вітчизняних учених-адміністративістів, зокрема: С. С. Алексєєва, В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, Л. К. Воронової, А. М. Волощука, В. М. Гаращука, В. М. Горшенева, В. Л. Грохольського, Е. Ф. Демського, О. В. Джафарової, Є. В. Додіна, А. І. Єлістратова, Р. А. Калюжного, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. Є. Користіна, О. В. Кузьменко, Є. Б. Кубка, Ю. М. Козлова, Д. М. Лук'янця, О. І. Миколенка, Т. П. Мінки, Р. В. Миронюка, Р. С. Мельника, В. І. Олефіра, В. Ф. Опришка, М. П. Орзіха, Ю. С. Педька, Д. В. Приймаченка, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, О. І. Харитонової, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмаки та інших авторів. Їх праці є науковим фундаментом для подальшого дослідження зазначеного питання.

Для вирішення поставлених завдань звернемося до теоретичних напрацювань. Але з початку наголосимо, що держава, як «соціальний феномен», створюється з метою організації суспільства для забезпечення та захисту індивідуальних, колективних та загальносуспільних інтересів за допомогою встановлення загальнообов'язкових правил поведінки (норм права) на певній території. При цьому, виконання вищенаведеного можливо лише за умови суспільного договору, який полягає в тому, що держава бере на себе зобов'язання щодо підтримання балансу приватних та публічних інтересів в суспільстві, а громадяни в свою чергу зобов'язуються виконувати встановлені правила поведінки. Тобто, в широкому розумінні функції держави можна об'єднати в три великі групи: 1) встановлення загальнообов'язкових правил поведінки, 2) забезпечення механізму реалізації вищенаведених правил;

3) функція вирішення спірних питань (правосуддя). Поєднання цих базових функцій держави знайшло своє закріплення і в Конституції України. Так в ст. 6 Конституції України зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [168]. Для встановлення їх змісту необхідно виходити із форм державної діяльності. Так законодавча діяльність полягає в прийнятті законів, виконавча діяльність – в їх безпосередній реалізації, а судова – вирішенні спірних питань. Постає питання, чи відповідають суспільному запиту сучасні форми державної діяльності Української держави. Відповідь на це питання, як нам вбачається, знаходиться в площині визначення сутності діяльності, яка полягає в безпосередній реалізації законів та має назву «державне управління». Для відповіді на це питання звернемося до теоретичних напрацювань з цього приводу.

Так, на думку Г. В. Атамнчука, «державне управління» – це практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, який спирається на владну силу [41, с. 38]. Наведене визначення є яскравим прикладом побудови тоталітарної держави, в основу якої закладені тільки інтереси держави. Як зазначає Ю. П. Битяк та В. В. Зуй, «державне управління» як частина соціального управління виконує свої завдання в порядку державної діяльності, його основне призначення – здійснення виконавчої влади на основі використання правового механізму. Державний характер такого управління проявляється в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави, для цього формуються спеціальні органи (встановлюються посади), які наділяються необхідними повноваженнями і діють у рамках законів [57, с. 25]. Ми погоджуємось із цією позицією в частині того, що державне управління є тільки частиною організуючого впливу, яке здійснюється в суспільстві та державі в цілому. Дещо дискусійним є положення, що державний характер такого управління проявляється в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. На нашу думку, основна роль та призначення держави, в умовах сьогодення полягає в реалізації прав і

свобод громадян тощо. На думку С. Г. Стеценко, державне управління це – сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади та місцевого самоврядування й спрямована на регулювання суспільних відносин – у широкому розумінні, та виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади, а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій – у вузькому розумінні заданої категорії [425, с. 49]. Ми вважаємо позицію вченого цікавою але не позбавленою дискусійності. Так, дещо не зрозумілим вбачається позиція, що державне управління – це сукупність усіх видів державної діяльності. На нашу думку, ототожнювати зовнішню діяльність всіх гілок влади з державним управлінням є не припустимим. Рухаючись далі наведемо позицію В. Б. Авер'янова, який зазначає, що державне управління за сучасних умов, слід тлумачити як самостійний специфічний вид державної діяльності, який у цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту в тому чи іншому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, що належать до різних гілок державної влади [109, с. 132]. Аналіз позиції вченого свідчить, що державне управління, як формі державної діяльності притаманна не тільки органам виконавчої влади. Але при цьому І. О. Сквірський наголошує, що термін «державне управління» є категорією, яка повинна та може аналізуватися виключно через призму діяльності органів виконавчої влади [410]. Для висловлення власної позиції з цього приводу, проаналізуємо діяльність інших суб'єктів, які в ході свого функціонування задіяні в реалізації прав і свобод громадян, а також виконують завдання та функції держави.

Зауважимо, що на сьогодні функції державного управління здійснюють і інші суб'єкти, які Конституцією України не віднесені до органів виконавчої влади. Так, до останніх можна віднести органи місцевого самоврядування. Згідно ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [168]. В свою чергу стаття 140 Конституції України [168] визначає місцеве самоврядування

правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, що свідчить про наявність самоврядного управління, яке за своєю природою відрізняється від державного управління, оскільки суб'єктом його здійснення є відповідні органи місцевого самоврядування. Відмінності полягають в тому, що органи місцевого самоврядування не відносяться до органів державної влади, мають інший порядок формування та організації, а їх діяльності регламентується окремим нормативно-правовим актом, а саме, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [328]. Про самоврядне управління, як окремий інститут, говорить і В. П. Пилипишин, який поряд з останнім виокремлює громадське управління та корпоративне управління [240, с. 12].

Рухаючись далі зазначимо, що державне управління здійснюють і інші органи державної влади, які згідно чинного законодавства не віднесені до органів виконавчої влади. Так, до останніх можна віднести: Національний банк України [334], Національне антикорупційне бюро України [333], Службу безпеки України [362], Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації [337], Антимонопольний комітет України [267], Національне агентство з акредитації України [250] та ряд інших державних органів.

Також, заслуговують на увагу діяльність суб'єктів публічного права, які згідно їх правового статусу не є державними органами, але останнім делеговані повноваження виконавчо-розпорядчого характеру. Зауважимо, що інститут делегування повноважень надає можливість залучити до виконання функцій публічної влади широке коло осіб, що свідчить про позбавлення держави монополії влади та сприяє залученню до управління державою громадянського суспільства та побудові правової демократичної держави [116]. Даному факту є нормативно закріплене положення, яке міститься в Кодексі адміністративного судочинства України та визначає суб'єктів делегованих повноважень, як повноправних учасників публічно-правових відносин, дії або бездіяльність яких є предметом адміністративної юрисдикції [150]. Так, до таких суб'єктів можна

віднести: 1) Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, яке є юридичною особою публічного права до повноважень якого належить реалізація державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти, аналіз якості освітньої діяльності, підготовка експертного висновку щодо можливості видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності та ряд інших [272]; 2) Державне підприємство «Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів», є державним підприємством, якому делеговані повноваження суб'єкта реалізації державної політики у сфері відповідності якості продукції; 3) територіальні органи з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ є юридичними особами публічного права, що надають платні та безоплатні послуги, здійснюють контроль за відповідністю конструкції транспортних засобів установленим вимогам стандартів, правил і нормативів, за дотриманням законодавства, що визначає порядок сплати зборів (обов'язкових платежів), використанням транспортних засобів в умовах воєнного і надзвичайного стану, а також ведення їх обліку; видають свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів та ряд інших [379]. Підсумуємо, що існує велика кількість юридичних осіб публічного права, яким держава делегує повноваження виконавчо-розпорядчого характеру, які задіяні в реалізації прав і свобод громадян та виконують публічні функції тощо.

Слід наголосити, що на сьогодні можливо делегування повноважень органів виконавчої влади і саморегульованим організаціям. До останніх можна віднести: Громадську організацію «Всеукраїнське об'єднання «Українське товариство оцінювачів»; саморегульовані організацій професійних учасників фондового ринку; Всеукраїнську громадську організацію «Союз експертів України»; Громадську організацію «Асоціація спеціалістів банківської оцінки України» та ряд інших. Для прикладу, наведемо наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13.10.2014 № 282 «Про затвердження Порядку делегування повноважень саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності»,

яким визначено процедуру делегування та обсяг повноважень, що делегуються [305], рішення Національної Комісії з Цінних паперів та Фондового ринку від 26.11.2013 № 2670 «Про затвердження Порядку розгляду заяв саморегульованих організацій професійних учасників фондового ринку про делегування повноважень саморегульованим організаціям професійних учасників фондового ринку та прийняття рішення» [309].

Виходячи із вищенаведеного, можна прийти до такого загального висновку, що категорія «державне управління» не може забезпечити потреби практики правозастосування, оскільки в реалізації функцій держави задіяні не тільки спеціально створені для цього органи – органи виконавчої влади, а ряд інших суб'єктів, які не мають такого статусу, а в деяких випадках не мають відношення до державних органів взагалі.

Тому ми підтримуємо позицію О. В. Джафарової, що категорія «державне управління» не може забезпечити потреби науки адміністративного права і практики правозастосування, позаяк не охоплює весь спектр відносин, які виникають у процесі реалізації публічних функцій органами публічної влади [116, с. 48-49]. Вважаємо за доцільне, введення та закріплення в правовий національний обіг категорії «публічне управління». При цьому, ця категорія не є новою. Термін «публічне управління» вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. Який зазначає, що, «публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [215]. Визначення категорії «публічного управління» знайшло свої правове закріплення в програмних документах ООН. Так в Програмі розвитку ООН надано визначення, яке запропоновано американським ученим Джеєм М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування. На думку вченого, «публічне управління – це галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення

інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінки ефективності» [215]. Цікавим в цьому визначенні є теза, що «публічне управління є ключовою для публічного адміністрування».

В свою чергу В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко також оперують зазначеною категорією, та наголошують що публічне управління складається з: 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; 2) громадського управління, де суб'єктом є недержавні утворення [163, с. 12]. В цілому підтримуючи позицію видатних вчених наголосимо, що «публічне управління» доцільно розглядати як системне утворення, яке складається з таких складових: 1) державне управління, яке здійснюється органами виконавчої влади та іншими державними органами, які не віднесені до останніх; 2) самоврядне управління, яке здійснюється органами місцевого самоврядування; 3) громадське управління, яке здійснюється не державними утвореннями, яким були делеговані (законом, адміністративним договором) повноваження органів державної влади.

Зауважимо, що нами не виокремлюється в якості самостійного виду публічного управління такий вид, як корпоративне управління, оскільки зміст останнього полягає в упорядкуванні відносин в середині певної організації тощо. Але при цьому має всі ознаки, які характеризують зазначене явище. Також зауважимо, що виходячи із запропонованого поділу «публічного управління» на певні складові, можна зробити висновок, що останнє здійснюють різні суб'єкти, а саме: 1) суб'єкти державного управління (органи виконавчої влади та державні органи, які такого статусу не мають); 2) суб'єкти самоврядного управління; 3) недержавні суб'єкти, яким були делеговані відповідні повноваження. При цьому останні знаходяться у тісному взаємозв'язку, оскільки реалізують спільну мету щодо забезпечення прав і свобод громадян та реалізацію публічного інтересу.

Рухаючись далі наголосимо, що категорія «державне управління», враховуючи трансформаційні процеси, які відбуваються в нашій державі є на сьогодні за вузькою, оскільки не враховує великої кількості суб'єктів, які

здіянні в реалізації публічного інтересу. Відповідно і категорія «суб'єкт державного управління», також не може задовольнити потреби практики правозастосування і потребує свого перегляду та введення в правовий обіг категорії, яка б об'єднувала всіх суб'єктів, які задіяні в реалізації публічного інтересу.

В цьому аспекті корисним є досвід європейських держав. Враховуючи, схвалений Кабінетом Міністрів України від 12.02.2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом від 21.02.2005 р. План дій «Україна – Європейський Союз» [373] була розпочата робота над зближенням правової термінології в національному законодавстві. Також, Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» була визначена мета адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яка полягає в досягненні відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього.

З метою реалізації Плану розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 № 531-р було утворено робочу групу з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації, результатом діяльності якої став відповідний проект [378]. У проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні була спроба вперше на законодавчому рівні закріпити категорію «публічна адміністрація», під якою пропонувалося розуміти органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій) [170].

Зупинимось більш детально на розгляді сутності зазначеної категорії, які існують на сторінках наукових видань. Відразу зауважимо, що зазначена категорія є ще мало дослідженою для нашої правничої науки. Цікавим є визначення адміністрації, яке було викладено в книзі «Наука адміністрації й

адміністративного права». Так під останньою доцільно розуміти: 1) найширше поняття: кожна планова діяльність фізичної та приватної особи, яка змагає до досягнення означених цілей; 2) тісніше: кожна планова діяльність держави, що змагає до досягнення державних цілей; 3) ще тісніше: виконні чинності держави, тобто цілість державних функцій мінус законодавство; 4) найтісніше: цілість державних чинностей мінус законодавство і судівництво [221, с. 66-67]. Професор В. Яворський зазначає, що адміністрація – це діяльність держави, що охоплює всі ділянки, за виїмком законодавства та виміру справедливості [221, с. 67]. Зазначені визначення були сформовані ще в XVIII-XIX ст., але не втратили своєї актуальності і сьогодні.

Так, публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного управління, пов'язана з реалізацією управлінських функцій способами, визначеними в інструкціях, регламентах і процедурах, яка концентрується на впровадженні в життя директив, розпоряджень, наказів тощо [385]. Запропоноване визначення є завузьким, оскільки не враховує сервісну основу сучасної держави та не відповідає людиноцентриській концепції розвитку останньої. С. І. Чернов та С. О. Гайдученко дають наступне визначення публічному адмініструванню. Як регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів, шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [461, с. 7]. На думку О. М. Ястремської та Л. О. Мажник поняття «публічне адміністрування» в останні роки набуло широкого розповсюдження та передбачає надання адміністративних послуг європейського рівня шляхом впровадження у практику діяльності принципів демократичного управління [480, с. 5]. Ми тільки частково погоджуємось із запропонованими визначеннями, оскільки вважаємо, що публічне адміністрування має більш широкий спектр правовідносин, які не враховані дослідниками. Так, поза увагою залишились відносини, пов'язані із роботою зі зверненнями громадян, контрольно-наглядові та деліктні відносини.

Разом із тим, Організація Об'єднаних Націй (ООН), приділяючи значну увагу процесам розвитку суспільства і державних інституцій, дає своє тлумачення цьому терміну. Так, у глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення:

– цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління й координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

– управління і реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду й управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [91; 215].

На думку І. В. Патерило, до ознак, які характерні для публічної адміністрації за правом Європейського Союзу доцільно віднести: 1) поняттям публічної адміністрації охоплюються органи публічної влади різних рівнів, інші публічні інституції, а також суб'єкти делегованих повноважень; 2) визнання за особами або певними інституціями правового статусу публічної адміністрації безпосередньо пов'язується з виконанням ними публічних функцій держави; 3) віднесення тих чи інших осіб до суб'єктів публічної адміністрації, а отже, і виконання ними завдань та функцій держави є можливим виключно за умови, що це передбачено та врегульовано нормативними актами держави [234, с. 12].

Потребує уваги позиція, яка була сформована С. О. Масьондзом, який публічну адміністрацію розглядає як правову категорію, яка має два виміри: функціональний та організаційно-структурний. За функціонального підходу – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. За організаційно-структурного підходу публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення публічної влади [219, с. 55]. В свою чергу Н. Гнидюк, також говорить про те, що термін «публічна адміністрація» можна розглядати у

вузькому та широкому сенсі. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміється система органів публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства. У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [166, с. 27-31]. На думку О. С. Огій, публічна адміністрація – це органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також публічні підприємства і фізичні особи, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [232, с. 114]. Т. О. Мацелик у контексті аналізу понятійно-категоріального апарату публічної адміністрації ключовими категоріями її функціонування називає публічно-владні повноваження, публічну владу, публічний інтерес та функції у сферах суспільних відносин, що спрямовані на реалізацію публічного інтересу [200, с. 137]. Вважаємо, що найбільш ключовими ознаками органів публічної адміністрації є реалізація публічного інтересу, а також наділення останніх публічно-владними повноваженнями. При цьому реалізація публічного інтересу не завжди передбачає наділення публічної адміністрації владними повноваженнями, мова йде про сервісну складову функціонування держави.

Аналіз існуючих наукових напрацювань дав нам змогу прийти до висновку, що зміст категорії «публічна адміністрація» є ширшим порівняно із категорією «органи публічної адміністрації», оскільки охоплює всіх суб'єктів, діяльність яких спрямована на реалізацію публічних функцій держави, в тому числі – фізичних і юридичних осіб публічного та приватного права із делегованими повноваженнями на підставі національного законодавства, а також на підставі відповідних договорів.

Підсумовуючи існуючі теоретичні напрацювання, слід зауважити, що на сьогодні нарізла потреба введення в правовий обіг уніфікованої категорії, яка позначає суб'єктів, що реалізують публічний інтерес, а саме – «органи публічної адміністрації». Це обумовлено рядом обставин: 1) формування теоретично обґрунтованої моделі єдиних правил і процедур діяльності

суб'єктів, які виконують публічно-владні функції на концептуальних засадах; 2) необхідністю адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, але при цьому європейський досвід розуміння публічної адміністрації має застосовуватись у тій частині, яка не суперечить Конституції України та дозволяє вдосконалити (а не змінити) систему й механізм публічного управління відповідно до кращої європейської практики та європейських стандартів; 3) забезпечення балансу «людиноцентриської» та «соціоцентриської» концепцій розвитку держави, що передбачає позбавлення державних інституцій «монополії влади» та запровадження механізму делегування публічно-владних повноважень іншим інститутам громадянського суспільства; 4) активній громадянській позиції сучасного Українського суспільства щодо участі в реалізації публічних функцій держави за умови, що це передбачено та врегульовано нормативними актами.

Підсумовуючи вищенаведені позиції, виокремимо ознаки, що визначають належність суб'єктів до органів публічної адміністрації, а саме: а) мета створення – реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; б) компетенція владно-розпорядчого характеру встановлена чинним законодавством; в) переважна організаційна відокремленість.

Рухаючись далі, спробуємо визначити поняття, особливості діяльності та систему органів публічної адміністрації, які є суб'єктами адміністративно-процесуального права. Для визначення системи органів публічної адміністрації звернемося до загальних положень юридичної науки. Для цього проаналізуємо існуючі погляди на сутність категорії «система». У літературі зустрічається більше 40 різних визначень цього поняття. Усі вони в залежності від підходу можуть бути поділені на три групи. Перша група визначає систему через поняття системного підходу – «елементи», «відносини», зв'язки, ціле, цілісність. У другій групі системи розглядаються з позиції реагування через поняття «вхід», «вихід», «переробка інформації», «закон поведінки», керування. У третій групі система визначається як деякий клас математичних моделей [148].

Найбільш прикладним і в той же час досить простим і загальним є наступне визначення з першої групи: система – це сукупність елементів, певним чином пов’язаних і взаємодіючих між собою для виконання заданих цільових функцій [148, с. 11]. Але система не може існувати сама по собі, оскільки остання існує в певному середовищі взаємодії з цим середовищем та виконує своє призначення, оперуючи своїми властивостями. Р. С. Мельник формулює власне визначення системи – це цілісний комплекс відмежованих, взаємопов’язаних і взаємодіючих один з одним елементів, який утворює особливу єдність із середовищем та є одночасно елементом системи більш високого порядку [203, с. 16-17]. В свою чергу В. К. Колпаков зазначає, що система характеризується певними ознаками серед яких віділяє єдність системи по відношенню до середовища (цілісність) і різноманіття зв’язків з середовищем, характер яких робить її підсистемою іншої, більш складної системи [164, с.29]. Я. Г. Воронін під «системою» розуміє сукупність об’єднаних, взаємопов’язаних і взаємодіючих один з одним елементів, метою яких є досягнення суспільно-корисного результату, блага. Тобто всі елементи системи, виконуючи кожний своє призначення, працюють на загальний результат, який стоїть перед системою [83, с. 149]. Підсумовуючи наведені визначення наголосимо, що визначення «системи органів публічної адміністрації» доцільно здійснювати через системний підхід, оскільки останній надає можливість розрити сутність останньої через її елементи, відносини, зв’язки, цілісність тощо. Отже, до елементів системи органів публічної адміністрації доцільно віднести: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації у випадках делегування останнім частини своїх повноважень та інших суб’єктів, що здійснюють публічно-управлінські функції.

Характеристика системи органів публічної адміністрації буде не повною без аналізу сутності та змісту правовідносин суб’єктами яких вони є. Для цього проаналізуємо категорії більш загального порядку як: «суб’єкт», «суб’єкт права», «суб’єкт адміністративно-процесуального права». Як зазначає Т. О. Мацелик, категорія «суб’єкт права» повинна формуватися у двох

напрямок: 1) при поширенні філософського поняття «суб'єкт» на предмет загальної теорії права; 2) при накопиченні емпіричного матеріалу в галузевих юридичних науках [201, с. 9]. Етимологічний зміст терміну «суб'єкт» можна подати як «особа чи організація, яким належить активна роль у певному процесі, акті» [72, с. 1211]. Найбільш прийнятним є визначення суб'єкта, яке дається в німецькій класичній філософії. Так суб'єкт з'являється як надіндивідуальна система, що розвивається, суть якої полягає в активній діяльності. Суб'єкт – носій матеріальної цілеспрямованої дії, що зв'язує його з об'єктом [383]. П. В. Алексєєв та О. В. Панін дають визначення суб'єкта, підґрунтям якого є думки німецької класичної філософії. Так, суб'єкт – це джерело цілеспрямованої активності, носій предметно-практичної діяльності, оцінки і пізнання [21, с. 187-188]. Дуже вдалим, на нашу думку є вищенаведене визначення. Оскільки, розкриваються характеристики, які найбільш повно характеризують суб'єкта. Що ж стосується визначення категорії «суб'єкт права», то цікавим є визначення запропоноване О. Ф. Скакун. Дослідниця під останнім розуміє осіб, які наділені правосуб'єктністю, а під суб'єктам правовідносин – індивідуальних або колективних суб'єктів права, що використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності [408, с. 354-355]. Як зазначає Т. О. Мацелик, характерними рисами категорії «суб'єкт права» можуть бути: особливий предмет відображення, у вигляді якого виступає сфера державно-правової діяльності, а більш конкретно – права, обов'язки, юридична відповідальність суб'єктів. Специфіка тут полягає в тому, що держава і право є особливими соціальними явищами, які зумовлюють і юридичні поняття. Звідси нерозривний зв'язок суб'єкта права з державою і правом, яка є головною, суттєвою ознакою, що визначає його характерні риси [201, с. 15]. Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити проміжний висновок, що «суб'єкт права» – це носій певних прав і обов'язків, які формуються або виникають в наслідок врегулювання суспільних відносин за допомогою права, ці права і

обов'язки застосовуються останніми, виходячи предметно-практичної діяльності, оцінки і пізнання тощо.

Враховуючи, що метою нашого дослідження, є органи публічної адміністрації, які виконуючи завдання щодо реалізації публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, наділяються відповідними правами і обов'язків, зафіксованих у адміністративно-правових нормах, потребує визначення питання, яким чином відбувається процес реалізації відповідних норм. Очевидно, що багато матеріальних норм права у сфері державного управління не можуть повноцінно реалізуватись без удосконалення відповідного процесуального механізму [44, с. 5]. Все це обумовлює необхідність перегляду існуючих наукових позицій до процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації, оскільки саме ця діяльність є основним змістом їх функціонування.

З цією метою проаналізуємо існуючі наукові підходи до розуміння «адміністративний процес», «адміністративно-процесуальне право», «адміністративна процедура», «адміністративно-процесуальна форма». Але спочатку зазначимо, що на сьогодні йдуть жваві дискусії щодо виокремлення галузі права, яка визначає засади безпосередньої реалізації норм матеріального права. Кожна матеріальна норма права по-суті є «статичною», оскільки містить закріплення певного права. Його реалізація завжди передбачає здійснення комплексу послідовних дій, які також мають свою правовому регламентацію та вході якої йде зміна становища певного об'єкта. Такий комплекс дій має назву «процес». Звернення до словника української мови дає можливість визначити тлумачення категорії «процес».

Так, «процес» (лат. *processus* – рух) означає: 1) послідовну зміну станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь; 2) сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку; 3) розгляд судової справи; сама судова справа [417, с. 343].

Аналіз змісту зазначеної категорії, дає нам змогу виокремити характерні ознаки цього явища, до яких слід віднести: 1) комплекс дій; 2) всі дії мають характер послідовності та взаємопов'язаності між собою; 3) процес має свій початок та закінчення у вигляді певного результату; 3) процес це завжди певний проміжок часу від початку до отримання результату; 4) зміна стану об'єкта (явища) по відношенню до якого був розпочатий останній. В свою чергу Ю. С. Шемшученко, зазначає, що процес у праві – це «визначена законом процедура застосування матеріальних правових норм (виборчий процес, бюджетний процес, законотворчий процес тощо). Звідси впливає наявність процесуального права як сукупності правових норм, якими регулюється порядок (процедура) реалізації матеріальних норм конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного та інших галузей права. Процесуальне право надає енергію матеріальному праву, є процесуальною формою здійснення і захисту останнього» [475, с. 187].

В свою чергу В. М. Горшеньов сформулював поняття юридичного процесу як комплексної системи органічно взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні різних юридичних справ інших суб'єктів права, яка: а) виражається у здійсненні операцій із нормами права у зв'язку із вирішенням певних юридичних справ; б) здійснюється уповноваженими органами держави та посадовими особами на користь зацікавлених суб'єктів права; в) закріплюється у відповідних правових актах – офіційних документах; г) регулюється процедурно-процесуальними нормами; д) забезпечується відповідними способами юридичної техніки. В. М. Горшеньов доводив безперспективність протиставлення процедури і процесу як у реальній, так і у понятійній площині [473, с. 13; 40], [252, с. 179-181]. При цьому О. І. Миколенко говорить про те, що любий юридичний процес – це правова процедура, але не кожна правова процедура є юридичним процесом [210, с. 438]. В свою чергу А. С. Васильєв зазначає, що юридичний процес є різновидом правової процедури [211, с. 144-181]. О. В. Кузьменко під

юридичним процесом розуміє систему взаємопов'язаних і взаємообумовлюючих правових форм діяльності компетентних органів, посадових осіб, що дістають вияв у здійсненні послідовних операцій, чітко визначених процесуальними нормами, для вирішення юридичних справ, що обумовлюють відповідні юридичні наслідки [183, с. 6]. Не занурюючись в теоретичну полеміку висловимо власну позицію з цього приводу. Вважаємо, що категорія юридичного процесу передбачає сукупність правових процесуальних форм діяльності відповідних суб'єктів на підставі яких, здійснюється певна діяльність, яка урегульована нормами права відповідної галуззі.

Наголосимо, що в залежності від кола суспільних відносин, які потребують своєї процесуальної регламентації виокремлюють кримінальний, цивільний, адміністративний, конституційний, бюджетний, виборчий процес тощо. Проаналізуємо існуючі підходи до розуміння категорії «адміністративний процес».

Як зазначають автори підручника «Адміністративний процес» О. М. Бандурка та М. М. Тищенко, що упродовж багатьох років триває полеміка про поняття та напрямки адміністративного процесу. Такі вчені-адміністративісти й теоретики як О. М. Якуба, Г. І. Петров, А. П. Коренєв, В. Д. Сорокін, Д. Н. Бахрах, В. І. Новосьолов, В. М. Манохін, В. М. Горшенєв, Р. С. Павловський тлумачать адміністративний процес у широкому розумінні. Так, С. С. Студенікін відзначив, що адміністративний процес – це сукупність визначених правил, на підставі яких здійснюється виконавчо-розпорядницька діяльність [44, с. 5].

На думку А. О. Селіванова, «адміністративний процес включає сукупність послідовно здійснюваних стадій належної поведінки суб'єктів – учасників адміністративних правовідносин, за яких між ними розподіляються права і обов'язки стосовно нормативності факту як особливої властивості дійсності. Матеріальне адміністративне право відображає прагнення сторін досягти встановленої законом мети, що виступає засобом пізнання факту і становить суть процесу. Цим висновком створюється передумова для широкого розуміння

адміністративного процесу, що дозволяє уникнути надмірного фіксування термінів правової науки, а в результаті не допустити звуження трактування процесу у вузькому юрисдикційному його розумінні» [406, с. 14-15]. Як зазначає О. В. Муза «широка» концепція адміністративного процесу є найбільш визнаним доктринальним підходом у науці адміністративного права, оскільки її автори висвітлюють сутність адміністративного процесу через різні сфери реалізації адміністративного матеріального правовідношення за допомогою процесуально-правових засобів. Використовуючи теоретичні засади «широкої» концепції адміністративного процесу, можна уникнути наукових неточностей щодо характеристики окремих видів процесуальних правовідносин в адміністративному праві. Разом із тим, такий доктринальний підхід також має і свої недоліки [220, с. 24].

Інша група вчених трактує його у вузькому розумінні, тобто пов'язує тільки з розглядом адміністративних справ (Н. Г. Саліщева, В. С. Тадевосян, А. П. Ключнеченко, М. І. Піскотін, А. В. Самійленко) [44, с. 6]. Наведемо приклади. Так, В. М. Бевзенко наголошує на тому, що різниця адміністративно процесуальне право від решти галузей національного права його основна ідея, призначення – і врегулювання спільної діяльності адміністративних судів, фізичних і юридичних осіб – учасників публічно-правових відносин – у зв'язку із захистом, відновленням чи визнанням публічних прав, свобод й законних інтересів цих осіб [52, с. 70]. Аналіз зазначеної позиції свідчить, що вчений адміністративно процесуальне право розглядає з позицій здійснення адміністративного судочинства. При цьому в наукових працях більш пізнього періоду вчений веде мову про «адміністративний процес».

Цікавим є визначення надане в підручнику «Курс адміністративного процесуального права України» С. В. Ківаловим, І. О. Картузовою та А. Ю. Осадчим. Так, вчені під адміністративно процесуальним правом розуміють самостійну галузь права України, що в сукупності правових норм, які регламентують суспільні відносини під час здійснення адміністративними судами розгляду та вирішення адміністративних справ [186, с. 28]. Звернемо

увагу, що дослідники одночасно використовують такі категорії як «адміністративно процесуальне право» та «адміністративний процес» для позначення одного явища.

Ми є прихильниками «широкого підходу» але, вважаємо за доцільне вести мову не про «адміністративний процес», а про «про адміністративно процесуальне право». Як стверджує Е. Ф. Демський, соціальне призначення адміністративного процесуального права виражається в конструкції правових норм, спрямованих на забезпечення реальної можливості реалізації та захисту в адміністративному(інстанційному), а в необхідних випадках й в судовому порядку, прав і законних інтересів приватної (фізичної чи юридичної) особи [106, с. 13]. Дослідник обумовлює наявність адміністративного процесуального права наступним: 1) адміністративні процесуальні норми опосередковують функціонування публічної влади в державі, оскільки предмет процесуальних галузей права є похідним від предмета правового регулювання матеріальних галузей права; 2) адміністративні справи складають значну частину суспільних відносин у сфері державного управління; 3) розгляд і вирішення адміністративних справ завжди несе на собі відбиток практики управління [106, с. 13-16]. С.М. Махіна не дає конкретного визначення такому праву, але відмічає, що «адміністративно-процесуальне право з однієї сторони, частина публічного права, з іншої – частина судового процесуального права. Відповідно, предметом адміністративно-процесуального права є система суб'єктивних публічних прав, сукупність правил, які унормовують суб'єктивні публічні інтереси і сам адміністративний процес як спосіб охорони й захисту цих прав та інтересів» [199, с. 177-178]. На думку О.В. Кузьменко, «адміністративно-процесуальне право – це система юридичних норм, якими регламентуються державно-владні організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми по застосуванню норм відповідних матеріальних галузей права» [179, с. 168]. Наголосимо, що сформулювати авторське визначення адміністративно-процесуального права не можливо без пізнання сутності його предмета. Проте

зазначене завдання може бути вирішено знову ж таки лише після з'ясування предмета адміністративного права, оскільки адміністративно процесуальне право визначає процесуальну форму реалізації норм адміністративного права. Так, на думку В. Б. Авер'янова, під предметом адміністративного права необхідно розуміти управлінські відносини, проте не всі, а лише ті, які виникли у зв'язку із виконанням органами публічної, насамперед державної влади своїх виконавчо-розпорядчих функцій. Особливістю вказаних відносин, зазначає автор, є те, що: вони виникають лише внаслідок владної діяльності, діяльності від імені держави; в них завжди бере участь відповідний виконавчо-розпорядчий орган. Означені відносини виникають у різних сферах державного управління: економічній, соціальній, політичній, але всі вони поєднані захистом публічного інтересу [76, с. 81]. Потребує уваги також позиція видатного вченого, яка була сформульована пізніше. Він зазначає, що у предметі адміністративного права мають бути виділені дві основні складові: владно-примусова та публічно-сервісна [109, с. 239], у межах яких, власне, і проявляються відповідні способи реалізації управлінських повноважень. Трансформуючи вищенаведене на завдання, які стоять в цьому підрозділі сформулюємо предмет адміністративно-процесуального права. Так, під останнім доцільно розуміти сукупність адміністративно-процесуальних відносин, які виникають у сфері публічного управління у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми по застосуванню норм відповідних матеріальних галузей права.

Цей висновок щодо предмета адміністративно-процесуального права розкриває «широкий підхід» до його розуміння і на сьогодні найбільш прийнятним, оскільки розкриває функціональне призначення останнього як самостійної галузі права.

Зауважимо, що адміністративно-процесуальне право має свою систему, первісним елементом якого є адміністративно-процесуальна норма, регулюючий вплив якої співпадає з метою адміністративно процесуального права, а саме практична реалізації норм адміністративного права у сфері

публічного управління, тобто перетворення норм матеріального адміністративного права в площину практичної реалізації певного права особи.

Система адміністративно-процесуального права знаходиться на етапі формування та складається із адміністративно-процесуальних норм, інститутів та підгалузей і є по суті такою, що пов'язана із матеріальними нормами адміністративного права.

Отже, адміністративно-процесуальне право— це галузь національного права під якою доцільно розуміти сукупність адміністративно-процесуальних норм, інститутів і принципів регламентації порядку вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління. Вирішення індивідуально-конкретної справи у сфері публічного управління трансформується у адміністративно-процесуальну форму, яка завжди пов'язана із реалізацією матеріальної адміністративно-правової норми.

Рухаючись далі, зупинимось на розгляді питання щодо визначення принципів адміністративно-процесуального права. Відразу наголосимо, що на сьогодні існує багато наукових праць та досліджень де розглядається сутність категорії «принципи». Аналіз різних позицій щодо тлумачення зазначеної категорії свідчить, що вчені одностайні в його розумінні. Відмінності щодо тлумачення категорії «принципи» стосуються лише обрання синонімів, за допомогою яких, може бути додатково позначене назване поняття (вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, загальноприйняті норми-ідеї, провідні засади, незаперечні вимоги) тощо [469, с. 39]. Найбільш прийнятною, на нашу думку, є позиція сформульована О. Ф. Скакун, яка під принципами права розуміє об'єктивно притаманні праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), що пред'являються до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Інакше – це своєрідна система координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрямок його розвитку [408, с. 240]. Як зазначає Я. Г. Воронін, необхідно чітко усвідомлювати, що принципи права

виступають орієнтирами формування права, відображають його сутність і реально існуючі зв'язки в правовій системі, тому відповідні положення, сформульовані вченими сприймаються і є загальними, тобто тими, що є вихідними при формуванні принципів конкретної діяльності [83, с. 93-94]. Проаналізуємо існуючі позиції вчених щодо виокремлення принципів адміністративно-процесуального права.

Так, О. В. Кузьменко виокремлює такі принципи адміністративного процесу: 1) верховенства права, 2) законності, 3) гуманізму; 4) рівноправності; 5) об'єктивної істини; 6) принцип публічності; 7) стадійності; 8) усності і безпосередності; 9) диспозитивності; 10) національної мови провадження; 11) швидкості та економічності; 12) відповідальності посадових осіб [183, с. 47-51]. В свою чергу О. М. Бандука та М. М. Тищенко, виокремлюють принципи адміністративно-процесуальної діяльності, які в більшості співпадають із принципами, які визначені О. В. Кузьменко. Але при цьому серед вищенаведених називає такі принципи, як: принцип охорони інтересів держави та особи, принцип гласності процесу, принцип самостійності в ухваленні рішень, принцип неухильної реалізації правових презумпцій невинуватості і правомірності дій громадян [44, с. 29]. Зауважимо, що вчені поза увагою залишають принцип верховенства права. Такі ж самі принципи адміністративно-процесуального права формулює і В. К. Колпаковим та О. В. Кузьменко [163, с. 272-274]. Цікавою є позиція Е. Ф. Демського, який розрізняє категорії «принципи адміністративно-процесуального права» та «принципи адміністративного процесу». Так під принципами адміністративно-процесуального права, вчений розуміє складову частину загально правових принципів, відбивають соціально-політичний стан та потреби суспільства і держави, закріплені Конституцією та іншими законами України, є підґрунтям формування і розвитку адміністративно-процесуальної діяльності. До них належать принципи: 1) верховенства права; 2) презумпції правомірності дій і вимог суб'єктів звернення та заінтересованої особи; 3) верховенства закону в системі адміністративно-процесуальних нормативних актів; 4) забезпечення і

охорони інтересів особи і держави; 5) диференціації та спеціалізації адміністративного процесу; 6) відповідності норм адміністративно-процесуального права України положенням міжнародно-правових актів [106, с. 26-27]. Висловлена позиція вченого є цікавою, і ми її підтримуємо його позицію, відносно того, що не можна ототожнювати принципи галузі права та принципи процесуальної діяльності.

Дещо дискусійною, нам вбачається позиція щодо виокремлення в якості самостійних, наступних принципів: верховенства права, верховенства закону в системі адміністративно-процесуальних нормативних актів; відповідності норм адміністративно-процесуального права України положенням міжнародно-правових актів. На наше глибоке переконання зміст «принципу верховенства права» в широкому розумінні охоплює зміст інших принципів. На підтвердження цього наведемо положення, які були сформульовані С. П. Головатим в роботі «Верховенство права: ідея, доктрина, принцип» [93], адже саме таке тлумачення верховенства права дає розуміння глибини та масштабів цього принципу, його всеосяжності всіх сфер суспільного розвитку людства та території розповсюдження. Отже, можна вважати зазначений принцип базовим, фундаментальним для розвитку громадянського суспільства, явищ і процесів, які відбуваються в останньому.

Підсумовуючи вищенаведені позиції вчених, та спираючись на баланс «людноцентристської» та «соціоцентристської» концепцій в адміністративно-правовому регулюванні, що визначає відповідну цілеспрямовану діяльність органів публічної адміністрації визначимо принципи адміністративно-процесуального права на яких будується адміністративно-процесуальна діяльність органів публічної адміністрації.

Отже, до принципів адміністративно-процесуального права, слід віднести: верховенства права, законності, відкритості, доступності, гарантованості прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, оптимального поєднання приватних та публічних інтересів.

Враховуючи широкий підхід до визначення адміністративно-процесуального права, вважаємо за доцільно виокремити наступну структуру адміністративно-процесуального права з позицій поділу на три підгалузі:

1) управлінське адміністративно-процесуальне право, яке складається із позитивної правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, яке поділяється на зовнішнє управлінське адміністративно-процесуальне право та внутрішнє управлінське адміністративно-процесуальне право;

2) адміністративно-деліктне процесуальне право, яке пов'язане із адміністративно процесуальною формою захисту від порушень встановлених правил (провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження та провадження за скаргами громадян);

3) адміністративно-судове право як правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, що врегульоване окремим процесуальним кодексом – Кодексом адміністративного судочинства України.

Підсумовуючи наголосимо, що нами було з'ясовано ступінь наукової розробленості проблеми щодо визначення поняття та характеристики органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, що дало змогу сформулювати авторський підхід до визначення органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Так, останні являють систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у випадку делегування ним органами виконавчої влади та місцевого самоврядування частини своїх повноважень та інших суб'єктів, що здійснюють публічно-управлінські функції, а також сукупність організаційних дій та заходів, які виконуються ними у межах, визначених адміністративно-процесуальним правом, з метою реалізації публічного інтересу та надійного забезпечення прав й свобод людини і громадянина.

Серед особливих ознак, які характеризують органи публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуально права доцільно віднести наступні: а) наділення певним обсягом адміністративно-процесуальної

компетенції, необхідної для реалізації мети створення; б) наявність тісних зв'язків з іншими суб'єктами адміністративно-процесуального права; в) нормативно-правове закріплення здатності бути суб'єктом адміністративно-процесуальних відносин.

1.2. Адміністративно-процесуальний статус органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права

Необхідність дослідження питання про адміністративно-процесуальний статус органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, зумовлена потребою оновлення процесуального законодавства, приведення його у відповідність до міжнародних стандартів діяльності публічної адміністрації, які полягають у вимозі належного дотримання адміністрацією прав і свобод громадян, а також зобов'язують діяти у такий спосіб, що відповідає законним та розумним очікуванням суб'єктів відповідних правовідносин. Слід у цьому контексті вказати, що такий підхід дозволить забезпечити стабільність інститутів публічної адміністрації, які гарантують демократію, верховенство права та забезпечення прав людини, що також є неодмінною вимогою повноцінного членства України в Європейському Союзі і при цьому не створить необґрунтованих бар'єрів для постійного вдосконалення системи врядування, врахування наявних фінансових та кадрових ресурсів [390, с. 14]. Певні кроки до реалізації взятих зобов'язань були реалізовані, шляхом прийняття ряду нормативно-правових актів. Особливо гостро стоїть питання прийняття Адміністративно-процедурного кодексу. Проект зазначеного нормативно-правового акту не одноразово обговорювався як на політичному, науковому так і суспільному рівні, але прийняття та дієвість останнього залежить від того, наскільки чітко будуть визначені базові фундаментальні категорії серед яких, на нашу думку, є питання

визначення процесуального статусу органу публічної адміністрації. Складність поставленого завдання полягає в тому, що категорія «органи публічної адміністрації» є для науки адміністративного права мало дослідженою, яка об'єднує різних за своєю правовою природою суб'єктів права, які наділяються публічно-владними повноваженнями для задоволення публічного інтересу.

Тому визначення адміністративно-процесуального статусу органів публічної адміністрації передбачає опрацювання на доктринальному рівні теоретичних основ не тільки адміністративного правового статусу останніх, а й адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів публічної адміністрації, як суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин. У зв'язку з цим доцільно зупинитись на теоретичних аспектах категорії правового статусу органу, що дозволить опрацювати науковий підхід щодо визначення і характеристики адміністративно-процесуального статусу органів публічної адміністрації.

Для вирішення поставленого поняття звернемося до теоретичних напрацювань з цього приводу. Відразу зауважимо, що на сьогодні не має усталеної правової позиції щодо сутності та структури правового статусу певного суб'єкта права. Але при цьому, чи не кожне наукове дослідження тим чи іншим чином, торкається питань визначення цього правового явища. Проаналізуємо деякі з них, з метою формування власного підходу, виходячи із завдань нашого дослідження.

Так, у філософії категорію «статус» розглядають у декількох аспектах. По-перше, як соціальне становище індивіда або групи соціальної в суспільстві, що визначається насамперед соціальними (економічне становище, професія, кваліфікація, освіта тощо), а також природними (стать, вік, етнічне походження тощо) ознаками. По-друге, як сукупність прав і обов'язків індивіда або соціальної групи, яка виникає внаслідок виконання ними певної ролі соціальної, необхідної для розвитку й функціонування соціальної системи. По-третє, як позицію індивіда або соціальної групи, що оцінюється громадською думкою, шляхом порівняння їхнього престижу соціального [449, с. 663-664]. У соціології

під «статусом» розуміють спільність людей, яка заснована на специфічному стилі життя, який включає набір звичок, цінностей, вірувань, уявлень про честь та інші психологічні моменти [61, с. 801]. В юридичній літературі під статусом суб'єкта розуміють певну сукупність його соціальних можливостей, обсяг і характер яких залежить від ролі й соціальної функції, що виконується ним у соціумі [218, с. 6]. При цьому О. Р. Дашковська вважає, що правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав, юридичних обов'язків і законних інтересів суб'єктів права [430, с. 237]. Дана позиція є, на нашу думку, за вузькою, оскільки суб'єкт права завжди має різний обсяг прав та обов'язків в залежності від виду суспільних відносин. В той же час В. М. Корельський трактує правовий статус як багатоаспектну категорію, яка, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин – держави, суспільства, особи; по-друге, віддзеркалює індивідуальні особливості суб'єктів їх реальне становище в системі різноманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізовано без обов'язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності і правових гарантій у необхідних випадках; по-четверте, визначає права й обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів для їх удосконалення [428, с. 549]. В свою чергу В. Б. Авер'янов, під правовим статусом державного органу розуміє певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [2, с. 37].

Б. М. Лазарев зазначає, що функції, права і обов'язки є самостійними елементами правового статусу. Він стверджував, що вони разом з «конкретними владними повноваженнями» є складовими частинами компетенції [188, с. 40]. На думку В. Б. Авер'янова, функції не є однопорядковим з повноваженнями елементом компетенції органу, а виражаються в ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх [111, с. 103]. Цікавою є позиція О. Ю. Якімова, який доводить доцільність виділення таких чотирьох елементів правового статусу органу держави і

посади: цільовий блок; компетенція; організаційний блок елементів; відповідальність. При цьому в цільовий блок автор включає такі категорії як «мета», «задачі», «функції». Організаційний блок містить у собі два елементи: структурний та організаційний [477, с. 16]. В більшості ми підтримуємо наведену позицію, але із врахуванням деяких моментів.

Зауважимо, що адміністративно-процесуальний статус органу публічної адміністрації знаходиться у невід'ємному зв'язку із адміністративно-правовим статусом відповідного органу. Тому подальший хід дослідження спрямує на розгляд елементів процесуального статусу органів публічної адміністрації з метою формулювання авторського визначення останнього. Одразу наголосимо, що «процесуальний статусу» не зводиться лише до прав та обов'язків органу, а визначає всі можливості останнього як суб'єкта права, оскільки положення, які покладені в основу характеристики адміністративно-процесуального статусу органу публічної адміністрації впливають із соціального призначення й мети діяльності зазначених органів.

Зупинимось на розгляді елементів адміністративно-процесуального статусу, які є основою наділення останніх процесуальними правами та обов'язками в адміністративно-процесуальних відносинах.

Призначення органів публічної адміністрації полягає в реалізації публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб. Проаналізуємо, категорію «публічний інтерес». Так, В. В. Галуцько під публічним інтересом розуміє важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації [87]. Ми вважаємо зазначену позицію цікавою, але не позбавленою дискусійності, оскільки визначення цієї категорію здійснюється через компетенцію органів публічної адміністрації. Цікавою є позиція О. А. Моргунова, який спирається на позицію М. Перепилиці щодо визначення публічного інтересу. Дослідники зазначають, що інтерес аналізують в літературі у трьох основних напрямках:

1) теорії зовнішніх обставин. Аналіз інтересу через призму теорії зовнішніх обставин передбачає, що головним його джерелом завжди виступає відповідна потреба; 2) теорії внутрішнього чинника. Вчені, розглядаючи інтерес через теорію внутрішнього чинника, звертають увагу на єдність його об'єктивної та суб'єктивної сторін. Інтерес розглядається як мотив, що спонукає до певної діяльності; 3) теорії взаємодії, зміст якої полягає у тому, що інтерес проявляється лише у разі, якщо відповідний суб'єкт бере участь у різних суспільних відносинах і взаємодіє з іншими особами [217; с. 17; 237, с. 113-114]. Підсумовуючи наведені позиції та ті, що нами додатково вивчались, зазначимо, що інтерес включає в свій зміст – потребу. Ця потреба може носити, як матеріальний, соціальний, духовний та безпековий характер. Саме безпековий характер можна вважати початковим, оскільки з цією метою індивідууми об'єднуються в групи, спільноти, а потім трансформуються в держави. В свою чергу, держава бере на себе зобов'язання щодо задоволення цих потреб, створюючи систему публічних інституцій, які законодавчо наділяються відповідною компетенцією для задоволення цих потреб.

Отже, на підставі викладеного, під публічним інтересом будемо розуміти потреби, як окремої групи осіб так і суспільства в цілому, які знаходяться в тісному зв'язку між собою, мають системоутворюючий характер для створення відповідних публічних інституцій. Такими інституціями є – органи публічної адміністрації, основним призначенням яких – є реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб.

Наступним елементом, який також характеризує адміністративно-процесуальний статус органів публічної адміністрації є завдання, в яких знаходить конкретизація певного публічного інтересу тощо. Так, під категорією «завдання» тлумачні словники розуміють: 1) уявлення про те, що треба зробити, щоб досягти мети; 2) це вибір шляхів і засобів для досягнення мети відповідно до висунутої гіпотези. Завдання найкраще формулювати у вигляді твердження того, що необхідно зробити, щоб мета була досягнута [208]; 3) це

те, що визначено або заплановано для виконання, доручення [134]; 4) наперед визначений, запланований обсяг робіт, якість доручення; 5) те, що хочуть здійснити [135]. Зауважимо, що органи публічної адміністрації створюються на підставі норм права, а основними інструментами їх діяльності є правові засоби, відповідно мова повинна йти про завдання права. Термін «завдання права» – це те, що стоїть перед правом – економічна, політична, соціальна проблема, яку воно покликане вирішити. Завдання права вказує на постійну або тимчасову, найближчу або кінцеву мету, якої вона повинна всіляко сприяти або досягти самостійно [230]. На сьогодні найперше завдання права – це належна реалізація прав людини, а у випадках їх порушення надійний захист. Тобто основним завданням органів публічної адміністрації є належна реалізація прав людини, а у випадках їх порушення надійний захист у певних сферах розвитку суспільства.

Слід зазначити, що функції органів публічної адміністрації здебільшого не регламентовані чинним законодавством. В науковій літературі трактуються по-різному. Словник визначає функцію як «роботу кого-небудь, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось. Призначення, роль кого-небудь, чого-небудь» [72]. На жаль, ряд спеціалізованих словників взагалі не подають жодного тлумачення терміна «функція» [418; 416], але незважаючи на це, згаданий термін широко вживається у різних сегментах знань при тому, що кожна галузь науки у це поняття вкладає свою певну суть. Функції являють собою «динаміку» системи. На думку В. Б. Авер'янова, чітка фіксація завдань, які стоять перед органом, є необхідним каналом правового опосередкування функцій [6, с. 9]. При цьому вчений, до основних рис функцій державних органів відносить: 1) типовість та якісна однорідність видів діяльності, що об'єднуються у функцію; 2) визначеність сфери впливу або напрямку (вектора) діяльності державного органу; 3) складова частина змісту управлінської діяльності державного органу; 4) об'єктивна обумовленість цілями та завданнями державного управління; 5) обумовленість потребами об'єктів управління – «споживачів» функцій; 6) обумовленість завданнями та цілями

існування та діяльності «носія» і «споживача» функції [110, с. 106]. Але необхідно зазначити, що мова йде тільки про органи державної влади, і поза увагою залишаються функції суб'єктів, які не є органами держави, але при цьому можуть наділятися відповідними повноваженнями тощо.

Наведемо існуючі позиції щодо виділення функцій органів публічної адміністрації, як викладені на шпальтах наукових видань: 1) надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової діяльності [404, с. 209]; 2) регламентаційна (регулювання життя громадян, встановленням правил у формі законодавства; забезпечення соціальних потреб громадян; регулювання господарчого життя; організаційно-ініціативна функція; виконання норм права; контрольно-наглядова; прогностично-планувальна [391, с. 596]; 3) стратегічні та тактичні [217, с. 142-143]; 4) формування державної політики у певній сфері розвитку держави та суспільства в цілому; надання публічних послуг; управління об'єктами державної власності та ефективне використання публічних ресурсів; контрольна функція; забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави, а також життя та здоров'я громадян та суспільства в цілому [455, с. 54-55]. Аналіз вищенаведених позицій, щодо виділення функцій органів публічної адміністрації свідчить, що на сьогодні не має усталеної ні наукової ні законодавчо закріпленої позиції щодо змісту та видів останніх. Ми є прихильниками підходу, що функції органів публічної адміністрації можна умовно поділити на: функції щодо формування державної політики та функції реалізації державної політики. При цьому функції органів публічної адміністрації щодо формування державної політики є умовним та мають тенденцію до якісних та кількісних змін, в залежності від вектору розвитку держави. Що ж стосується функцій реалізації державної політики, то останні поділяються на: публічно-сервісні, контрольні, управління об'єктами державної власності та ефективне використання публічних ресурсів, а також правоохоронні.

Рухаючись далі, наголосимо, що структурно-організаційний елемент адміністративно-процесуального статусу включає до себе структуру, порядок

взаємодії, зовнішні і внутрішні зв'язки, які в сукупності з іншими елементами останнього, забезпечують ефективне виконання покладеного на нього завдань та функцій. Як зазначає А. І. Берлач цей елемент визначає особливості структурної побудови певного органу публічної адміністрації [56]. Виходячи із цього завдання та функції органів публічної адміністрації обумовлюють їх організаційно-функціональну структуру, яка формується з умовою найбільш оптимального та ефективного виконання покладених повноважень тощо.

Доречним вбачається виділення серед елементів адміністративно-процесуального статусу органів публічної адміністрації такого елемента, як процесуальна компетенція.

У Великому юридичному енциклопедичному словнику підготовленому у 2007 році за загальною редакцією академіка НАН України Ю. С. Шемшученко, компетенція тлумачиться як сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності. Компетенція державних органів (органів місцевого самоврядування) та їх посадових осіб встановлюється правовими актами, і її реалізація забезпечується засобами державного примусу. Компетенція недержавних органів та їх посадових осіб (органів об'єднань громадян, релігійних організацій, форм самоорганізації населення, підприємств, установ, організацій недержавної форми власності) не має юридично владного характеру і відповідно державно-примусового забезпечення [475, с. 373]. Цікавим вбачається запропоноване визначення, однак відносно компетенції недержавних органів є ряд зауважень. Ми вважаємо, що дослідниками не врахований фактор можливості делегування повноважень органів державної влади недержавним суб'єктам. Рухаючись далі, наведемо позиції вчених щодо визначення зазначеної категорії. Так, О. Е. Кутафін і К. Ф. Шеремет говорили про те, що вона, по своїй суті, становить правовий засіб (форму) суспільного розподілу праці по управлінню державою і суспільством [187, с. 26]. На думку

В. Б. Авер'янова, до останньої доцільно віднести права та обов'язки [76, с. 247]. При цьому Т. О. Коломоєць робить акцент, що права і обов'язки мають владний характер та є похідними від завдань та функцій [161, с. 64].

Підсумовуючи наведені позиції, зазначимо, що процесуальна компетенція органів публічної адміністрації як елемент його процесуального статусу, складається з сукупності процесуальних публічно-владних прав та обов'язків, коло яких, визначено завданнями і функціями, задля реалізації яких створено і функціонує певний орган та має відповідне нормативне закріплення в процесуальному законодавстві.

Процесуальну компетенцію органів публічної адміністрації умовно можна поділити на загальну та спеціальну. Загальна процесуальна компетенція зазначених суб'єктів характеризується сукупністю процесуальних прав та обов'язків, якими наділені всі органи публічної адміністрації у сфері публічного управління.

Спеціальна процесуальна компетенція органів публічної адміністрації визначає саме призначення та специфіку процесуальної форми діяльності останніх. Так, остання поділяється на: 1) компетенція органів публічної адміністрації у сфері управлінського адміністративно-процесуального права; 2) компетенція органів публічної адміністрації у сфері адміністративно-деліктного процесуального права; 3) компетенція органів публічної адміністрації у сфері адміністративного судочинства.

В свою чергу процесуальна компетенція органів публічної адміністрації у сфері управлінського адміністративно-процесуального права поділена на: 1) адміністративну процесуальну правосуб'єктність щодо публічно-сервісної діяльності (надання адміністративних послуг); 2) адміністративну процесуальну правосуб'єктність щодо підзаконної правотворчості; 3) адміністративну процесуальну правосуб'єктність щодо контрольно-наглядової діяльності; 4) адміністративну процесуальну правосуб'єктність щодо роботи зі зверненнями громадян позитивного характеру. Отже, від того наскільки повно визначена процесуальна компетенція органів публічної адміністрації, залежить

ефективність реалізації та захист прав і свобод громадян тощо.

Розглядаючи наступний елемент адміністративно-процесуального статусу органу публічної адміністрації, доцільно зупинитись на деліктній складовій. Відразу зауважимо, що більшість науковців, виокремлюють в якості самостійного елементу процесуального статусу – юридичну відповідальність. Так, О. Ф. Скакун характеризує юридичну відповідальність як охоронне явище, а саме – як передбачений законом вид і міру державно-владного (примусового) притерпіння особою позбавлення особистого, організаційного та майнового характеру за скоєне правопорушення [408, с. 466]. В. І. Гойман розглядає юридичну відповідальність як у широкому (філософському), так і у вузькому значенні. В першому випадку поняття відповідальності трактується як відношення особи до суспільства і держави, до інших осіб з точки зору виконання нею певних вимог, свідомого і правильного розуміння громадянином своїх обов'язків по відношенню до суспільства, держави та інших осіб. У вузькому або спеціально-юридичному значенні юридична відповідальність інтерпретується як реакція держави на скоєне правопорушення. В даному випадку юридична відповідальність є обов'язком особи перетерплювати певні позбавлення державно-власного характеру, передбачені законом, за скоєне правопорушення [429, с. 241].

Цікавою є позиція К. В. Басіна, який досліджуючи природу юридичної відповідальності, під останньою розуміє – засіб державного впливу на поведінку суб'єктів, що в разі активного добровільного виконання обов'язку передбачає застосування заохочувальних засобів, а в разі скоєння правопорушення викликає охоронні правовідносини та можливість застосування засобів примусового характеру [47, с. 31]. Такої ж думки дотримується і В. С. Венедиктов, П. Е. Недбайло, Л. О. Сироватська і розглядають відповідальність як більш широку категорію, яка включає в себе не лише негативний (ретроспективний) аспект (відповідальність за правопорушення), але й позитивний (перспективний) аспект (відповідальність за дотриманням вимог закону і досягнення суспільно-корисних результатів).

Підсумовуючи наведені позиції зауважимо, що юридична відповідальність має похідне значення. Оскільки, підставою для її настання є вчинення певного делікту. Як слушно зазначає О. С. Йоффе, специфіка юридичної відповідальності полягає в покаранні, карі за скоєний делікт [142, с. 38-39]. Тобто, делікт, як протиправне явище – є правовою підставою, для настання обов'язку нести відповідальність за невиконання або неналежне виконання публічних функцій, які були покладені на той чи інший орган публічної адміністрації. З цих позицій, вважаємо за доцільно виокремлювати саме деліктний блок процесуального статусу органу публічної адміністрації, оскільки він дає змогу розглядати відповідальність як вузьку категорію, яка включає в себе лише негативний (ретроспективний) аспект – відповідальність за делікт.

Правові засади юридичної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації передбачені у Конституції України та в нормативно-правових актах, які визначають їх правове становище. Так в ст. 27 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зазначено, що посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до Закону. Шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави в порядку, визначеному законом. Держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадових осіб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які заподіяли шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством [382]. Питання відповідальності визначені також в ст. 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [325]. Відповідальність органів місцевого самоврядування визначена в ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування», в якій зазначено, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами

власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Підсумовуючи спробуємо сформулювати авторське визначення адміністративно-процесуального статусу органу публічної адміністрації – це сукупність усіх закріплених в адміністративно-процесуальних нормах правових можливостей, з допомогою яких визначається та закріплюється призначення, функції, організація діяльності, компетенція та деліктна складова посадових осіб, які працюють у цих органах необхідних для участі в адміністративно-процесуальних відносинах.

Отже адміністративно-процесуальний статус органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права має наступну структуру: а) цільовий (цілі, завдання, функції); б) структурно-організаційний (структура, порядок взаємодії, зовнішні і внутрішні зв'язки); в) компетенційний, основою якої є адміністративно-процесуальна правосуб'єктність; г) деліктний.

Зауважимо, що адміністративно-процесуальний статус органу публічної адміністрації характеризує суб'єкта права як учасника процесуальних правовідносин, тоді як гарантії характеризують інші правові можливості та є підставою для виникнення інших процесуальних відносин, які по суті є вторинними, але при цьому мають тісні зв'язки з останніми. Тому нами до структури адміністративно-процесуального статусу останні не були включені.

Рухаючись далі наголосимо, що невід'ємний зв'язок матеріальних і процесуальних відносин, матеріального і процесуального статусу, а також універсальний характер елементів адміністративно-процесуального статусу визначив необхідність проведення характеристики статусу, виходячи із сутності і змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності, адміністративної процесуальної правоздатності та адміністративної процесуальної дієздатності. Оскільки однією з визначальних умов участі органів публічної адміністрації в адміністративно-процесуальних відносинах є наявність у них адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Для з'ясування сутності категорії

«адміністративно-процесуальна правосуб'єктність органу публічної адміністрації» розглянемо існуючі позиції стосовно категорій «правосуб'єктність», «правоздатність», «дієздатність».

Радянські науковці, в свій час, ототожнювали поняття «правосуб'єктності», «правоздатності», «дієздатності». Так, професор А. В. Венедіктов, наголошував на відсутності підстав для розмежування правоздатності та дієздатності. В свою чергу правоздатність (дієздатність) характеризував, як здатність мати права та обов'язки, здатність бути самостійним носієм, суб'єктом цих прав та обов'язків [74, с. 86]. У своїх інших наукових працях вчений також зазначав про те, що здатність бути носієм прав та обов'язків у різних областях правовідносин може бути визначена як його загальна правосуб'єктність; здатність бути носієм прав та обов'язків у певній області правовідносин – як його галузева правосуб'єктність: адміністративна, цивільна, трудова тощо. Тобто, загальна правосуб'єктність громадянина виявляється у галузевій правосуб'єктності [75, с. 17-28].

Деякі інші вчені, наприклад О. В. Міцкевич, наполягають на тому, що поняття «правосуб'єктність» містить у собі не лише правоздатність, але й права та обов'язки, що безпосередньо впливають із законів. Як результат вчений стверджує, що правоздатність є передумовою виникнення конкретних взаємовідносин, що визначають зміст поведінки особи чи організації за різних життєвих обставин [214, с. 10].

Професор С. С. Алексєєв взагалі називає правосуб'єктність первинною ланкою юридичних норм, в якій визначається загальне юридичне становище суб'єкта. В результаті чого суб'єкти мають те чи інше відношення одне до одного. Ним запропоновано визначення правосуб'єктності як категорії, яка носить абстрактний характер і є потенційною можливістю особи бути учасником правових відносин [23, с. 140].

Сьогодні в науці відбувається розмежування понять правоздатності, дієздатності та правосуб'єктності. В окремих випадках, до складу категорії «правосуб'єктності» зараховується і деліктоздатність [157, с. 37].

Наразі існування адміністративної правосуб'єктності не викликає будь-яких заперечень серед представників юридичної науки. Разом із тим, підходи до визначення зазначеного поняття мають свої відмінності залежно від позиції автора. Так, К. К. Лебедев розуміє під адміністративною правосуб'єктністю загальне поняття правосуб'єктності, а її галузеві види – як визнання суб'єктів даного виду учасниками суспільних відносин, врегульованих нормами адміністративного права, і наділення їх здатністю до певної адміністративної діяльності [190, с. 24].

В свою чергу, В. К. Колпаков наголошує на тому, що потенційна здатність мати права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління можливість реалізовувати надані права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), формує адміністративно-правовий статус суб'єкта [163, с. 97].

На думку професора В. Б. Авер'янова, поняття адміністративної правосуб'єктності, містить два елементи, а саме 1) здатність мати суб'єктивні права і обов'язки – адміністративна правоздатність; 2) здатність реалізовувати надані права і обов'язки – адміністративна дієздатність [16, с. 186].

Стосовно складу адміністративної правосуб'єктності відомий науковець М. В. Костів підкреслює, що до складу останньої входять права й обов'язки [172, с. 54-55]. Звичайно ним притаманна різна форма, що суттєво не впливає на відношення науковців на сутність категорії «правосуб'єктність».

Деякі вчені-адміністративісти згадуючи в своїх працях про «правосуб'єктність» включають в її зміст правовий статус як складову частину [452, с. 93], інші представники адміністративно-правової науки замість правового статусу інколи використовують поняття «компетенція» [24, с. 18; 188, с. 101].

Отже, адміністративно-правове значення поняття «правосуб'єктність» має місце у випадку асоціювання з категорією адміністративного права [452, с. 95] або існуванням управлінського характеру прав та обов'язків [110, с. 114].

Вважаємо, що такий підхід не можна визнати повною мірою вірним, з іншої сторони – допустимим за умови обоження управлінського характеру прав та обов'язків, оскільки управління є лише однією із форм реалізації адміністративних відносин, тобто мову необхідно вести виключно про адміністративний характер прав та обов'язків.

Категорія «правосуб'єктність» детально досліджувалась і в інших матеріальних галузях права, проте ми впевнені, використовувати їх в повному обсязі при формулюванні змісту категорії «адміністративно-процесуальна правосуб'єктність» ми не можемо.

При подальшому розгляді предмету нашого дослідження, необхідно не забувати про певну специфіку адміністративних процесуальних правовідносин, яка полягає у відмінності між змістом та елементами процесуального статусу і статусу у матеріальних правовідносинах. Так, наприклад, правовий статус учасника процесуальних правовідносин являє собою здійснення певних правових можливостей. В той час як правовий статус суб'єкта матеріальних правовідносин полягає у визначенні комплексу зазначених правових можливостей. Правовідносини процесуального характеру, у які вступають учасники адміністративного процесу, безперечно мають тісний зв'язок із матеріальними правовідносинами, адже, сторонами адміністративно-процесуального права виступають в більшості випадків їх суб'єкти. Наприклад, посадова особа правоохоронного органу і фізична особа; посадова особа органу державної фіскальної служби і громадянин тощо [65, с. 50]. З цього приводу вдалою є позиція О. В. Бачуна, відповідно до якої описаний нами зв'язок знаходить свій прояв через наявність у процесуальному статусі окремих суб'єктів такого елемента як процесуальна правосуб'єктність [51, с. 88].

Зазначене, змушує нас звернутися до здобутків іншої процесуально-правової науки – науки цивільного процесуального права. Враховуючи, що дослідженню питання цивільної процесуальної правосуб'єктності приділялася значна увага, одностайності поглядів щодо зазначеного поняття так і не існує.

Більш детальне дослідження відповідної наукової літератури дозволяє виділити декілька основних поглядів на зазначену проблему.

За радянських часів деякі вчені-цивілісти нерідко заперечували існування такої категорії як «правосуб'єктність». Така позиція обґрунтовувалась тим, що спроба введення в обіг ще одного процесуального терміну «правосуб'єктність» не вирішить практичних завдань цивільного судочинства, а лише ускладнить і без того не просту ситуацію з визначеннями її сутності.

Так, В. В. Комаров зазначав, що однакової правосуб'єктності не існує, натомість існує правосуб'єктність окремих суб'єктів (суду, сторін тощо). Правосуб'єктність автором розглядається як специфічна особливість суб'єктів цивільного процесуального права, яка робить їх носіями прав та обов'язків, надає можливість вступати у цивільні процесуальні правовідносини [165, с. 15].

У літературі також висловлюється позиція, відповідно до якої правоздатність і дієздатність повинні бути збережені відносно до громадян та юридичних осіб, які у цивільному процесі отримують статус сторін та третіх осіб. Цивільна процесуальна правосуб'єктність, при цьому, виступає у якості родового поняття, а по відношенню до всіх інших суб'єктів цивільного процесу остання являється спільним поняттям, що включає одночасно як процесуальну правоздатність, так і процесуальну дієздатність [470, с. 107-112].

Відомий науковець І. І. Богдан стверджує, що правосуб'єктність необхідно розглядати виключно у якості можливості особи стати учасником конкретних правовідносин, тобто наділятися чітко визначеними суб'єктивними правами та обов'язками з метою задоволення як своїх, так і державних інтересів [59, с. 67].

А. К. Сергун зазначає, що відносно суду необхідно вести мову не про цивільну процесуальну правосуб'єктність, а про комплекс його владних повноважень, яким він наділений згідно законодавства [407, с. 75].

В свою чергу, М. А. Чечіна надає визначення цивільної процесуальної правосуб'єктності як визнаної нормами цивільного процесуального права здатності набувати та здійснювати права та обов'язки та може розглядатися як

потенційна можливість мати і здійснювати процесуальні права та обов'язки всіма особами, які беруть участь у процесі [462, с. 25].

Зазначене дозволяє з впевненістю стверджувати, що загальна процесуальна правосуб'єктність є однією з умов виникнення та існування правовідносин. В той же час конкретна процесуальна правосуб'єктність є лише характеристикою правового статусу окремих учасників процесу. Для участі у будь-якому виді юридичного процесу, крім загальної процесуальної правоздатності та дієздатності, необхідно мати також конкретну процесуальну правоздатність та дієздатність.

Проаналізувавши положення КАС України, можемо прийти висновку, що адміністративна процесуальна правоздатність, тобто здатність мати права та обов'язки в адміністративному судочинстві визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами) [150].

Адміністративна процесуальна дієздатність, тобто здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові належить органам державної влади, іншим державним органам, органам Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам); фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь (ст. 48 КАС України).

Отже, адміністративна процесуальна правосуб'єктність – це юридичне явище, що включає адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність. А наявність у певних індивідів (осіб) правосуб'єктності є необхідною умовою виникнення та розвитку

адміністративно-процесуальних відносин за їх участю. За жодних умов не може виступати повноцінним учасником адміністративного процесу особа, яка обмежена у дієздатності чи визнана в судовому порядку недієздатною.

КАС України встановлює, що носіями адміністративної процесуальної правоздатності є громадяни України, іноземці, особи без громадянства (фізичні особи); органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи (суб'єкти владних повноважень); підприємства, установи, організації (юридичні особи) (ч. 1 ст. 48).

Конституційне положення про те, що права та свободи людини і громадянина захищаються судом (ч. 1 ст. 55 Конституції України [168]), тобто, що всі особи повинні мати змогу звертатися за необхідністю до суду за захистом своїх порушених прав, свобод та інтересів дозволяє стверджувати що адміністративною процесуальною правоздатністю наділена кожна фізична і юридична особа. Як наслідок у ч. 2 ст. 6 КАС України, зазначено, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, тобто, адміністративне процесуальне законодавство не допускає обмеження адміністративної процесуальної правоздатності.

У юридичної особи адміністративна процесуальна правоздатність виникає з моменту її створення і припиняється з дня внесення до єдиного державного реєстру запису про її ліквідацію.

Як ми вже відмічали, адміністративна процесуальна дієздатність є однією із складових правосуб'єктності учасників адміністративно-процесуального права. Це означає здатність особисто здійснювати адміністративні процесуальні права та виконувати свої обов'язки в адміністративному суді.

Згідно положень ст. 48 КАС України адміністративну процесуальну дієздатність мають фізичні особи, які досягли повноліття, не визнані судом недієздатними, усвідомлюють значення своїх дій та можуть керувати ними, фізичні особи до досягнення повноліття у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати

участь, а також юридичні особи. Органи ж виконавчої влади завжди наділені одночасно адміністративною процесуальною правоздатністю та дієздатністю, що впливає з цілої низки положень КАС України (ст.ст. 48, 49, 51, 59-61, 185, 191-194, 211, 216-219, 236, 246, 251).

Отже, адміністративною процесуальною правосуб'єктністю наділені усі без виключення учасники адміністративно-процесуального права, які беруть участь у справі, водночас у кожного з них адміністративна процесуальна правосуб'єктність визначена персонально.

Крім можливості виступати у якості учасників відповідних правовідносин до адміністративної процесуальної правосуб'єктності необхідно зараховувати й права та обов'язки, надані діючим законодавством. Хотілося б також відмітити, що всі елементи змісту правосуб'єктності по відношенню до конкретної адміністративної процесуальної правосуб'єктності мають спеціальний характер.

Цікавою є позиція І. І. Діткевич, яка визначає адміністративну процесуальну правосуб'єктність як невід'ємний та специфічний елемент механізму правового регулювання адміністративних процесуальних правовідносин і як такий, що забезпечує перехід нормативності адміністративного процесуального права у сферу здійснення правосуддя та реалізацію права на судовий захист. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність конкретизує сферу цих правовідносин, відповідну галузь законодавства та правовий статус суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності [123, с. 7]. Зауважимо, що адміністративно-процесуальна правосуб'єктність законодавчо визначена тільки в КАС України і адміністративне судочинство побудовано на інших засадах та є тільки підгалуззю адміністративно-процесуального права, тим не менше підхід щодо визначення адміністративної процесуальної правосуб'єктності може бути використаний для характеристики відповідної категорії щодо інших адміністративно-процесуальних відносин, які виникають за участю органів публічної адміністрації. Такої ж думки дотримуються О. В. Кузьменко та Т. О. Гуржій, які визначають адміністративну процесуальну правоздатність як

здатність мати юридичні права та обов'язки в адміністративному процесі. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, які є юридичними особами. Для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності, необхідною є також наявність конкретної адміністративної процесуальної правоздатності, тобто по даній конкретній справі. Щоб особисто брати участь у розгляді адміністративної справи, недостатньо мати тільки адміністративну процесуальну правоздатність. Необхідною умовою учасника справи є також адміністративна процесуальна дієздатність, під якою слід розуміти здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові [182, с. 116-117].

Підводячи підсумок, можна констатувати, що наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів публічної адміністрації є їх специфічною особливістю, що визначає можливість цих органів бути носіями прав та обов'язків, і можливість вступати у адміністративно-процесуальні правовідносини.

В свою чергу, змістом адміністративно-процесуальної правосуб'єктності є те, що вона визначає істотні ознаки учасників правовідносин. Зазначені ознаки будь-який суб'єкт правовідносин отримує виходячи із особливостей галузевого правового регулювання. Даний факт дозволяє говорити про галузевий зміст правосуб'єктності. Виходячи з цього, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність, як сукупність істотних ознак суб'єкта адміністративно-процесуальних відносин, передбачає загальні передумови використання прав та свобод, в тому числі й у системі усіх правових інститутів даної галузі права і має, відповідно, структурний характер.

Отже, однією з визначальних умов участі органів публічної адміністрації

в адміністративно-процесуальних відносинах є наявність у них адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Доведено, що основним елементом процесуального статусу органу публічної адміністрації є процесуальні права та обов'язки, але реалізація процесуального статусу починається з моменту виникнення адміністративної правосуб'єктності. Зауважимо, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність органу публічної адміністрації не є окремим елементом їх статусу, а є підставою для його реалізації.

До елементів системи адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів публічної адміністрації слід віднести: адміністративна процесуальна правоздатність, адміністративна процесуальні дієздатність і конкретні адміністративно-процесуальні права та обов'язки.

До ознак адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів публічної адміністрації віднесено: 1) зв'язок з публічно-владною діяльністю; 2) реалізація процесуальних прав і обов'язків, що становлять зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності у сфері публічного управління, як позитивного так і юрисдикційного характеру; 3) закріплення в нормах адміністративного права і реалізація в адміністративно-процесуальних правовідносинах; 4) наявність конкретної адміністративної процесуальної правоздатності.

Виходячи із вказаного, адміністративно-процесуальну правосуб'єктність органів публічної адміністрації варто визначити як здатність такого органу в особі посадової особи мати і реалізовувати безпосередньо надані законодавством процесуальні права та обов'язки. При цьому адміністративною процесуальною правоздатністю органу публічної адміністрації (посадової особи) є його здатність мати процесуальні права та обов'язки. Адміністративна процесуальна дієздатність – це здатність органу публічної адміністрації (посадової особи) самостійно, вольовими, усвідомленими процесуальними діями безпосередньо реалізовувати надані йому законодавством процесуальні

права і виконувати процесуальні обов'язки у певних адміністративно-процесуальних відносинах.

Отже, розглядаючи процесуальні права та обов'язки органів публічної адміністрації, які є учасниками адміністративно-процесуальних відносин у сфері публічного управління, не можна не звернути увагу на питання їх формування або, інакше кажучи, причини (підстави) наділення останніх певними правами та обов'язками. На наш погляд, тут простежується доволі тісний зв'язок між правами та обов'язками учасників зазначених відносин та метою їх діяльності, а також покладеними на них функціями. Адже саме мета та функції дають необхідне змістовне наповнення, підґрунтя для виокремлення, встановлення та закріплення конкретних процесуальних прав та обов'язків суб'єктів адміністративних процесуальних відносин у сфері публічного управління.

Цікавою в цьому контексті є позиція В. Б. Авер'янова, який, аналізуючи права учасників адміністративно-правових відносин, наголошує на тому, що останні є суб'єктивними правами, які, на його погляд, характеризуються наступним: 1) суб'єктивні права – це можливість певної поведінки; 2) ця можливість надана особі, яка володіє адміністративною правоздатністю і адміністративною дієздатністю; 3) ця можливість надана з метою задоволення інтересів суб'єкта у сфері публічного управління і розв'язання завдань, що стоять перед ним; 4) поведінка суб'єкта реалізується в адміністративних правовідносинах; 5) поведінка суб'єкта нормативно обмежена; порушення цих меж (міри можливої поведінки) є зловживання правом; 6) ці права існують тільки у зв'язку з наявністю відповідних юридичних обов'язків з боку іншого учасника правовідносин і без виконання цих обов'язків не можуть бути реалізовані; 7) реалізація прав гарантується державним примусом щодо носія кореспондуючого обов'язку; 8) ці права мають юридичну природу, оскільки передбачені адміністративно-правовими нормами і гарантуються державою [110, с. 114].

Протилежністю суб'єктивних прав у сфері публічного управління називаються суб'єктивні юридичні обов'язки – покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю застосування державного примусу або засудження. Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки у сфері публічного управління, як стверджують науковці, характеризуються наступними рисами: 1) такі обов'язки є необхідною, належною поведінкою; 2) вони можуть покладатися тільки на праводієздатну особу; 3) вони покладаються в інтересах інших осіб; 4) такі обов'язки реалізуються у адміністративних правовідносинах; 5) вони не можуть існувати поза зв'язками із суб'єктивними правами інших учасників правовідносин у сфері публічного управління; 6) реалізація таких обов'язків забезпечується державним примусом або засудженням; 7) мають нормативно встановлені межі; 8) мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно-правовими нормами і гарантуються державою [110, с. 114].

Отже, названі ознаки суб'єктивних прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин будуть взяті нами за основу при визначенні особливостей останніх в адміністративно-процесуальних відносинах у сфері публічного управління.

Відразу зауважимо, що між процесуальними правами та обов'язками органів публічної адміністрації у сфері публічного управління доволі складно побачити відмінності, адже певне процесуальне право одночасно є і обов'язком відповідного суб'єкта зазначених процесуальних відносин.

Так, проаналізувавши чинне законодавство, що регулює зазначені відносини, ми виділили загальні особливості процесуальних прав та обов'язків суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин у сфері публічного управління: 1) наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності; 2) метою реалізації останніх є реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; 3) зазначені права та обов'язки

реалізуються в адміністративно-процесуальних відносинах у сфері публічного управління позитивного та юрисдикційного характеру; 4) мають нормативно-правове закріплення, де закріплена міра належної поведінки; 5) наявність прав обов'язково кореспондується з відповідними обов'язками іншого суб'єкта зазначених правовідносин; 6) реалізація прав гарантується державним примусом щодо носія кореспондуючого обов'язку; 7) ці права належать як суб'єкту, який ініціює зазначені процесуальні правовідносини, так і учаснику, відповідно до якого розпочато зазначене провадження тощо.

Структура адміністративно-процесуального права, дає підстави говорити про доцільність визначення змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів публічної адміністрації із визнанням їх процесуальних прав і обов'язків у сфері публічного управління як позитивного так і негативного (юрисдикційного) характеру. При цьому зміст юрисдикційної адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів публічної адміністрації доцільно поділити на судову та позасудову. Судова адміністративно-процесуальна правосуб'єктність включає участь зазначених органів у адміністративному судовому процесі як суб'єктів владних повноважень. Позасудова адміністративно-процесуальна правосуб'єктність стосуються провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарного провадження та провадження за зверненнями (скаргами) осіб.

1.3. Класифікація органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права та правові засади їх діяльності

Демократичні перетворення, які відбулись на теренах нашої держави дали старт та поштовх для системних перетворень у всіх галузях та сферах функціонування державних інституцій та громадянського суспільства. В основу цих змін були покладені усталені, європейські цінності стрижнем яких – є права

і свободи людини і громадянина. Але системні перетворення не можливі без чіткої, науково-обґрунтованої та узгодженої позиції щодо розуміння сутності категорії «органи публічної адміністрації» та вироблення критеріїв їх класифікації, що надасть можливість розширити уявлення про коло та зміст діяльності останніх у сфері публічного управління. Тому вельми актуальним є питання щодо визначення класифікаційних критеріїв, які будуть покладені в основу дослідження видів органів публічної адміністрації. Зауважимо, що в науковій літературі в більшості випадків приділялась увага класифікації саме органів виконавчої влади, при цьому це питання досліджувалися фрагментарно і потребує вироблення комплексного підходу до визначення категорії «класифікація». Для цього звернемося до теоретичних напрацювань щодо змісту зазначеної категорії.

Класифікація – один із фундаментальних процесів у науці. Факти і явища повинні бути упорядковані, перш ніж стане можливим зрозуміти і розробити загальні принципи, що пояснюють їх появу і порядок, що спостерігається. З цього погляду класифікація є інтелектуальною діяльністю високого рівня, необхідною для розуміння природи різних об'єктів, явищ, процесів. Класифікація – це упорядкування об'єктів за їх схожістю, а об'єктом можна назвати все, включаючи процеси і дії (усе, що можна описати за допомогою визначників властивостей) [421, с. 7].

В тлумачних словниках під «класифікацією» (лат. *classis* – розряд і *facere* – робити), розуміють: 1) систему розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи за спільними ознаками, властивостями; 2) система розміщення предметів за класами на підставі схожості цих предметів у середині класу і їх відмінності від предметів інших класів [144]; 3) це поділ множини об'єктів на підмножини за їх схожістю або згідно з певними методами. Сукупність методів і правил класифікації та її результат становлять систему класифікації. Об'єкт класифікації – це елемент класифікаційної множини, що має ті чи інші властивості, так звані ознаки класифікації, за якими класифікуються об'єкти [139]; 4) особливий випадок застосування логічної операції розподілу обсягу

поняття, що являє собою деяку сукупність розподілів [448, с. 200]; 5) це розподілення множини об'єктів на підмножини на підставі їх схожості чи несхожості (ДСТУ 1.10:2005 Національна стандартизація. Правила розроблення, побудови, викладання, оформлення, ведення національних класифікаторів) [224].

Як відзначається, важко встановити точні, тверді, вичерпні правила класифікаційних процедур, прийнятні у всіх випадках [77, с. 27]. Класифікації притаманна властивість описового інструмента для вивчення взаємного розташування класів з визначеними для них розпізнавальними властивостями [73, с. 249]. Р. Р. Сокал зазначає, що існують різні види класифікаційних процедур [421, с. 9]. Виділяються два загальноприйняті різновиди класифікацій. У першому з них для віднесення об'єкта до якого-небудь класу необхідний збіг хоча б частини сукупності класифікаційних ознак (політетична класифікація). Другий, навпаки, вимагає строгого збігу всієї сукупності класифікаційних ознак (монотетична класифікація). У політетичній класифікації набір значень параметрів об'єктів повинний бути схожий на характеристики всіх інших об'єктів з даного класу, тобто немає необхідності у встановленні подібності за всіма ознаками. Отже, приналежність до класу визначається за найбільшим числом загальних значень ознак і жодна з ознак не визначає приналежність до даного класу. У монотетичній класифікації приналежність визначається збігом загальних значень всіх або, принаймні, істотних ознак [73, с. 249-250].

Підсумовуючи вищенаведене, та трансформуючи існуючі наукові позиції на предмет нашого дослідження, зазначимо, що наявність єдиної мети та спільних загальних завдань щодо виконання публічних функцій держави обумовлює доцільність застосування системного підходу до виділення критеріїв і подальшої систематизації органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. При цьому під класифікацію органів публічної адміністрації будемо розуміти певну процедуру, кінцевий результат якої є віднесення їх до певної сукупності групи органів, що мають подібність за

відповідними ознаками з наступною їх типізацією стосовно особливостей діяльності останніх у сфері публічного управління.

Нами в попередніх розділах при визначенні сутності категорії «органи публічної адміністрації» було визначено систему останніх, виходячи із мети створення, а саме забезпечення реалізації публічного інтересу та наділення останніх публічно-владними повноваженнями. Відповідно, до органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права за таким критерієм можна віднести: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральні та місцеві органи виконавчої влади; 3) органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; 4) колегіальні органи державної влади; 5) органи місцевого самоврядування; 6) інші юридичні особи публічного та приватного права, наділені власними або делегованими повноваженнями.

Рухаючись, далі вважаємо за можливе, визначити в якості наступного класифікаційного критерію – функціональне призначення органів публічної адміністрації. Як правило, зазначений критерій розглядається опосередковано через визначення напрямків діяльності зазначених органів.

Зауважимо, що органи публічної адміністрації поділяються в залежності від функціонального призначення на:

1) на ті які наділені повноваженнями щодо формування державно політики. Так, до останніх можна віднести: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи влади. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до завдань останнього належить забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [325]. В свою чергу, ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зазначає, що міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах,

проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [382]. Також до суб'єктів формування державної політики нами будуть віднесені органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади. Оскільки, згідно ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики» останні визначенні, як суб'єкти формування державної регіональної політики та наділяються відповідним повноваженнями;

2) органи публічної адміністрації, які виконують функції по реалізації державної політики щодо здійснення публічно-сервісної діяльності, контрольно-наглядової діяльності, управління об'єктами державної власності, правоохоронні функції. Так до органів, які виконують *публічно-сервісні послуги* доцільно віднести: орган виконавчої влади, орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги (центри надання адміністративних послуг, Національна комісія, що здійснює регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Державна міграційна служба, сервісні центри МВС України, дозвільні центри, Департамент державної реєстрації та нотаріату та ряд інших). Так, до органів, що здійснюють правоохоронні функції доцільно віднести: Службу безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Міністерство внутрішніх справ, Генеральну прокуратуру України. Що стосується органів, які здійснюють контрольно-наглядові функції до останніх можна віднести: Національне агентство і питань запобігання корупції, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція ядерного регулювання та інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, більшість повноважень яких складають повноваження щодо контролю у різних сферах розвитку суспільства. Наступну групу органів публічної адміністрації складають ті, які виконують функції щодо управління об'єктами державної власності та ефективне використання публічних ресурсів.

За порядком створення органи публічної адміністрації, на нашу думку, можуть поділятися на індивідуальних та колективних суб'єктів. Відразу зауважимо, що в науковій літературі до індивідуальних суб'єктів відносять людину, яка може виступати в одному з трьох статусів – правовому статусі громадянина, правовому статусі особи без громадянства або правовому статусі іноземного громадянина. Цікавою в цьому аспекті є позиція, яка висловлена В. В. Галуцько. Так, вчений до індивідуальних суб'єктів відносить: громадян (володіють повним набором прав і обов'язків у державі), іноземців та осіб без громадянства (мають обмеження щодо політичних прав, не виконують військовий обов'язок), фізичні особи з іншим спеціальним статусом (скажімо, фізичні особи підприємці чи фізична особа – водій транспортного засобу) [15, с. 121]. Отже, продовжуючи думку В. В. Галуцька, приходимо до висновку, що індивідуальним суб'єктом є громадянин, який може мати спеціальний статус. В контексті нашого дослідження до індивідуальних суб'єктів, які виконують функції у сфері публічного управління будемо відносити фізичну особу, якій делеговані повноваження щодо реалізації публічного інтересу, що відповідно відображено у його спеціальному статусі. Так, до останніх можна віднести приватного нотаріуса, державного реєстратора, який має посвідчення державного реєстратора та власну печатку, сільського голову, у разі не створення виконавчих органів ради, капітан морського порту, аудиторів тощо. Як зазначає Т. О. Мацелик, до ознак колективного суб'єкта можна віднести: організаційну єдність, єдність волі, визнання (легалізацію), індивідуалізацію, адміністративну правосуб'єктність [201, с. 180]. Отже, до колективних органів публічної адміністрації доцільно віднести: державні органи та установи, підприємства та організації; органи місцевого самоврядування; громадські об'єднання у разі делегування їм повноважень у сфері публічного управління.

В залежності від наявності або відсутності владних повноважень. Однією із особливостей категорії «публічна адміністрація» є те, що остання не несе у собі, так би мовити, владного відтінку, який завжди супроводжує як управлінську діяльність, так і суб'єктів її реалізації. До того ж у межах поняття

публічної адміністрації можуть бути «вміщені» також і ті суб'єкти, які, не маючи прямого відношення до публічної влади, тим не менш беруть участь у забезпеченні реалізації публічного інтересу. У даному разі мова йде про суб'єктів делегованих повноважень [119, с. 209]. Тому ми вважаємо, що органи публічної адміністрації не завжди можуть наділятися владними повноваженнями, оскільки відносини, які виникають з приводу реалізації фізичними і юридичними особами прав і законних інтересів, не завжди є відносинами влади і підпорядкування. Так, якщо мова йде про публічно-сервісні відносини щодо отримання документа дозвільного характеру, то ці відносини не є владними, оскільки кожна сторона зобов'язана виконувати вимоги правової норми. При цьому не владний суб'єкт має право вимагати від іншого такої поведінки, яка передбачена нормою адміністративного права, в свою чергу органи публічної адміністрації повинні сприяти реалізації приватними особами своїх прав, свобод та законних інтересів [116, с. 43].

В залежності від території впливу органи публічної адміністрації поділяються на органи, повноваження, яких розповсюджуються: 1) на всю територію держави (Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі); 2) на певну адміністративно-територіальну одиницю (місцеві державні адміністрації, цивільно-військові адміністрації); 3) на певний регіон (міжрегіональна митниця Державної фіскальної служби України, Департамент протидії наркозлочинності, як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції та ряд інших); 4) на об'єднану територіальну громаду (міські, районні, селищні виконавчі комітети органів місцевого самоврядування).

Наступним класифікаційним критерієм названо адміністративно-процесуальну правосуб'єктність, якою наділяються органи публічної адміністрації: 1) адміністративно-процесуальна правосуб'єктність органів публічної адміністрації у сфері управлінського адміністративно-процесуального права; 2) адміністративно-процесуальна правосуб'єктність органів публічної адміністрації у сфері адміністративно-деліктного процесуального права;

3) адміністративно-процесуальну правосуб'єктність органів публічної адміністрації у сфері адміністративного судочинства.

За суб'єктом утворення органи публічної адміністрації можна класифікувати на ті, що створюються державою, територіальною громадою, юридичними особами публічного та приватного права. Так, державою створюються більшість органів публічної адміністрації для виконання завдань та функцій, які покладені на останню. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» територіальна громада формує представницький орган, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [328]. В свою чергу, останні формують виконавчі органи рад для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

Рухаючись далі зауважимо, що в якості засновників органів публічної адміністрації, можна визнати юридичних осіб публічного права. Так, центральні органи виконавчої влади, які є юридичними особами публічного права можуть виступати засновниками державних підприємств, установ, випробувальних лабораторій, вищих навчальних закладів тощо. Питання віднесення останніх до органів публічної адміністрації на сьогодні є дискусійним. З цього приводу наведемо позицію І. О. Сквірського, який до системи суб'єктів управління освітою зараховує навчальні заклади. Вчений аргументує свій висновок наступним: по-перше, в сучасній теорії адміністративного права одним із суб'єктів адміністративно-правових відносин називаються державні підприємства, установи та організації, які в межах, визначених законодавством, реалізують владні управлінські функції; по-друге, не можна не згадати і про практику здійснення адміністративного судочинства, в межах якої доволі поширеними є позови, які подаються до державних навчальних закладів з приводу неналежного здійснення (нездійснення) ними владних управлінських функцій. І. О. Сквірський робить висновок, що навчальні заклади є суб'єктами, які на місцевому рівні реалізують частину функцій Міністерства освіти і науки

України, а в деяких випадках і інших центральних органів виконавчої влади, зокрема, у сфері забезпечення реалізації права приватних осіб на доступ до освіти [409, с. 307]. В свою чергу, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України наказом від 14 липня 2016 р. № 1162 засвідчує, що товариство з обмеженою відповідальністю «Орган сертифікації «Центр сертифікації матеріалів та виробів» призначено органом з оцінки відповідності на здійснення оцінки відповідності вимогам Технічного регламенту з електромагнітної сумісності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1077, і йому присвоєно ідентифікаційний номер UA.TR.032, що реалізує державну політику у сфері відповідності якості та безпечності товарів і послуг [236].

Заслужовую також уваги, діяльність саморегулювних організацій професійних учасників фондового ринку, які будучи неприбутковими об'єднаннями учасників фондового ринку, що провадять професійну діяльність на фондовому ринку з торгівлі цінними паперами, управління активами інституційних інвесторів, депозитарну діяльність, крім депозитаріїв, утворюються відповідно до критеріїв та вимог, установлених Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. При цьому останні, виступають як юридичні особи приватного права, яким можуть бути делеговані повноваження відповідного органу публічної адміністрації. Про це свідчить рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 26.11.2013 № 2670 «Про затвердження Порядку розгляду заяв саморегулювних організацій професійних учасників фондового ринку про делегування повноважень саморегулювним організаціям професійних учасників фондового ринку та прийняття рішення» [309]. Отже, можна зробити умовний висновок, що юридична особа, яка створювалася для задоволення приватного інтересу, але на підставі норм діючого законодавства або адміністративного договору, шляхом делегування повноважень наділяється повноваженнями у сфері публічного управління. Так, відповідно до ч. 1 п. 39.1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [328] та п. 5 ст. 12 Закону України

«Про безоплатну правову допомогу» [269] передбачено, що органи місцевого самоврядування можуть укладати з юридичними особами приватного права, які відповідно до свого статуту мають право надавати правову допомогу, адміністративні договори про надання на постійній або тимчасовій основі первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Ватро зазначити, що порядок та критерії залучення органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги затверджуються Міністерством юстиції України [312].

Наступним класифікаційним критерієм органів публічної адміністрації доцільно визнати строк функціонування останніх. Так, за даним критерієм органи публічної адміністрації поділяються на постійні та тимчасові. До постійних органів публічної адміністрації належить: Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи чи організації та інші. Постійний строк функціонування органу публічної адміністрації визначається в тому разі, якщо в нормативно-правовому документі, який регламентує створення останнього не визначено терміну діяльності цього органу. До тимчасових органів публічної адміністрації доцільно віднести органи, які створюються або на певний термін або для виконання окремого завдання у сфері публічного управління. Так, у відповідності до ст. 48 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [328] тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Для прикладу, варто навести рішення Сумської міської ради VII скликання X сесія від 04 травня 2016 року № 773-МР м. Суми, яка з метою вивчення та надання пропозицій щодо оптимізації закладів охорони здоров'я, керуючись статтею 98 Регламенту роботи Сумської міської ради VII скликання та ст. 48 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» утворила тимчасову контрольну комісію Сумської міської ради з питань

вивчення та надання пропозицій щодо оптимізації закладів охорони здоров'я [367]. Іншим рішенням Сумської міської ради з метою всебічної, об'єктивної та неупередженої перевірки законності та обґрунтованості заходів, пов'язаних з ліквідацією департаменту містобудування та земельних відносин було утворено тимчасову контрольну комісію Сумської міської ради з питання ліквідації департаменту містобудування та земельних відносин Сумської міської ради [368]. Отже, можна зробити висновок, що тимчасові контрольні комісії створюються з метою вирішення як внутрішньоорганізаційних питань діяльності місцевого самоврядування, так і зовнішньоорганізаційних питань життєдіяльності територіальної громади.

В залежності від процесуальної форми прийняття рішень органами публічної адміністрації, останні слід класифікувати: 1) залежно від кола питань, вирішених через прийнятий процесуальний акт (накази, рішення, висновок, свідоцтво, погодження, постанова ухвала); 2) залежно від кола питань, які вирішуються, повноти їх вирішення та стадії провадження в адміністративному процесі; 3) за формою зовнішнього вираження (письмові або усні); 4) за юридичними наслідками для особи (позитивні та негативні); 5) за суб'єктом прийняття процесуального рішення.

Зауважимо, що класифікація дає можливість краще з'ясувати юридичну природу адміністративних актів, чіткіше уявити собі відмітні ознаки і призначення кожного виду цих актів, роль різних видів актів у вирішенні загальних і спеціальних завдань публічного управління. Все це, у свою чергу, служить вдосконаленню процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації, бо: по-перше, дозволяє чіткіше визначити загальні вимоги законності, управління, що висуваються до актів, і сформулювати спеціальні вимоги, що пред'являються до окремих видів таких актів; по-друге, допомагає удосконалити порядок видання актів управління; по-третє, сприяє виробленню чіткого і ефективного порядку контролю за дотриманням законності в актах управління різних видів; по-четверте, забезпечує правильний науковий підхід до відбору актів при їх систематизації [70, с. 29]. Більш

детальний аналіз процесуальних форм прийняття рішень органами публічної адміністрації буде здійснено в рамках наступних підрозділів дослідження. Також, органи публічної адміністрації можна класифікувати за колом адміністративно-процесуальних відносин, в яких бере участь певний суб'єкт.

Таким чином, перераховані критерії класифікації органів публічної адміністрації не є вичерпними, більш того, не всі із приведених критеріїв використовуються на практиці, однак вони потрібні для того, щоб краще зрозуміти саму природу органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права.

Підсумовуючи всі класифікаційні критерії, які нами були виокремлені, сформулюємо особливості діяльності органів публічної адміністрації, які є суб'єктами адміністративно-процесуального права: 1) спрямованість їх діяльності на вирішення індивідуально-конкретної справи, яка пов'язана із реалізацією прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України або захисту зазначених прав у випадках їх порушення; 2) коло процесуальних прав і обов'язків при реалізації або захисті певного права повинно встановлюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; 3) обов'язковим учасником є тільки той орган публічної адміністрації, який безпосередньо наділений відповідною адміністративною процесуальною правосуб'єктністю; 4) наявна система процесуальних гарантій законного та обґрунтованого вирішення індивідуально-конкретних справ тощо.

Рухаючись далі проаналізуємо групи нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права.

Ефективне функціонування органів публічної адміністрації неможливо без належного правового регулювання, як їх правового становища так і їх адміністративно-процесуальної правосуб'єктності. При цьому нормативно-правова основа процесуальної діяльності органів публічної адміністрації повинна формуватися адекватно сучасним інтеграційним і глобалізаційним

процесам, вимогам переходу до європейських стандартів реалізації прав і свобод громадян, що забезпечить стійкий рух та розвиток України.

Нинішній рівень правового регулювання процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації не дає змоги повною мірою забезпечити дієву та прозору процедуру реалізації прав громадян у відносинах з органами публічної влади. Всі перераховані фактори обумовлюють необхідність проведення дослідження сучасного стану нормативного забезпечення процесуальної діяльності органів публічної адміністрації.

На важливість цієї проблематики було звернуто увагу провідних фахівців у галузі адміністративного права: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, Л. К. Воронової, В. М. Гаращука, Е. Ф. Демського, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. Є. Користіна, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янця, О. І. Миколенка, Т. П. Мінки, Р. В. Миронюка, Р. С. Мельника, Д. В. Приймаченка, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, М. М. Тищенко, Х. П. Ярмаки та ін. В той же час, незважаючи на широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, багато питань, процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації щодо сприяння та захисту прав і свобод громадян досліджувалися фрагментарно і потребують комплексної роботи, напрацювання концептуального підходу до їх систематизації та вдосконалення в сучасних умовах.

Для цього проаналізуємо існуючі наукові позиції щодо розуміння сутності категорії «правове регулювання». Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь [408]. В свою чергу Л. С. Явич цілком слушно зазначає, що регулювання за допомогою правових норм полягає не лише у спрямуванні розвитку суспільних відносин, але й у охороні існуючих суспільних відносин, в створенні умов для виникнення нових відносин, які відповідають нагальним потребам суспільства [476, с. 26]. Зауважимо, що існує декілька наукових підходів щодо розуміння категорії «правове регулювання». Так, у широкому розумінні правове регулювання являє

собою юридичний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою права і всієї сукупності правових засобів [22, с. 5]. Інші дослідники визначають правове регулювання як певне упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону і розвиток, що здійснюється державою за допомогою права і сукупності правових засобів [230, с. 488]. Цікавою є думка В. М. Горшеньова, який зазначає, що правове регулювання в узагальненій формі відображає соціальне призначення права як одного з важливих організуючих факторів в системі соціального управління суспільними процесами [97, с. 19]. При цьому О. М. Мельник, виокремлює такі ознаки правового регулювання як: 1) є особливим різновидом соціального регулювання; 2) надає відносинам між суб'єктами певної правової форми, яка має державно-владний характер та вказує на міру можливої та необхідної поведінки; 3) має конкретний, організований характер, оскільки воно завжди пов'язане з реальними відносинами; 4) має цілеспрямований та результативний характер; 5) це впорядкування суспільних відносин, що здійснюється за допомогою правових засобів; 6) має владний характер; 7) гарантує виконання правових норм; 8) має специфічний набір методів та способів [202, с. 24-30].

Отже, аналіз наведених та інших наукових позицій, які нами досліджувались свідчать, що «правове регулювання» це об'єктивне явище, яке здійснює упорядковуючий вплив на суспільні відносини за допомогою певного правового інструментарію. Як наголошувалось правове регулювання є різновидом соціального регулювання, яке поряд з правовим інструментарієм застосовує і інші засоби впливу. Серед яких моральні, релігійні, корпоративні норми та норм-звичаї. В контексті нашого дослідження, коли мова йде про процесуальну регламентацію діяльності органів публічної адміністрації щодо реалізації прав і свобод громадян, вести мову про інші інструменти регулювання процесуальних відносин крім правових не доцільно. Оскільки, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (статті 2, 19, 21, 22) [168].

Підсумовуючи вищенаведене та трансформуючи останнє на предмет нашого дослідження, зазначимо, що регулюючий вплив права на процесуальні відносини за участю органів публічної адміністрації полягає у тому, що воно в своїх процесуальних нормах конструє модель (визначає та закріплює процесуальну форму) обов'язкової або дозволеної поведінки різних суб'єктів цих відносин. Це, як правило відображається у закріпленні за суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин адміністративно-процесуальної правосуб'єктності та певних процесуальних прав і обов'язків.

Рухаючись далі спробуємо надати визначення правового регулювання процесуальної діяльності органів публічної адміністрації в Україні, але для цього виокремимо та проаналізуємо групи нормативно-правових актів, які регламентують діяльність останніх як суб'єктів адміністративно-процесуального права, а також проведемо їх характеристику.

Так основою правового регулювання органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права є – Конституція України. В статті 3 якої зазначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [168]. Таким чином, на гарантування прав і свобод людини, спрямовані основні зусилля усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування України та інших публічних інституцій. Адже це є головним обов'язком будь-якої демократичної, соціальної та правової держави. В Конституції зазначено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк; також кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого

самоврядування, посадових і службових осіб (ст.ст. 40, 50) тощо. Саме норми Конституції є нормами прямої дії та відображають невід'ємний зв'язок матеріальних та процесуальних відносин, які виникають в ході реалізації та захисту прав громадян.

Наступною складовою правового регулювання процесуальної діяльності є – доктрини, програми, концепції. Саме ці нормативні документи, які в більшості випадків мають підзаконний характер визначають стратегічні та тактичні завдання, цілі, інструменти формування та реалізації державної політики в різних сферах розвитку нашого суспільства. Пріоритетні напрямки, які визначені в останніх виносяться на публічне обговорення як громадськості так і законодавчого органу, що в подальшому трансформується в окремий законодавчий акт. Зауважимо, що з метою реформування державного управління, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина була прийнята Концепція адміністративної реформи в Україні [169]. Остання була прийнята ще у 1998 році, але процес трансформації та перетворень триває і багато питань, які були порушені в Концепції до сьогодні залишились не вирішеними. Так, в розділі V Засоби забезпечення адміністративної реформи чітко визначалось коло процесуальних актів, які необхідно прийняти. Серед яких пропонувалось: законодавчо унормувати порядок надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг, відповідні питання мали знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України «Про управлінські послуги громадянам»; з метою покращення законодавчого регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України; створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція, процедури розгляду справ в цих судах мають бути врегульовані окремим Адміністративно-

процесуальним кодексом України [169]. Зауважимо, що деякі питання процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації щодо дотримання прав і свобод громадян були реалізовані (прийнятий Кодекс адміністративного судочинства України), а ряд питань залишилися без правового вирішення але при цьому постійно перебувають в полі наукового та публічного обговорення. Потребує уваги, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», в якій визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Так, метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами: вектор розвитку; вектор безпеки; вектор відповідальності; вектор гордості [370]. Реалізація вищенаведеного передбачає в перше чергу унормування процесуальної регламентації взаємовідносин між органів публічної адміністрації та приватними особами при реалізації та захисті їх прав. Також, доцільно вказати на ряд інших стратегічних документів, які спрямовані на подальшу правову регламентацію процесуальної діяльності органів публічної адміністрації: 1) План дій «Україна – Європейський Союз»; 2) Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 3) Концепція державної регіональної політики; 5) Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 роки [365] та ряд інших.

Особливе місце займають законодавчі акти, які визначають процесуальну форму розгляду конкретних індивідуальних справ. Відразу зауважимо, що законодавчі акти можна умовно поділити на дві групи:

1) закони, які визначають процесуальний статус органів публічної адміністрації. До яких доцільно віднести наступні закони: «Про центральні органи виконавчої влади» [382], «Про Кабінет Міністрів України» [325], «Про Антимонопольний комітет України» [25], «Про місцеве самоврядування в

Україні» [328], «Про місцеві державні адміністрації» [329], «Про військово-цивільні адміністрації» [274] та ін.;

2) закони, які безпосередньо закріплюють процесуальну форму вирішення конкретних індивідуальних справ у сфері публічного управління. При цьому останні безпосередньо поділяються на закони та Кодекси України: а) «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги», «Про ліцензування видів господарської діяльності»; «Про звернення громадян», «Про засади державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності»; б) Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс України про адміністративне судочинство; Митний кодекс України тощо. Саме для упорядкування процесуальної форми управлінського процесу доцільно продовжити роботу та прийняти Адміністративно-процедурний Кодекс (Адміністративно-процесуальний кодекс України), положення якого мають формуватись, виходячи з європейських стандартів та практики діяльності публічної адміністрації. Зрозуміло, що прийняття останнього не вирішить всі питання процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації з приватними особами але зробить значний крок до процесу уніфікації та унормування процесуальної форми діяльності останніх;

3) закони, які визначають поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу. До останніх слід віднести: «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» та «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Оскільки, останні наближають національне законодавство до законодавства ЄС та закріплюють європейські стандарти забезпечення прав і свобод громадян у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації.

Потребують уваги також міжнародні і міждержавні договори, ратифіковані вищим законодавчим органом, які відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства. До останніх слід віднести:

1) Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р., яка була ратифікована Законом України від 10 листопада 1994 р. [358]; 2) Резолюцію 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні», яка була ухвалена у Страсбурзі від 4 жовтня 2010 р.; 3) Резолюцію (77) 31 про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади від 28 вересня 1977 р.; 4) Рекомендації № R (91) 1 стосовно адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 р., 5) Рекомендації Res (2001) 19 «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 грудня 2001 р.; 6) Договір про заснування Європейського Співтовариства [125] тощо.

Заслужують на уваги, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази і розпорядження органів виконавчої влади, прийнятих у межах їхньої компетенції, оскільки саме останніми на сьогодні врегульовано більшість процесуальних засад діяльності органів публічної адміністрації. До нормативно-правових актів Президента України доцільно віднести: «Про утворення військово-цивільної адміністрації» [376], «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік [348], «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримка ініціатив громадськості у цій сфері», «Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю», «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» тощо. В свою чергу, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, містять велику кількість процесуальних норм, оскільки безпосередньо визначають процесуальний порядок здійснення, як публічно-сервісної так і контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації. Як приклад, наведемо наступні: «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення», «Деякі питання здійснення соціальних

виплат внутрішньо переміщеним особам», «Про затвердження вимог щодо проведення контролю якості робіт з нового будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг загального користування» [292], «Про затвердження Порядку здійснення контролю у сфері державної реєстрації», «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах інформації [294] та ін.

Особливе місце в цій групі процесуальних нормативно-правових актів займають акти, які приймаються центральними та територіальними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, військово-цивільними адміністраціями. Оскільки, саме цими органами приймаються інструкції, правила, методики, які містять процесуальну форму реалізації прав і свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб. Питання полягає в тому, що саме на підзаконному рівні визначається процесуальна регламентація реалізації прав і свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб, що не відповідає сучасним потребам практики правозастосування. На думку О. І. Прищепи, загальні норми та правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всі аспекти життя суспільства, що потребують правового регулювання. Тому виникає необхідність у конкретизації та деталізації законодавчих норм на стадії їх застосування [264, с. 16]. Ми тільки частково погоджуємося із вищенаведеним, оскільки вважаємо, що під законодавче закріплення повинні підпадати всі без винятку суспільні відносини. Питання полягає, в тому, що особливості тієї чи іншої сфери суспільних відносин можуть бути урегульовані на рівні підзаконної нормотворчості, але це повинно розглядатися скоріше як виняток, а не правило. Так, дійсно «ідеальна модель» регулювання суспільних відносин це закріплення відповідних правил поведінки на рівні закону, що відповідає принципу верховенства права. Тому доцільно прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України (Адміністративно-процесуальний кодекс), який би унормував процесуальну форму здійснення

управлінського адміністративного процесу. При цьому, ми припускаємо, що передбачити всі моделі процесуальної форми реалізації прав і свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації буде не просто. Тому, прийняття підзаконних нормативних актів будемо вважати на сьогоднішньому етапі розвитку суспільства скоріше винятком, а ніж правилом, оскільки норми Конституції України, які закріпивши вищу юридичну силу законів, передбачили допустимість здійснення в Україні й підзаконного регулювання суспільних відносин. Для прикладу, наведемо наступні нормативно-правові акти: наказ Міністерства юстиції України «Про заходи міністерства юстиції щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення» [321], наказ Міністерства молоді та спорту України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян у Міністерство молоді і спорту України» [295], постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про порядок видачі юридичним особам ліцензій на надання банками послуг з інкасації» [303], розпорядження керівника обласної військово-цивільної адміністрації «Про організацію збереження та ведення трудових книжок громадян, які працюють за трудовими договорами в іноземних представництвах, іноземних кореспондентів, співпрацівників міжнародних організацій та інших прирівняних до них іноземців на території Донецької області» [342], розпорядження Керівника обласної військово-цивільної адміністрації «Про Порядок виплати одноразових грошових винагород спортсменам та тренерам Донецької області» [350] тощо.

Наступним елементом процесуального законодавства, яке регламентує діяльність органів публічної адміністрації, нами виокремлюються адміністративні договори. Зауважимо, що останні ще не набули свого широкого розповсюдження для регулювання адміністративно-процесуальних відносин. Ця категорія була введена в правовий обіг, шляхом закріплення змісту останнього в Кодексі адміністративного судочинства України. Так під останнім розуміють – дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та

обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [150]. В науково-практичному коментарі до Кодексу адміністративного судочинства України, за загальною редакцією В. К. Матвійчука пропонують розрізняти адміністративні договори на: установчі; компетенційно-розмежувальні; про делегування повноважень; програмно-політичні; про дружбу й співробітництво; про громадянську згоду; міжнародні договори; договори між державними та недержавними структурами тощо [222, с. 90]. В цілому запропонована класифікація є цікавою, але в зміст останньої покладені різні класифікаційні критерії. Трансформуючи наведені положення на завдання нашого підрозділу, наведемо в якості прикладів наступні адміністративні договори як джерело адміністративно-процесуального права: 1) «Типова генеральна угода про передачу повноважень на здійснення функцій управління корпоративними правами держави уповноваженим органам управління» [317], 2) «Типова мирова угода про припинення провадження в справі про порушення митних правил» [318], 3) Галузева угода між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та ЦК Профспілки освіти і науки на 2011-2015 роки [86]; 4) Договір про взаємодію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та Федерації футболу України в розвитку шкільного футболу в загальноосвітніх навчальних закладах України в 2013-2016 роках [124], 5) Типова угода про консульські функції, виконання яких доручається нештатним (почесним) консулам України, та про обов'язки нештатних (почесних) консулів України [319] та ін.

В якості окремої групи нормативно-правових актів, які регламентують процесуальну діяльність органів публічної адміністрації доцільно виокремити акти органів місцевого самоврядування. Так, до останніх належать рішення, прийняті шляхом місцевих референдумів, а також радами та їх виконавчими комітетами. Такі акти, відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [328], прийняті в межах своїх повноважень, є обов'язковими для виконання на адміністративно-територіальній одиниці. Це ж

слід сказати і про розпорядження посадових осіб місцевого самоврядування. Тобто, це локальні нормативно-правові акти, які прийняті органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції, що за своїм змістом відповідають чинному законодавству або прийняті на його виконання. Основним документом, який визначає організаційно-процедурні питання діяльності виконавчого комітету, є регламент, який затверджується з метою забезпечення здійснення виконавчим комітетом покладених на нього повноважень та впорядкування документування управлінської діяльності. У зазначених статутних актах визначаються правові засади функціонування відповідних органів [147, с. 39]. Представницькі органи місцевого самоврядування, на підставі ст. 143 Конституції та ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування на термін повноважень його органів, в яких у повному обсязі визначається зміст діяльності органів, організацій та осіб, які функціонують у досліджуваній сфері. Як приклад, можна навести: рішення Київської міської ради № 37/6253 «Про затвердження правил розміщення рекламних засобів у місті Києві» , рішення Одеської міської ради № 1625-VII «Про надання дозволів громадянам та розробку проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок» [331], рішення Івано-Франківської міської ради № 310 «Про оскарження постанов адміністративних комісій» та ряд інших.

В якості нормативно-правових актів, які регламентують процесуальну діяльність органів публічної адміністрації доцільно віднести адміністративні акти юридичних осіб публічного права. Так, до останніх належать нормативні акти, прийняті юридичними особами публічного права (державними підприємствами, установами та організаціями) в межах їх компетенції: устави, положення, накази керівника, рішення громадських та наглядових рад, методики, правила, ліцензійні умови, які містять процесуальну форму реалізації

прав і свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб у сфері публічного управління.

Звернемо увагу, що на сьогодні в науковій літературі до джерел адміністративно-процесуального права відносять також і постанови Пленуму Верховного суду України та постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України, котрі містять роз'яснення з питань застосування норм адміністративного та процесуального права [106, с. 63]. Висловлюючи власну позицію з цього приводу, зазначимо, що судовий прецедент в нашій правовій системі права в цілому та адміністративно-процесуальному не відноситься до джерел права. Більшість судових рішень, які стосуються вирішення конкретних індивідуальних справ не можуть вважатись джерелом права. Але треба визнати, що рішення Вищого адміністративного суду та Верховного Суду України, а також окремих рішень Пленумів Верховного Суду України можна віднести до джерел адміністративно-процесуального права, якщо останні: 1) містять норми-приписи, які безпосередньо впливають на регулювання суспільних відносин, котрі виступають предметом відповідної галузі права; 2) дія цих рішень поширюється на значне коло суб'єктів відповідних галузевих правовідносин; 3) чітко відстежується причино-наслідкові (детермінічні) зв'язки між волевиявленням суду та змінами в поведінці або діяльності суб'єктів, для яких рішення суду має відповідне значення [458, с. 145]. Усвідомлюючи значення останніх для процесуальної практики правозастосування, вважаємо виділення останніх в якості самостійної групи нормативно-правових актів, які регламентують процесуальну діяльність органів публічної адміністрації передчасним.

Зауважимо, що аналіз груп нормативно-правових актів, які є джерелом адміністративно-процесуального права можна систематизувати за ознакою предмету правового регулювання: 1) нормативно-процесуальні акти, які регламентують управлінський, деліктний процес та здійснення адміністративного судочинства; 2) нормативно-процесуальні акти, які визначають процесуальний статус та адміністративно-процесуальну

правосуб'єктність органів публічної адміністрації; 3) нормативно-процесуальні акти, які визначають процесуальну форму вирішення конкретної індивідуальної справи.

На підставі вищенаведеного сформулюємо визначення нормативно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Так, під останнім слід розуміти сукупність нормативно-процесуальних актів різної юридичної сили, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини у сфері публічного управління, та спрямовані на чітку регламентацію процедурного аспекту, що сприяє не допущенню свавілля з боку органів публічної адміністрації, забезпечує рівність осіб перед законом, оскільки до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процесуальна форма вирішення конкретної індивідуальної справи.

Зазначимо, що з метою забезпечення дієвого правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, створення умов для інтеграції у європейський правовий простір та підвищення ефективності діяльності останніх, є необхідним здійснення ряду кроків, а саме:

1) уніфікація та вироблення чітких правил діяльності органів публічної адміністрації з метою ефективного здійснення публічного управління та дотримання прав і свобод громадян, реалізації публічної функції держави й дотримання публічних інтересів;

2) доопрацювання та прийняття проекту Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», що надасть можливість залучити приватних осіб до виконання окремих повноважень органів публічної адміністрації. Адже в Україні не повною мірою враховуються положення рекомендацій Ради Європи, а також досвід провідних європейських країн щодо залучення приватних осіб до виконання завдань і окремих повноважень органів публічної адміністрації [5];

3) розроблення кодифікованого нормативно-правового акту, який би визначив базові принципи, процесуальний статус, процесуальні права та обов'язки, а також гарантії діяльності органів публічної адміністрації з метою уніфікації їх діяльності та вироблення відповідних стандартів – «Про систему органів публічної адміністрації», або «Кодекс належної адміністрації»;

4) з метою вироблення єдиної процесуальної форми прийняття підзаконних нормативно-правових актів органами публічної адміністрації та механізму їх оскарження доцільно прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти»;

5) прийняття Адміністративно-процесуального Кодексу (Адміністративно-процедурного Кодексу), яким має бути врегульовано порядок зовнішньої діяльності органів публічної адміністрації, зокрема в частині прийняття адміністративних актів, провадження за заявами фізичних та юридичних осіб, за ініціативою адміністративних органів, шляхом законодавче закріплення чіткої, виваженої, науково обґрунтованої, ефективної процесуальної форми розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління.

1.4. Напрямки діяльності суб'єктів публічної адміністрації та її процесуальні форми

Демократичне суспільство стає все більш вимогливим до влади, що змушує її орієнтувати всю діяльність на людину, на задоволення її потреб і інтересів через чітку процесуальну регламентацію діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод приватних осіб у сфері публічного управління.

В даний час законодавець не вдається до прямого регулювання адміністративно-процесуальної форми, а обмежується лише вказівкою на неї.

Природно, що наявність значного масиву нормативно-правового матеріалу ставить питання про можливість зведення до спільного знаменника елементів більшості адміністративно-процесуальних форм. Перш за все, слід наблизити до практики поділу цих форм на стадії, привести до спільного знаменника форми участі публічної адміністрації, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами [34].

Основу сучасних поглядів, що складають уявлення про адміністративні процесуальні форми, було закладено в 60-70-их роках двадцятого століття. Серед них праці Сорокіна В. Д., Саліщевої Н. Г., Галагана І. О., Лорія В. А., Шергина А. П. та інших. Активізуються дослідження в галузі загальної теорії юридичного процесу. Предметною розробкою проблем адміністративної процесуальної форми займаються такі дослідники, як: Тихомиров Ю. О., Альохін О. П., Бахрах Д. М., Бачило І. Л., Козлов Ю. М., Лазарєв Б. М., Овсянко Д. М., Юсупов В. А., болгарський вчений Добри Димитров, американські вчені Е. Гелхорн, Б. Б. Бойєр та інші.

Різні аспекти адміністративної процесуальної форми тією чи іншою мірою знайшли відображення в роботах українських вчених: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Г. П. Бондаренка, Л. К. Воронової, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Є. Б. Кубка, В. Ф. Опришка, О. П. Рябченко, В. Ф. Сіренка, І. А. Тимченка, М. М. Тищенко, Ю. С. Шемшученка та інші.

За період незалежності в Україні не з'явилося жодного монографічного дослідження, яке б давало загальну картину вчення про адміністративні процесуальні форми в діяльності органів публічної адміністрації, пропонувало універсальне визначення поняття, розкривало його засади. В малочисельних монографіях з окремих проблем адміністративного процесу відповідних частинах підручників з адміністративного права, окремих статтях лише дотичне розглядаються його поняття та зміст.

Всі зазначені нами вище, а також чимало інших праць вчених минулого та сучасних розробок науковців з проблем публічного управління та адміністративного процесу є водночас науково-теоретичним підґрунтям. В

нових суспільно-політичних умовах українська наука має сьогодні, достатні можливості для створення чіткої наукової концепції щодо визначення органів публічної адміністрації в якості суб'єктів адміністративно-процесуального права і запровадження її в життя. Особливо цьому сприяє та обставина, що держава гостро потребує якнайшвидшого впровадження рекомендацій науковців щодо впровадження в практичну діяльність органів публічної адміністрації чітко сформованих процесуальних форм [34].

З метою визначення вищенаведеного, звернемося до теоретичних напрацювань щодо змісту категорії форми діяльності органів публічної адміністрації. Термін «форма» (від лат. *forma*) означає зовнішній вигляд, зовнішнє окреслення чого-небудь. У науці це поняття вживається у багатьох значеннях і найчастіше пов'язується з поняттям змісту: форма – це зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом, внутрішня організація змісту [60, с. 612]. При розгляді форми забезпечення необхідно виходити із загальнонаукових уявлень про суспільну діяльність, зміст та форму (форми) суспільних явищ. Причому зміст тут виступає як сукупність елементів, процесів, зв'язків, відносин, що утворюють даний феномен, а форма – спосіб зовнішнього прояву, вираження змісту явища [16, с. 256].

Крім того, наразі у науковій літературі використовуються переважно як синоніми наступні терміни: «форми діяльності органів, що здійснюють функції держави», «форми управлінської діяльності», «адміністративно-правові форми», «форми управління», «форми здійснення виконавчої влади», «форми діяльності публічних органів управління», «форми державного управління». Враховуючи специфіку нашого дослідження вважаємо подібний підхід вдалим і для визначення поняття процесуальних форм скористаємось категорією форми управління.

Адміністративно-правова наукова думка й теорія управління містять різні точки зору щодо визначення поняття «форми управління». Так, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко зазначають, що під формою управлінської діяльності слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї

діяльності, а під формою державного управління, на їх думку, слід розуміти зовнішньо виражену дію – волевиявлення суб'єкта управління, здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [163, с. 199]. Розглядаючи питання форми державного управління, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, зазначають, що це – зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються у процесі державної виконавчої діяльності та спрямовані на реалізацію функцій управління [14, с. 91]. М. І. Єропкін під формами управлінської діяльності розумів організаційно-правовий вираз конкретних однорідних дій апарату державного управління, які здійснюються з метою практичного виконання поставлених перед ним завдань [8, с. 55].

Відомі науковці В. В. Новіков, Л. Г. Чистоклетов, М. П. Федоров, О. І. Остапенко під формами управлінської діяльності розуміють зовнішній практичний прояв конкретних дій, що здійснюються органами державної виконавчої влади з метою і у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності [17, с. 83]. Л. В. Коваль уважав, що формами державного управління є будь-яке зовнішнє вираження однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, які здійснюються з метою реалізації функцій управління [149, с. 63].

Автори підручника «Публічне адміністрування в Україні», за редакцією В. В. Корженка та Н. М. Мельтюхової наголошують, що під формою діяльності розуміють уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. В той же час виділяють декілька видів форм діяльності: нормативно-правові (становлення норм права); застосування норм права; організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; поза апаратної організаційної діяльності; матеріально-технічного забезпечення [384].

У свою чергу І. П. Голосніченко, який під формою управління розуміє управлінські дії, що мають зовнішній вираз [10, с. 103]. Д. М. Овсянко

сформулював форми управлінської діяльності як зовнішнє вираження дій органу виконавчої влади або його посадових осіб, які здійснюються в межах їх компетенції [231, с. 108].

Наведені визначення вказують на різні аспекти змісту форми управління, але мають спільні моменти щодо її сутності, а саме: 1) це зовнішній вираз діяльності певного суб'єкта; 2) є однорідними діями; 3) є діями направленими на досягнення мети створення певного суб'єкта; 4) здійснюються в рамках компетенції суб'єкта.

Цікавим на нашу думку є позиція Т. О. Коломоєць, яка на підставі узагальнення існуючих на сьогоднішній день визначень форм діяльності публічної адміністрації, визначає останні, як зовнішньо виражену дію органів публічної адміністрації або їх посадових осіб, здійснена у межах компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети та завдань [161, с. 172].

В той же час, О. С. Нижник досліджуючи форми діяльності органу публічної адміністрації визначає як зовнішнє вираження однорідних за своїм характером та правовою природою юридичних дій та видання актів, за допомогою яких забезпечуються виконання завдань та функцій покладених на даний орган. При цьому застосування органом публічної адміністрації тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією. Існуючі взаємозв'язки і взаємозалежності між формами та іншими складовими діяльності органу публічної адміністрації як правило, передбачені і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Такі норми найчастіше містяться у положеннях про той чи інший орган публічної адміністрації, посадових інструкціях, правилах тощо [226, с. 118].

Враховуючи зазначенні положення пропонуємо власне поняття форми діяльності органу публічної адміністрації – це зовнішній вираз діяльності органу публічної адміністрації, що являє собою сукупність однорідних дій направлених на досягнення мети створення зазначеного органу, що здійснюються в межах його компетенції.

Серед учених-адміністративістів не склалося єдиної думки щодо класифікації форм державного управління. Так, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко за ступенем правової регламентації процесу використання виділяють такі форми державного управління: встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість; застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); укладання адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій; провадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних дій. За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм, виділяють: а) правові форми державного управління; б) неправові форми державного управління [163, с. 202]. Ю. П. Битяк і В. В. Зуй розрізняють дві групи форм управління – правові та неправові. Серед правових форм виділяють: 1) видання правових актів управління; 2) укладання договорів; 3) здійснення інших юридично значущих дій; неправовими формами є організаційні дії та матеріально-технічні операції [14, с. 92].

О. П. Рябченко вважає, що формами державного управління можуть бути: структурні, процесуальні, правові і неправові, у вигляді актів управління, суспільно-організаційних та матеріально-технічних дій, регулятивних форм. Проте, на її думку, пріоритетною формою державного управління є структурна форма, адже управління – це цілеспрямована діяльність певних структур – суб'єктів та об'єктів управління. Сукупність суб'єктів управління являє собою керуючу підсистему, а сукупність об'єктів – керовану підсистему. Кожному суб'єкту управління відповідає певне місце в організаційній структурі державного управління. Сама організаційна структура повинна бути побудована відповідно до змісту державного управління і діяти за принципами, виконуючи певні функції з використанням відповідних методів [401, с. 64].

Вчена зазначає, що наступною формою державного управління є процесуальна (процедурна, процедуральна). Управління – це діяльність, яка

складається з дій, що послідовно змінюють одна одну в певному порядку тобто відбувається за певною процедурою, яка також може розглядатись як відносно змісту цієї діяльності. Звідси – існують процесуальні (процедурні, процедуральні) форми управління. Від того, наскільки правильною є процедура і наскільки точно вона дотримується, залежить зміст рішень, які приймають органи державного управління [401, с. 67].

Варто уваги позиція І. В. Патерило, яка досліджуючи інструменти діяльності публічної адміністрації через аналіз категорії «форми державного управління» та виокремлення серед останніх правових та неправових, наголошує на тому, що під час запровадження зазначеної термінології в юридичний обіг не було враховано різниці між категоріями право та закон. В результаті будь-які дії або рішення, у разі якщо вони регламентувалися законом (іншим нормативним актом), називалися правовими, тобто такими, що були заснованими на нормах права. Однак, на сьогоднішній день, коли в Україні визнано та гарантується принцип верховенства права, який, поміж іншим, зобов'язує проводити чітке розмежування між правом та законом, то є неможливим застосовувати прикметник «правовий» до будь яких іменників в автоматичному порядку. Так, скажімо, не можна будь-яку норму права називати правовою, оскільки вона може і не бути такою, тобто може не відповідати принципу верховенства права. Інакше кажучи, прикметник «правовий» може бути застосовано до певного юридичного явища чи до юридичної категорії лише після відповіді на питання про їх узгодженість з принципом верховенства права. З огляду на це, взагалі нонсенсом виглядає словосполучення «неправова форма державного управління», яке, за переконанням І. В. Патерило, має бути виведено за межі юридичного обігу [235, с. 175]. В цілому підтримуючи прогресивну позицію дослідниці, хотілось би зазначити, що остання дещо суперечить статті 19 Конституції України, оскільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України [226, с. 118]. В. Н. Самсонов, поділяючи поширену в

адміністративно-правовій літературі думку, виділяє зовнішні та процесуальні форми, причому процесуальна форма – це комплексне утворення, що охоплює всі форми діяльності держави [405, с. 37]. Заслуговує на увагу точка зору Б. М. Габрічидзе, який в систематизованому вигляді виділяє такі форми управління: прийняття нормативних правових актів, видання індивідуальних (адміністративних) актів, укладання договорів, здійснення організаційних дій, виконання матеріально-технічних операцій [84, с. 232].

Однак, на практиці важко розрізнити форми управлінської діяльності, оскільки всі форми державного управління – правові (нормативні акти, видання індивідуальних актів, укладання адміністративних договорів тощо) й неправові (здійснення організаційних дій, наради, семінари тощо; матеріально-технічні дії) – у певному розумінні є правовими, які мають відповідну юридичну базу, ґрунтуються на правових актах та приписах, без яких не можуть виникати, функціонувати та застосовуватися на практиці. Правовий початок так чи інакше є в будь-якій з названих форм, незалежно від того, до якої з існуючих класифікації – правових чи неправових їх слід віднести. Звичайно, це не свідчить про відсутність розбіжностей між ними [84, с. 231-232]. Актуальним в контексті нашого дослідження залишається питання про межі поширення поняття процесуальної форми. У юридичній літературі пропонується широке трактування цієї категорії, що становить, на думку вчених, синтез ознак різних процедурних і процесуальних форм діяльності органів держави [98, с. 72]. Автори радянського юридичного словника С. Братусь, Н. Казанцев зазначають, що процесуальна форма – це встановлені радянським законом правила, які регулюють діяльність слідчих, прокурорських та судових органів, а також порядок та послідовність здійснення процесуальних дій [419]. Процесуальна форма – це урегульований нормами процесуального права порядок здійснення процесуальної діяльності та документального закріплення його результатів. Процесуальна форма є специфічним різновидом правової форми державної діяльності [478]. Так, О. Ф. Скакун, зазначає, що процесуальна форма – це система однорідних юридичних засобів, дій та операцій, визначених у

процесуальному законодавстві і пропонованих учасникам юридичної діяльності для вирішення всіх питань, що виникають в юридичному процесі. До ознак останньої вчена відносить: 1) установлюється для впорядкування процесуальної діяльності; 2) регламентується нормами процесуального права; 3) залежить від принципів процесуального права; 4) надає процесуальні гарантії учасникам процесу; 5) має систематичність, що виражається в наявності програми для учасників процесу, орієнтованої на поступове досягнення мети; визначенні завдань, що мають бути вирішеними на кожному етапі процесу; встановленні коло суб'єктів і учасників, обсягу їх прав і обов'язків, процесуальних гарантій; строків і часу здійснення дій; передбачені умов, способів і процедур прийняття і виконання рішень [408]. Аналіз вищезазначених положень дає змогу зробити висновок, що вчена процесуальну форму розглядає як складову юридичного процесу. Т. В. Чугурова, процесуальну форму визначає як загальну форму створення та реалізації права, зміст якої може бути по-різному наповнений. При цьому вчена зазначає, що це категорія роз'єднання, тобто вона не об'єднує а навпаки розкладає процес на певні складові [463, с. 4]. Зазначена думка є цікавою, та такою, що дійсно найбільш повно характеризує процесуальну форму, оскільки сутність та призначення останньої полягає у найбільш чіткому визначенні послідовності дій певного суб'єкта при реалізації певних функцій держави з одного боку і громадянина з іншого. Найбільш повне і послідовне обґрунтування ця концепція отримала в роботах В. М Горшенєва, завдяки якому питання як про процесуальне право, так і про процесуальну форму було поставлено на рівні загальної теорії права. Учений ставить питання про можливість розробки єдиного поняття процесуальної форми на основі узагальнення процедурних правил, що визначають порядок діяльності державних органів і посадових осіб, і в результаті процесуальну форму визначає як сукупність однорідних процедурних вимог, що висуваються до дій учасників процесу і спрямовані на досягнення певного матеріально-правового результату. Процесуальна форма є особливою юридичною конструкцією, що втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення певних

повноважень. Таке визначення, на його думку, підходить однаковою мірою для характеристики процесуальної діяльності всіх органів держави, а не лише органів правосуддя, стосовно яких традиційно використовувалася категорія «процесуальна форма» [98, с. 76].

Необхідно погодитись з думкою А. М. Апарова, про те, що правозастосовній діяльності кожного органу влади властива своя процесуальна форма, яка зумовлює послідовність розгляду справи, порядок встановлення фактичних обставин тощо. Відмінність процесуальних форм полягає в особливостях, які проявляються в обсязі правових гарантій, що забезпечують об'єктивний розгляд і вирішення юридичної справи [27, с. 31].

На думку А. М. Васильєва, твердження про наявність правової процесуальної форми є некоректним без відповідних на те законодавчих рішень. Процесуальна форма як юридичний феномен встановлена законом не для кожної правозастосовної процедури, а тільки для такої, у якій охоронні права та інтереси вимагають додаткових гарантій і засобів захисту через суд як особливий орган, спеціально уповноважений на застосування покарання, певних адміністративних і цивільних санкцій, а також на вирішення спорів із цивільних, трудових, сімейних та інших справ. Процесуальна форма являє собою визначений законом порядок розгляду і вирішення справ, а також сукупність правил і вимог, що пред'являються до учасників процесу і спрямовані на досягнення певного матеріально-правового результату [67, с. 10-13].

Але варто зазначити, що пошук шляхів утвердження законності і правопорядку схиляє до думки, що вся діяльність органів публічної адміністрації в державі, пов'язана з позитивним задоволенням різних потреб членів суспільства, також повинна здійснюватися за завчасно встановленими процедурними правилами. Використання процесуальної форми у діяльності органів публічної адміністрації покликане гарантувати правильне застосування правових норм.

В. В. Баранкова процесуальну форму визначає через нормативні вимоги до діяльності, ототожнює процесуальну форму з правом [46, с. 96]. Однак, процесуальна форма не може бути нормативною моделлю, бо кожна сторона прояву права має свою нормативну модель (суб'єкт, об'єкт, дія, зміст дії, її форма). І тому В. Г. Перепелюку видається правильним говорити про нероздільність діяльності та процесуальної форми як її зовнішньої сторони [238, с. 17].

Процесуальне законодавство насамперед закріплює, які дії, у якій послідовності можуть здійснити учасники владних відносин і, відповідно, стадійність процесу. Необхідна сувора процедурна регламентація всіх видів державної діяльності, що приведе до збагачення понятійного апарату (до введення поряд з поняттям «процесуальна форма» поняття «юридична процедура») [49, с. 10].

В свою чергу С. С. Алексєєв вважає що, поширення термінів «процес» і «процесуальна форма» на всі юридичні процедури у сфері державної діяльності може призвести до «розмивання» цих понять. Поняття процесу і процесуальної форми у праві сформувалося на особливому підґрунті та отримало історично самостійне значення, оскільки служить для відображення особливостей спеціально регламентованого правом процесу судового провадження. Таким чином, зміст процесуальної форми як наукової конструкції становить насамперед сукупність вимог, що пред'являються до учасників процесу і націлені на оптимізацію досягнення конкретного матеріально-правового результату. Відповідно, структурування фінансово-правового процесу за допомогою юридичної форми найбільш доцільно проводити за трьома основними компонентами: процесуальні провадження; процесуальні стадії; процесуальний режим [23, с. 287].

Процесуальна форма має місце у всіх сферах, у яких правові норми регулюють позитивні дії суб'єктів суспільного життя. Іншими словами, будь-яка галузь матеріального права сприяє виникненню відповідних процесуальних норм. Процесуальна форма являє собою юридичну конструкцію, втілюючи

принципи найбільш доцільної процедури здійснення певних повноважень [473, с. 12].

Отже, підсумовуючи наведені позиції вчених, зауважимо, що процесуальна форма діяльності органів публічної адміністрації має ознаки правової форми: пов'язана із розглядом юридичної справи; здійснення на підставі норм права; наявність правових наслідків. Оскільки розгляд справи є певним процесом, який регламентований процесуальними нормами то під процесуальною формою діяльності органів публічної адміністрації варто розуміти зовнішній вияв цілеспрямованої діяльності органів публічної адміністрації, що здійснюється на підставі адміністративно-процесуальних норм, з метою виконання покладених на них публічних функцій.

Виникає питання як адміністративно-процесуальна форма співвідноситься із адміністративною процедурою. Не занурюючись в дослідження сутності категорія «процедура» наведемо визначення яке, сформульовано в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України [20]. Так, в проекті визначено, що адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок адміністративного провадження. При цьому адміністративне провадження – це сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [20].

Отже, зазначимо, що категорії «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура» є процесуальними і являють собою різновиди адміністративно-процесуальної форми існування певних адміністративно-процесуальних відносин. Адміністративна процедура при цьому являє собою процесуальну форму здійснення конкретних адміністративних дій органами публічної адміністрації у сфері публічного управління та способи їх офіційно-документального оформлення.

До ознак адміністративно-процедурної форми доцільно віднести: 1) визначає єдину форму вирішення однопорядкових індивідуальних справ у сфері публічного управління; 2) здійснюються з метою реалізації матеріальних адміністративно-правових норм, а також у деяких випадках матеріальних норм інших галузей права; 3) має чітке закріплення в адміністративно-процесуальному законодавстві; 4) чітке закріплення процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративно-процесуальних відносин; 5) містить процесуальні гарантії для всіх учасників процесуальної діяльності; б) завершуються прийняттям адміністративного акту органу публічної адміністрації.

Рухаючись далі спробуємо визначити основні напрямки діяльності органів публічної адміністрації, які мають свій прояв у певній процесуальній формі. Для цього проаналізуємо існуючі наукові позиції щодо видів процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації, які існують на шпальтах наукових видань. Так, на думку В. К. Колпакова структура адміністративного процесу включає: а) нормотворчі провадження; б) установчі провадження, в) правозастосовчі провадження, які включають: провадження по застосуванню заходів примусу у державному управлінні (дисциплінарне провадження, провадження по справах про адміністративні правопорушення, провадження по застосуванню заходів матеріального впливу), провадження по застосуванню заходів заохочення і стимулювання в державному управлінні (провадження в справах про нагородження державними нагрудними знаками, відзнаками Президента, грамотами тощо, провадження в справах про призначення почесних та інших звань), провадження по реалізації громадянам своїх прав і обов'язків (провадження по пропозиціях, скаргах, заявах громадян, провадження по одержанню громадянами дипломів, авторських свідоцтв, патентів та ін., провадження по виконанню громадянами військового обов'язку, провадження по одержанню громадянами житла тощо), провадження по реалізації юридичними особами своїх прав та обов'язків (провадження по легалізації юридичних осіб, провадження по виділенню юридичним особам

кредитів, провадження по видачі юридичним особам ліцензій, провадження по виділенню юридичним особам земельних ділянок тощо), провадження по здійсненню контролю і нагляду (контрольно-наглядове) та цілий ряд інших [163, с. 328-330]. А. С. Васильєв приходить висновку, що структуру адміністративного процесу складають управлінські провадження та юрисдикційні провадження (провадження зі справ про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження зі скарг) [68, с. 194]. У структурі адміністративного процесу В. Г. Перепелюк виділяє такі складові: 1) реєстраційне провадження; 2) ліцензійно-дозвільне провадження; 3) правоповноважуюче провадження; 4) державно-екзаменаційне провадження; 5) експертно-посвідчувальне провадження; 6) службово-призовне провадження; 7) адміністративно-наглядове провадження; 8) провадження по притягненню осіб до відповідальності; 9) адміністративно-захисне провадження та ін. [238, с. 68-70].

Відмінну від інших концепцій пропонує О. В. Кузьменко, яка об'єднала адміністративні провадження за наявністю або відсутністю в них конфлікту, а саме: 1) неконфліктні провадження (нормотворче провадження, дозвільне провадження, реєстраційне провадження, контрольне провадження, атестаційне провадження); 2) конфліктні провадження (провадження у справах про адміністративні делікти, дисциплінарне провадження, адміністративно-позовне провадження) [179, с. 23].

На думку О. М. Бандурки та М. М. Тищенко адміністративний процес включає: 1) провадження по індивідуальному відпрацюванню і прийняттю нормативних актів; 2) провадження по прийняттю індивідуальних актів управління; 3) провадження по оскарженню рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб, які порушують права громадян; 4) провадження по зверненнях громадян; 5) провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів; 6) провадження по справах про адміністративні правопорушення; 7) дисциплінарне провадження; 8) провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень; 9) реєстраційно-дозвільне провадження;

10) провадження по приватизації державного майна; 11) діловодство [44, с. 212]. Зазначена позиція є цікавою, але не позбавлена дискусійності. Вважаємо за можливе деякі із проваджень об'єднати, за підставою виникнення, що надасть можливість уніфікувати процесуальну форму здійснення останніх.

Дуже схожим до визначення структури адміністративного процесу є підхід авторського колективу підручника «Адміністративне право» за загальною редакцією Ю. П. Битяка, а саме: 1) провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів; 2) провадження по прийняттю індивідуальних актів управління; 3) провадження по оскарженню рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб, що порушують права громадян; 4) провадження по зверненнях громадян; 5) провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів і заходів адміністративного припинення; 6) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 7) дисциплінарне провадження; 8) провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень; 9) реєстраційно-дозвільне провадження; 10) провадження по приватизації державного майна; 11) діловодство; 12) установче провадження [14, с. 212]. Дещо дискусійним вбачається виокремлення як попередніми авторами так Ю. П. Битяком такого провадження як діловодство. Зазначена діяльність характеризує внутрішню організаційну діяльність органів публічної адміністрації і не має прямого відношення до реалізації прав приватних осіб тощо.

У навчальному посібнику О. І. Миколенко «Административный процесс и административная ответственность в Украине» запропонований наступний підхід до структури адміністративного процесу: а) провадження, що реалізуються в судовому порядку; б) провадження, що здійснюються органами публічної адміністрації. Остання група проваджень включає в себе: юрисдикційні провадження (провадження зі справ про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження зі розгляду скарг, адміністративне судочинство); провадження управлінського характеру (право представницькі провадження, ліцензійно-дозвільні провадження, реєстраційні

провадження, державно-заохочувальні провадження) [209, с. 114-120]. Досить не зрозумілою є позиція щодо віднесення адміністративного судочинства до юрисдикційних проваджень за умови виокремлення окремої процесуальної форми – провадження, що реалізуються в судовому порядку

Цікавою є позиція В. Б. Авер'янова, який пише, що поняття «адміністративний процес» як цілісне явище взагалі не існує. Адже у найширшому вигляді «адміністративним процесом» допустимо вважати лише процес застосування норм адміністративного права. Фактично можна говорити про чотири основні сфери застосування поняття «адміністративний процес»:

- порядок розгляду справ в адміністративних судах (адміністративне судочинство);
- порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з підготовки та прийняття нормативних та індивідуальних правових актів;
- порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з розгляду скарг приватних осіб («квазіюрисдикційний» адміністративний процес);
- порядок застосування заходів адміністративного примусу (юрисдикційний адміністративний процес).

З усіх перелічених сфер право називатись, на думку В. Б. Авер'янова, власне «адміністративним процесом» слід визнати лише за трьома останніми сферами. Натомість судовий розгляд справ – це аж ніяк не «адміністративний» порядок. Тому адміністративне судочинство можна лише дуже умовно віднести до видів «адміністративного процесу» і тільки при чіткому наголосі на судовому характері процесу, наприклад – «адміністративно-судовий процес» [11, с. 130-131]. Ми в більшості підтримуємо позицію прогресивного дослідника, але на нашу думку, поза увагою залишились адміністративно-процесуальні відносини, які стосуються реалізації прав приватних осіб у сфері публічно-сервісної діяльності.

Протилежною є позиція співавторів навчального посібника «Адміністративний процес України» (А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник), які акцентують увагу, що із запровадженням адміністративних

судів адміністративний процес необхідно пов'язувати виключно з діяльністю адміністративного суду з приводу розгляду публічно правових спорів (справ адміністративної юрисдикції), що прямо виливає з чинного КАС України [167, с. 45-46]. Ми не погоджуємось, оскільки предметом розгляду є справи, які виникають у сфері публічного управління, тобто предмет правового регулювання співпадає із предметом адміністративно-процесуального права. Особливість полягає в тому, що суб'єктом розгляду є незалежний орган – суд, порядок формування та функціонування якого відрізняється від органів публічної адміністрації. Саме наявність такого суб'єкта та чітко визначеної процесуальної форми свідчить про наявність додаткових процесуальних гарантій прийняття законних та обґрунтованих адміністративних актів тощо. Додатковим аргументом, що адміністративне судочинство є частиною адміністративно-процесуального права є той факт, що приватна особа не обмежується правом оскаржувати рішення суб'єкта владних повноважень в судовому порядку, а може використати позасудову форму захисту порушених прав тощо. Позитивним, на нашу думку, є той факт, що адміністративне судочинство має свою чітко визначену та законодавчо закріплену процесуальну форму вирішення справ у сфері публічного управління. Тому в якості перспектив щодо удосконалення позитивної процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації доцільно, шляхом кодифікації виробити і закріпити на законодавчому рівні процесуальну форми здійснення останньої. Так, більшість вчених зазначають, що виробити єдину процесуальну форму не можливо, оскільки діяльність органів публічної адміністрації є різноманітною та має свої особливості. Але ми є прихильниками позиції щодо доцільності запровадження єдиної процесуальної форми діяльності органів публічної адміністрації виходячи із напрямків діяльності останніх.

У новітній науковій адміністративно-правовій літературі пропонуються й інші підходи до розуміння адміністративного процесу, в тому числі дещо ускладнені. Так, наприклад, В. І. Тимошук пропонує систематизований варіант існуючих в сучасній науці поглядів щодо адміністративного процесу, а саме як

деліктного та юрисдикційно-деліктного, юрисдикційного, судочинського, адміністративно-юстиційного, управлінського, позитивно-управлінського, та адміністративного процесу у широкому розумінні. На думку С. Г. Стеценко, адміністративний процес є сукупністю трьох складових: а) адміністративно-судового процесу (розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах); б) адміністративно-управлінського процесу, або адміністративно-процедурного (виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічної адміністрації); в) адміністративно-юрисдикційний процес (розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу) [161, с. 261-262]. Ми тільки частково погоджуємось із дослідником, оскільки вважаємо, що притягнення до адміністративної відповідальності включає як складову діяльність із застосування заходів державного примусу тощо.

Підсумовуючи вищенаведені позиції, вважаємо за доцільно виокремити юрисдикційні та неюрисдикційні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації. При цьому до юрисдикційних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації слід віднести: судові та позасудові. Перші стосуються участі зазначених органів у адміністративному судовому процесі як суб'єктів владних повноважень. Позасудові юрисдикційні процесуальні форми діяльності стосуються провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарного провадження та провадження за зверненнями (скаргами) осіб;

При цьому до неюрисдикційних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації доцільно віднести: 1) публічно-сервісні провадження щодо надання адміністративних послуг; 2) нормотворчі провадження; 3) контрольно-наглядові провадження; 4) провадження за зверненнями громадян позитивного характеру. Самі такі напрямки процесуальної форми здійснення органами публічної адміністрації своїх повноважень повинні знайти відображення в Адміністративно-процесуальному кодексі України (Адміністративно-процедурному кодексі України).

Рухаючись далі зазначимо, що визначені нами напрямки діяльності органів публічної адміністрації реалізуються в певних правовідносинах. Ми цілком погоджуємось із В. К. Колпаковим та О. В. Кузьменко, що матеріальні адміністративні відносини – це відносини пасивного типу. Вони виражають статичну функцію права. Відносини такого типу, виникнувши раз, можуть тривалий час залишатися «нерухомими», статичними [185, с. 48-49]. Тобто, матеріальні адміністративні правовідносини є, фактично, теоретичною моделлю майбутніх «реальних» процесуальних правовідносин.

Як зазнає Е. Ф. Демський, виникнення, зміна і припинення адміністративно-процесуальних відносин можливі тільки у сфері публічного управління, на відміну від кримінально-процесуальних, цивільних процесуальних чи господарських процесуальних відносин, що складаються у ході розкриття і розслідування кримінальних справ та при здійсненні правосуддя як у сфері приватних, так і публічних інтересів. Адміністративні процесуальні відносини, як правило, виникають із наявності адміністративної справи щодо розгляду і вирішення спорів про право та вжиття примусових заходів. Вони також можуть виникати за заявою чи скаргою фізичних та юридичних осіб щодо визнання, реалізації та захисту їх прав і законних інтересів, а також за ініціативою суб'єкта владних повноважень. Суб'єктами адміністративних процесуальних відносин виступають не тільки суди, а й органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові (службові) особи, інші органи і посадові особи в порядку, встановленому законом. Однією із сторін завжди є орган владних повноважень або його посадова (службова) особа, які наділені державно-владними повноваженнями у сфері публічних відносин [106, с. 66-67]. Враховуючи концепцію запропоновану дослідником та сформульовану нами структуру адміністративно-процесуального права, вважаємо за можливе виокремити адміністративно-процесуальні відносини, які виникають у сфері управлінського адміністративного процесу, адміністративно-процесуальні відносини, які виникають в рамках деліктного процесу та адміністративного судочинства.

На підставі існуючих теоретичних напрацювань, сформулюємо особливості останніх. Так адміністративно-процесуальним відносинам у сфері управлінського процесу притаманні такі особливості: 1) складаються у сфері публічно-сервісної діяльності, контрольно-наглядової, підзаконної правотворчості, роботи зі зверненнями громадян позитивного характеру; 2) виникають за ініціативи одного із суб'єктів, при цьому погодження іншого суб'єкта не є обов'язковою умовою виникнення останніх; 3) обов'язковим суб'єктом є орган публічної адміністрації, який виконує певні публічні обов'язки за дорученням держави і зобов'язаний реалізувати свої матеріальні та адміністративно-процедурні права, оскільки останні є одночасно і його обов'язками; 4) не завжди є відносинами влади і підпорядкування; 5) регламентуються нормами адміністративно-процесуального права; 6) наявність процесуальних принципів та гарантій реалізації зазначених правовідносин.

Слід наголосити, що адміністративно-деліктні правовідносини виникають у зв'язку із вчиненням адміністративного проступку або іншої неправомірної діяльності у сфері публічного управління, що охоплюється відносинами, на які поширюється сфера дії КУпАП або інших законодавчих актів, в яких визначені склади протиправних дій, за які передбачена адміністративна відповідальність. До ознак адміністративно-процесуальних відносин, які виникають в рамках деліктного процесу доцільно віднести: 1) виникнення, зміна і припинення у сфері публічного управління, як зовнішньоорганізаційної діяльності щодо вчинення адміністративного правопорушення та розгляду скарг громадян, так і у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної адміністрації, які пов'язані із притягнення посадових осіб органів публічної адміністрації до дисциплінарної відповідальності; 2) об'єктивною передумовою їх виникнення, зміни або припинення є юридичні факти (адміністративне правопорушення, скарга або факт порушення службової дисципліни); 3) регламентуються адміністративно-процесуальними нормами; 4) суб'єктами зазначених відносин виступають уповноважені посадові особи органів публічної адміністрації, які

наділені процесуальними правами і обов'язками; 5) наявність процесуальних принципів та гарантій реалізації зазначених правовідносин.

Більш детальному розгляду, виокремлених адміністративно-процесуальних відносинам у сфері публічного управління буде приділено увагу в подальших розділах роботи із визначенням особливостей участі органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських об'єднань в останніх.

Підсумовуючи зазначимо, що на сучасному етапі розвитку адміністративно-процесуальної діяльності органів публічної адміністрації не достатньо сформовані та чітко закріплені процесуальні форми здійснення тих чи інших напрямків діяльності останніх, оскільки «закритість» адміністративного права, існування останнього виключно як «управлінського права», що регулює відносини, пов'язані із реалізацією та захистом інтересів держави унеможлилював чітку регламентацію діяльності зазначених суб'єктів, що породжувало бюрократію, корупцію та не дотримання прав і свобод людини і громадянина у взаємовідносинах з органами публічної влади.

Висновки до розділу 1

Дослідження методологічних засад сутності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права уможливило такі висновки.

Доведена потреба введення в правовий обіг уніфікованої категорії, яка позначає суб'єктів, що реалізують публічний інтерес, а саме – «органи публічної адміністрації». Це обумовлено рядом обставин: 1) формування теоретично обґрунтованої моделі єдиних правил і процедур діяльності суб'єктів, які виконують публічно-владні функції на концептуальних засадах; 2) необхідністю адаптації національного законодавства до законодавства

Європейського Союзу, але при цьому європейський досвід розуміння публічної адміністрації має застосовуватись у тій частині, яка не суперечить Конституції України та дозволяє вдосконалити (а не змінити) систему й механізм публічного управління відповідно до кращої європейської практики та європейських стандартів; 3) забезпечення балансу «людиноцентричної» та «соціоцентричної» концепцій розвитку держави, що передбачає позбавлення державних інституцій «монополії влади» та запровадження механізму делегування публічно-владних повноважень іншим інститутам громадянського суспільства; 4) активній громадянській позиції сучасного Українського суспільства щодо участі в реалізації публічних функцій держави за умови, що це передбачено та врегульовано нормативними актами.

Запропоновано визначення органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, що являють систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у випадку делегування ним органами виконавчої влади та місцевого самоврядування частини своїх повноважень та інших суб'єктів, що здійснюють публічно-управлінські функції, а також сукупність організаційних дій та заходів, які виконуються ними у межах, визначених адміністративно-процесуальним правом, з метою реалізації публічного інтересу та надійного забезпечення прав й свобод людини і громадянина;

Виокремлено ознаки, що визначають належність суб'єктів до органів публічної адміністрації, а саме: а) мета створення – реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; б) компетенція владно-розпорядчого характеру встановлена чинним законодавством; в) переважна організаційна відокремленість.

Обґрунтовано, що адміністративно-процесуальне право – це галузь національного права під якою доцільно розуміти сукупність адміністративно-процесуальних норм, інститутів і принципів регламентації порядку вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління. Вирішення

індивідуально-конкретної справи у сфері публічного управління трансформується у адміністративно-процесуальну форму, яка завжди пов'язана із реалізацією матеріальної адміністративно-правової норми.

Визначено предмет адміністративно-процесуального права, під яким доцільно розуміти сукупність адміністративно-процесуальних відносин, які виникають у сфері публічного управління у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми по застосуванню норм відповідних матеріальних галузей права.

До принципів адміністративно-процесуального права, слід віднести: верховенства права, законності, відкритості, доступності, гарантованості прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, оптимального поєднання приватних та публічних інтересів.

Враховуючи широкий підхід до визначення адміністративно-процесуального права, визначено структуру адміністративно-процесуального права з позицій поділу на три підгалузі:

1) управлінське адміністративно-процесуальне право, яке складається із позитивної правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, яке поділяється на зовнішнє управлінське адміністративно-процесуальне право та внутрішнє управлінське адміністративно-процесуальне право;

2) адміністративно-деліктне процесуальне право, яке пов'язане із адміністративно процесуальною формою захисту від порушень встановлених правил (провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження та провадження за скаргами громадян);

3) адміністративно-судове право як правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, що врегульоване окремим процесуальним кодексом – Кодексом адміністративного судочинства України.

Серед особливих ознак, які характеризують органи публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуально права доцільно виокремити наступні: а) наділення певним обсягом адміністративно-процесуальної компетенції, необхідної для реалізації мети створення;

б) наявність тісних зв'язків з іншими суб'єктами адміністративно-процесуального права; в) нормативно-правове закріплення здатності бути суб'єктом адміністративно-процесуальних відносин.

Доведено, що адміністративно-процесуальний статусу органу публічної адміністрації – це сукупність усіх закріплених в адміністративно-процесуальних нормах правових можливостей, з допомогою яких визначається та закріплюється призначення, функції, організація діяльності, компетенція та деліктна складова посадових осіб, які працюють у цих органах необхідних для участі в адміністративно-процесуальних відносинах.

Обґрунтовано, що однією з визначальних умов участі органів публічної адміністрації в адміністративно-процесуальних відносинах є наявність у них адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Доведено, що основним елементом процесуального статусу органу публічної адміністрації є процесуальні права та обов'язки, але реалізація процесуального статусу починається з моменту виникнення адміністративної правосуб'єктності.

Визначено, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність органу публічної адміністрації не є окремим елементом їх статусу, а є підставою для його реалізації. До ознак адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів публічної адміністрації віднесено: 1) зв'язок з публічно-владною діяльністю; 2) реалізація процесуальних прав і обов'язків, що становлять зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності у сфері публічного управління, як позитивного так і юрисдикційного характеру; 3) закріплення в нормах адміністративного права і реалізація в адміністративно-процесуальних правовідносинах; 4) наявність конкретної адміністративної процесуальної правоздатності.

Визначено особливості процесуальних прав та обов'язків суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин у сфері публічного управління: 1) наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності; 2) метою реалізації останніх є реалізація публічного інтересу держави і територіальних громад, а також гарантування прав, свобод фізичних осіб, прав та законних

інтересів юридичних осіб; 3) зазначені права та обов'язки реалізуються в адміністративно-процесуальних відносинах у сфері публічного управління позитивного та юрисдикційного характеру; 4) мають нормативно-правове закріплення, де закріплена міра належної поведінки; 5) наявність прав обов'язково кореспондується з відповідними обов'язками іншого суб'єкта зазначених правовідносин; 6) реалізація прав гарантується державним примусом щодо носія кореспондуючого обов'язку; 7) ці права належать як суб'єкту, який ініціює зазначені процесуальні правовідносини, так і учаснику, відповідно до якого розпочато зазначене провадження тощо.

Сформульовано критерії класифікації органів публічної адміністрації, які є суб'єктами адміністративно-процесуального права: 1) спрямованість їх діяльності на вирішення індивідуально-конкретної справи, яка пов'язана із реалізацією прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України або захисту зазначених прав у випадках їх порушення; 2) коло процесуальних прав і обов'язків при реалізації або захисті певного права повинно встановлюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; 3) обов'язковим учасником є тільки той орган публічної адміністрації, який безпосередньо наділений відповідною адміністративною процесуальною правосуб'єктністю; 4) наявна система процесуальних гарантій законного та обґрунтованого вирішення індивідуально-конкретних справ тощо.

Нормативно-правові акти, які регламентують процесуальну діяльність органів публічної адміністрації були систематизовані за ознакою предмету правового регулювання: 1) нормативно-процесуальні акти, які регламентують управлінський, деліктний процес та здійснення адміністративного судочинства; 2) нормативно-процесуальні акти, які визначають процесуальний статус та адміністративно-процесуальну правосуб'єктність органів публічної адміністрації; 3) нормативно-процесуальні акти, які визначають процесуальну форму вирішення конкретної індивідуальної справи.

Сформульовано визначення нормативно-правового регулювання

діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Так, під останнім слід розуміти сукупність нормативно-процесуальних актів різної юридичної сили, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини у сфері публічного управління, та спрямовані на чітку регламентацію процедурного аспекту, що сприяє не допущенню свавілля з боку органів публічної адміністрації, забезпечує рівність осіб перед законом, оскільки до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процесуальна форма вирішення конкретної індивідуальної справи.

Процесуальна форма діяльності органів публічної адміністрації варто розуміти зовнішній вияв цілеспрямованої діяльності органів публічної адміністрації, що здійснюється на підставі адміністративно-процесуальних норм, з метою виконання покладених на них публічних функцій.

До ознак адміністративно-процедурної форми доцільно віднести: 1) визначає єдину форму вирішення однопорядкових індивідуальних справ у сфері публічного управління; 2) здійснюються з метою реалізації матеріальних адміністративно-правових норм, а також у деяких випадках матеріальних норм інших галузей права; 3) має чітке закріплення в адміністративно-процесуальному законодавстві; 4) чітке закріплення процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративно-процесуальних відносин; 5) містить процесуальні гарантії для всіх учасників процесуальної діяльності; 6) завершуються прийняттям адміністративного акту органу публічної адміністрації.

Визначено напрямки діяльності органів публічної адміністрації, які поділені на: юрисдикційні та неюрисдикційні процесуальні форми. При цьому до юрисдикційних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації віднесено: судові та позасудові. Перші стосуються участі зазначених органів у адміністративному судовому процесі як суб'єктів владних повноважень. Позасудові юрисдикційні процесуальні форми діяльності стосуються провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарного провадження та провадження за зверненнями (скаргами) осіб.

До неюрисдикційних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації були віднесені наступні: 1) публічно-сервісні провадження щодо надання адміністративних послуг; 2) нормотворчі провадження; 3) контрольні-наглядові провадження; 4) провадження за зверненнями громадян позитивного характеру.

З метою забезпечення дієвого правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, створення умов для інтеграції у європейський правовий простір та підвищення ефективності діяльності останніх було запропоновано шляхи їх вирішення.

РОЗДІЛ 2.

ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

2.1. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність органів виконавчої влади

Одним із суб'єктів публічної адміністрації є органи виконавчої влади, що визначає необхідність всебічного дослідження та характеристики їх адміністративно-процесуальної правосуб'єктності. З практичної точки зору, необхідність всебічного аналізу адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади полягає у тому, що цій категорії приділялось недостатня увага з боку науковців, незважаючи на те що теорія діяльності органів виконавчої влади належить до провідних категорій юридичної науки і посідає визначне місце у її понятійному апараті, виступає своєрідним інструментом наукового аналізу функціонування адміністративних процесуальних правовідносин.

На початку постає необхідним проаналізувати категорію «органи виконавчої влади» та визначити її сутність стосовно досліджуваної теми. В свою чергу, органи виконавчої влади є одним з різновидів органів держави. Тому лише після розкриття загальних рис, які притаманні всім без винятку державним органам, можна аналізувати органи виконавчої влади в аспекті їх адміністративно-процесуальної правосуб'єктності.

Джерелом вітчизняних теоретичних конструкцій щодо державних органів треба вважати погляди німецьких вчених XIX ст., найбільш відомий з яких Г. Еллінек. Саме він, одним із перших в юридичній науці запропонував цілісну теорію державних органів, яка в різних інтерпретаціях існує і сьогодні. В своїх

роботах він сформулював своєрідну догму, за якою необхідність державних органів випливала із самої суті держави як єдиного організованого союзу. Тим самим непрямо засвідчувалося формальне поняття державного органу – структурний елемент єдиного організованого союзу. При цьому вчений зазначав, що держава і органи утворюють єдине ціле. На його думку, держава може існувати лише опосередковано через існування своїх органів. Проте органи виражають не свою волю, а волю держави. Тому вони практично не є самодостатніми суб'єктами права. Г. Еллінек насамперед визначав безпосередні органи – вищі органи держави, статус яких встановлений конституцією. Такі органи могли бути як одноособовими (монарх), так і колегіальними. Серед безпосередніх він виділяв креативні органи, або ті, що призначають. Ці органи, діючи на основі встановленої конституцією компетенції, уповноважені формувати склад інших, включно безпосередніх органів [129, с. 397-400].

Відмінності вбачалися Г. Еллінеку між первинними і вторинними органами: вторинний орган є органом відносно первинного і представляє його. Пропонувались також класифікації органів на самостійні і несамостійні, на нормальні і надзвичайні та інші. Орган представляє державу, але не як окрема особа і тільки в межах своєї компетенції. Саме компетенція, за Г. Еллінеком, є стрижневою і якісною характеристикою державного органу, який не має жодних суб'єктивних прав. На практиці можливі конфлікти «компетенцій» і «компетеційні спори» різних державних органів. Такі спори можуть вирішувати у формі судового процесу. Однак, при цьому відповідні державні органи не набувають природи окремих від держави осіб [129, с. 400-416].

Наукові досягнення німецької школи в сфері теорії державних органів були сприйняті російськими дореволюційними вченими, які виходили із своєрідної єдності понять держави і органу, з тотожності їх змісту. Так, О. О. Жилін зазначав, що державний орган – це, по суті, технічний термін для позначення певних відносин у державному союзі, утворюваних існуючим у цьому союзі правопорядком [132, с. 84]. На його думку, державні органи покликані діяти від імені держави, виражаючи її волю. Його підтримував

Ф. Ф. Кокошкін застерігаючи, що органом держави можна назвати лише той, який вчиняє певні юридичні акти, які вважаються проявом волі держави у праві, або, щонайменше, беруть участь у вчиненні таких актів [158, с. 209].

Після встановлення радянської влади категорія «державний орган» стала вивчення сферою багатьох дослідників. Перебуваючи на позиціях «класового аналізу» держави і права, запозичивши певні здобутки старої доктрини стосовно поняття і сутності державних органів, ними було виокремлено низку теоретичних положень, зокрема, що не кожний державний інститут є державним органом.

За тодішньою політико-правовою теорією державний механізм розглядався як система різних органів держави – насамперед органів державної влади, а також органів державного управління, судових органів і органів прокуратури. І лише Ради усіх рівнів вважалися власне органами державної влади. Як зазначалося в тодішній літературі, «поняття «орган державної влади» народилось у нашій країні у зв'язку з необхідністю закріпити верховенство Рад як головної державної форми народовладдя [420, с. 14]. Проте, внаслідок суспільно-політичного розвитку наведена характеристика державного механізму була коригована, і всі державні органи поступово почали визнавати органами державної влади. Серед ознак державного органу чільне місце посідає «виокремленість органу» як відносно самостійної частини державного механізму (апарату) і його наділення державно-владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави. Тим самим державний орган – це виокремлена і відносно самостійна частина (елемент) механізму держави, яка наділена юридично встановленими повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави. Головним є те, що влада держави не розподіляється між її органами і є цілісним явищем: державні органи наділені не частинами влади, а повноваженнями [158, с. 215].

В той же час В. В. Копейчиков визначає як орган, що має свою структуру і організований державою чи безпосередньо народом колектив державних

службовців, який (орган) наділений державними владними повноваженнями, має притаманну йому структуру і здійснює державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції, відповідно до свого призначення [160, с. 79]. А. І. Денисова пропонує розуміти під державним органом певним чином організовану групу людей, яка діє у відповідній сфері, в межах своєї компетенції і бере участь у реалізації певних державних функцій [107, с. 215]. У певному розумінні ширше визначає державний орган М. І. Байтін, а саме: «юридично оформлений, організаційно і господарську відокремлена частина державного механізму, яка складається з державних службовців, наділена державно-владними повноваженнями і необхідними матеріальними засобами для здійснення певних завдань та функцій у межах своєї компетенції» [427, с. 97]

Розглянувши зазначені підходи можемо сформулювати найважливіші ознаки органу державної влади: а) він є частиною державного апарату; б) здійснює від імені держави її завдання і функції; в) має владні повноваження; г) має певну компетенцію; ґ) має відповідну структуру.

Необхідно наголосити на те, що державні органи, виконуючи функції і завдання держави, покликані виступати від її імені та в її інтересах. Саме тому державним органам надається повноважень державно-владного характеру, наявність яких дозволяє їм ефективно досягати мети їх створення.

Наведені ознаки державного органу, дозволяють констатувати, що він є частиною державного апарату, яка безпосередньо і від імені держави здійснює її завдання і функції шляхом виконання державно-владних повноважень у відповідній сфері державної діяльності. Подібне визначення державного органу дозволяє відмежувати його від інших організацій і віддзеркалити його специфіку.

Основний закон нашої держави серед засад конституційної влади виділяє принцип розподілу державної влади на три гілки (законодавчу, судову, виконавчу), закріплюючи за органами держави відповідні сфери державно-владної діяльності, в межах яких дані органи здійснюють свої функції [168].

Відповідно виділяються такі види державних органів – законодавчий (Верховна Рада України), виконавчі та судові.

Відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98, виконавча влада – це одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю [322].

У зв'язку із зазначеним, будь-яка держава, яка обрала шлях демократичного розвитку, завжди застосовує при організації державної влади принцип розподілу влади та систему стримувань та противаг як реальний механізм недопущення авторизації влади в одних «руках», запобігання зловживань та перевищень використання владних повноважень і, як наслідок, захисту прав, свобод та законних інтересів свого народу [88, с. 29].

В той же час, В. Б. Авер'янов висловлює думку, що розподіл влади, з одного боку, – це виділення основних функціональних видів (частин) діяльності держави – законотворення, правозастосування і правосуддя», а з іншого – структурна побудова державного апарату з різних видів (груп) державних органів – законодавчих, виконавчих і судових» із відповідним їх обсягом компетенції [4, с. 30]. Ю. О. Фрицький наголошує на тому, що державна влада є єдиною і неподільною, розподілу ж, розмежуванню належать лише владні повноваження – законодавчі, виконавчі і судові, які, незважаючи на певну самостійність і незалежність, є інтегрованими частинами єдиної за своїм походженням державної влади [450, с. 15]. К. А. Бабенко стверджує, що зміст теорії розподілу державної влади складає реалізація двох основоположних завдань, що стоять перед сучасними демократичними державами: 1) забезпечення ефективного функціонування органів державної влади; 2) формування механізмів, що унеможливають монополізацію влади і

перетворення демократичного політичного режиму на будь-яку з недемократичних форм» [42, с. 8].

Нами підтримується позиція Є. А. Гетьмана, що конституційний принцип розподілу влади є більш комплексним правовим інститутом, який слід розуміти: як декларування, тобто у відповідності із Конституцією України, що в державі єдина державна влада реалізується на підставі розмежування її на законодавчу, виконавчу та судову гілки; як реалізація, тобто фактичний розподіл повноважень між відповідними кожній гілці влади державними органами та встановлення меж їх взаємодії, контролю, підзвітності, засобів реагування тощо, з метою недопущення свавілля, перевищення та зловживання владою [89, с. 42].

Щодо розуміння категорії «виконавчої влади», як різновиду державної влади у науковій літературі містяться досить різні як за змістом, так і за формою підходи. Звернення до енциклопедичних джерел надає можливість визначити, що виконавча влада – це одна з трьох гілок державної влади, котра організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої в законах волі суспільства, охорону прав і свобод людини [247, с. 395]. Досить цікавим є визначення виконавчої влади, за яким вона відповідно до теорії «поділу влад» – влада правозастосовча, яка здійснює функцію виконання законів, котрі приймаються парламентом, тобто законодавчою владою [474, с. 365]. Схожої за змістом позиції з досліджуваного питання також дотримується В. Б. Авер'янов, який зазначає, що об'єктивне призначення виконавчої влади виконання законів та інших правових актів [3, с. 239].

В юридичній доктрині також висловлюються дещо інші погляди на поняття виконавчої влади. Так, В. М. Шаповал наголошує, що виконавча влада – це широка сукупність державних органів та установ, що здійснюють владно-політичні та владно-адміністративні функції [464, с. 5]. К. М. Солянік, в свою чергу, до системи органів виконавчої влади також відносить виконавчі органи місцевих рад. На його думку виконавчі органи місцевих рад в Україні, на

відміну, наприклад, від деяких країн СНД, завдяки існуючій формі закріплення в законі їх повноважень, визнаються як нижчий рівень органів виконавчої влади, що є функціонально інтегрованими в її систему [422, с. 76]. Підтримку зазначених позицій можна знайти у працях В. І. Борденюк, який зазначає, що за умов демократичного політичного режиму виконавча влада має своєрідне продовження в місцевому самоврядуванні, яке є однією із форм демократичної децентралізації виконавчої влади. [62, с. 18]. Висловлюючи власну позицію з приводу віднесення органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади зазначимо, що таку позицію не можна вважати виваженою з наступних причин: 1) органи місцевого самоврядування відрізняються від органів державної влади за способом утворення, за джерелами фінансування, системою підпорядкування, тобто за сутнісними та якісними характеристиками; 2) що стосується виконання завдань та функцій органів державної влади, то органи місцевого самоврядування здійснюють останні відповідно до принципу делегування повноважень, а не у зв'язку з делегуванням повноважень. Тож з викладеного випливає, що виконавча влада може здійснюватися в тому числі органами місцевого самоврядування, проте це не дає підстав для їх віднесення до органів виконавчої влади.

Найбільш вдало розкрив поняття виконавчої влади Ю. В. Мельник, який вважає, що під виконавчою владою необхідно розуміти одну з гілок державної влади, основним призначенням якої є здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; її зміст складає виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади, що спрямована на управління різними сферами суспільного життя шляхом реалізації відповідних владних повноважень методами і засобами, які визначаються законодавством [206, с.73].

Виконавча влада здійснюється відповідними суб'єктами – органами виконавчої влади, які разом із організаційно-структурним механізмом складають у своїй сукупності систему виконавчої влади.

Стосовно поняття органу виконавчої влади в юридичній науці немає якихось суттєвих розбіжностей у визначенні різними вченими. А. С. Васильєв під органом державної виконавчої влади розуміє первинний елемент апарату державного управління, який утворюється державою для здійснення від її імені задач і функцій державної виконавчої влади [68, с. 78].

Д. М. Бахрах під виконавчими органами державної влади розуміє такі органи, що наділені наступними ознаками: здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність; владні повноваження по відношенню до інших організацій, громадян; наділені оперативною самостійністю; як правило мають постійні штати; утворюються вищими органами; підзвітні та підконтрольні вищим органам виконавчої влади. Їх створення, структура, порядок діяльності в основному регламентуються нормами адміністративного права. При цьому автор підкреслює, що ці ознаки взаємопов'язані, що виконавчим органам державної влади притаманна саме вся перерахована сукупність особливостей [50, с. 457].

Деякі юристи-науковці розглядають орган виконавчої влади як один із елементів системи державного управління. Так, О. А. Машков та Н. Р. Нижник відмічають, що «із загальносистемної точки зору орган державного управління являє собою цілісну частину державного механізму, що посідає певне місце в ієрархії (системі) виконавчо-розпорядчих органів; він створений та існує для досягнення соціально значущих і нормативно закріплених цілей, виконує певний набір функцій через більш чи менш постійні форми та методи діяльності і наділений для цього правами та обов'язками (компетенцією), з'єднаний стійкими управлінськими зв'язками з фіксованим рядом об'єктів управління в межах певної сфери діяльності держави» [225, с. 19].

Українське законодавство поняття «органи виконавчої влади» визначає як самостійний вид органів державної влади, які, згідно з конституційним принципом поділу державної влади, мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої [322].

Однак на нашу думку, найбільш точно і повно визначив сутність поняття органу виконавчої влади Ю. П. Битяк. Він пропонує розуміє під органом виконавчої влади (державного управління) організацію, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю [14, с. 61].

Таким чином, все, сказане вище дає змогу відокремити органи виконавчої влади від інших органів апарату держави та органів місцевого самоврядування. Характерними ознаками органів виконавчої влади на відміну від інших державних органів, є, по-перше, характер діяльності – виконавчо-розпорядчий, по-друге, порядок утворення цих органів та призначення їх керівників, по-третє, обсяг та зміст компетенції, по-четверте, підзвітність, підпорядкованість та підконтрольність вищим органам.

Органи виконавчої влади реалізуючи державно-владні функції складають певну систему, яка має специфічні ознаки. По-перше, система органів виконавчої влади перебуває в певних організаційно-правових зв'язках із системами інших державних органів, які уособлюють собою державний механізм [95, с. 6]. По-друге, в системі органів виконавчої влади виникають своєрідні внутрішньо організаційні зв'язки між нижчестоящими і вищестоящими органами – розпорядництво та підпорядкованість. Розпорядництво одного органу управління стосовно іншого є однією з головних форм організаційних зв'язків. Для останнього можуть бути юридично обов'язковими акти органу, якому він підпорядкований. Відповідно до ст. 117 Конституції України постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України є обов'язковими до виконання. Вказана ознака органу виконавчої влади часто має інший бік – підпорядкованість одного органу іншому, в межах якої спрямовується і координується робота органів виконавчої влади (про це

йдеться, наприклад, у п. 9 ст. 116 Конституції України – Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади) [156, с. 151-156].

Система органів виконавчої влади складається з частин (рівнів). Якщо сама система базується на спільності об'єднаних органів, що покликані здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність, то поділ її на рівні здійснюється на підставі відмінностей (які можна розглядати одночасно і як критерій систематизації), що існують в обсязі та характері компетенції, територіальних масштабах діяльності, порядку формування, методів прийняття рішень [14, с.61-65].

З огляду на викладене ланку системи органів виконавчої влади можна визначити як групу органів, яка наділена відповідною компетенцією і має єдиний територіальний масштаб діяльності [115, с. 19]. На підставі зазначених ознак, в системі органів виконавчої влади необхідно виокремити структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

- 1) вищого – Кабінет Міністрів України;
- 2) центрального – міністерства, служби, агентства, інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [382]. Слід зауважити, що такий вид центральних органів, як центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, був запроваджений ще в 1999 році Указом Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» [361].

- 3) адміністративно-територіального – місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації [274].

Враховуючи, що в подальшому в нашій роботі буде розглядатися адміністративно-процесуальна правосуб'єктність зазначених органів доцільно розглянути кожну ланку дещо детальніше.

Кабінет Міністрів України за своїм конституційним статусом є вищим органом у системі органів виконавчої влади та очолює систему органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та

контролюючи їх діяльність. Кабінет Міністрів України має загальну компетенцію, яка спрямована на організацію виконання Конституції та законів України, актів Президента України, власної програми діяльності, схваленої Верховною Радою України (згідно з п. 11 ст. 85 Основного Закону), постійного контролю за виконавчою діяльністю підвідомчих органів, вжиття заходів по усуненню недоліків у роботі цих органів [168; 325; 115, с. 19].

Суть загальної компетенції Кабінету Міністрів України полягає в тому, що він в її межах вирішує питання, які виникають при здійсненні державного управління в усіх сферах життя держави. Більш конкретні питання вирішуються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, що мають відповідну компетенцію [115, с. 19].

В той же час, Кабінет Міністрів України реалізує наступні процесуальні повноваження у сфері правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а саме: забезпечує проведення державної правової політики; здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади; вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції; здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками; створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню; здійснює заходи щодо забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги; забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів; організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей; забезпечує координацію і

контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції; звертається до Конституційного Суду України для надання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, а також для офіційного тлумачення Конституції та законів України; приймає рішення щодо забезпечення представництва інтересів Кабінету Міністрів України під час розгляду справ у Конституційному Суді України; може бути позивачем та відповідачем у судах, зокрема звертатися до суду, якщо це необхідно для здійснення його повноважень у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України; інтереси Кабінету Міністрів України у судах представляє Міністерство юстиції України, якщо інше не передбачено законами України або актами Кабінету Міністрів України [38].

Основною процесуальною формою реалізації компетенції Кабінету Міністрів України є його нормотворча діяльність – постанови і розпорядження, що є обов'язковими до виконання на всій території України. Це означає, що діяльність Кабінету Міністрів України поширюється на всю територію України, тобто масштаб його діяльності загальнодержавний [325; 115, с. 19].

Наступною ланкою системи вищих органів виконавчої влади є центральні органи. На цьому структурному рівні в системі органів виконавчої влади перебувають міністерства, служби, агентства, інспекції та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [361; 340].

Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовує і координує Кабінет Міністрів України, якому вони підвідомчі і безпосередньо підпорядковані. Накази міністерства та центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині [382].

За обсягом і характером компетенції центральні органи виконавчої влади поділяються на органи з галузевою і органи з міжгалузевою компетенцією. До перших належать міністерства та центральні органи виконавчої влади зі

спеціальним статусом. Суть галузевого управління полягає в тому, що міністерства керують окремими галузями – промисловістю, сільським господарством, транспортом і таке інше, як правило, через певну систему органів.

За територією дії центральні органи виконавчої влади, схожі з Кабінетом Міністрів України, бо мають загальнодержавний масштаб діяльності. Їх акти діють на всій території України і у випадках, передбачених законодавством, є обов'язковими до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

Останній структурний рівень складають місцеві державні адміністрації, що є місцевими органами виконавчої влади та військово-цивільні адміністрації [274]. Згідно зі ст. 118 Конституції України та ст.1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [329] виконавчу владу в областях і районах, у містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Організація та порядок діяльності місцевих органів виконавчої влади в містах Києві та Севастополі мають деякі особливості, які зазначені в окремих законах.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Дане положення свідчить про певний адміністративно-територіальний масштаб діяльності місцевих державних адміністрацій. Аналіз їх повноважень, що передбачені Законом України «Про місцеві державні адміністрації», дає змогу зробити висновок, що вони мають загальний характер компетенції, тобто на своєму рівні можуть приймати рішення з питань, що виникають у різних сферах здійснення виконавчої влади. В цьому місцеві державні адміністрації певною мірою схожі на Кабінет Міністрів України, але, на відміну від останнього, дія їх актів обмежена відповідною адміністративно-територіальною одиницею [329].

Аналіз законодавчих актів надає можливість виокремити адміністративну процесуальну правосуб'єктність місцевих державних адміністрацій. Отже, місцева державна адміністрація: забезпечує виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади; забезпечує здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; забезпечує розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території; здійснює заходи щодо організації правового інформування і виховання населення; забезпечує надання безоплатної первинної правової допомоги; розглядає питання і вносить пропозиції про нагородження державними нагородами України; оголошує у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони надзвичайної ситуації; здійснює передбачені законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей; погоджує проект плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодіє з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків; забезпечує своєчасне інформування населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; розглядає проектну документацію на будівництво захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) та розділ щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту

(цивільної оборони) у складі містобудівної документації; розглядає справи про адміністративні правопорушення, віднесені до її відання, утворює адміністративні та спостережні комісії, координує їх діяльність; забезпечує здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону; здійснює державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (крім обласних державних адміністрацій); звертається до суду та здійснювати інші функції і повноваження у спосіб, передбачений Конституцією та законами України [329].

В той же час, військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції [274]. Виходячи із даного визначення, військово-цивільні адміністрації утворюються для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених нормами діючого законодавства у районі проведення антитерористичної операції [274].

Військово-цивільні адміністрації є юридичними особами публічного права і наділяються цим та іншими законами повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Варто звернути увагу, що військово-цивільні адміністрації на відповідній території за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України мають право: 1) встановлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів; 2) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості; 3) організувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби –

огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, крім обмежень, установлених Конституцією України; 4) порушувати у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань; 5) організувати контроль за роботою підприємств телекомунікацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз'яснювальної роботи серед населення, особового складу військових формувань і правоохоронних органів; 6) встановлювати обмеження щодо торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі; 7) вилучати у громадян на зберігання вогнепальну зброю та боєприпаси, холодну зброю, а в підприємств, установ і організацій також навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини; 8) встановлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб безпеки; 9) організувати евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також евакуацію підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське і культурне значення [274].

В той же час, військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження із: підготовки та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі у комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території; складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; забезпечення виконання відповідного

бюджету; встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань; прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань; надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок та надання таких земельних ділянок в оренду на строк понад один рік); вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення строком не більше одного року, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, адвокатури, Національного антикорупційного бюро України і Державної кримінально-виконавчої служби України; скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття у межах, визначених законом, рішень з

питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність тощо [274].

На підставі викладеного, під органом виконавчої влади варто розуміти організацію, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена адміністративно-процесуальними повноваженнями виступати за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю.

У свою чергу, характерними рисами органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-процесуального права є: 1) цілісність елементів; 2) їх взаємозалежність (один суб'єкт формує державну політику, інший її реалізує, а третій здійснює контроль за законністю діяльності останніх); 3) визначення компетенції та процесуальних повноважень, залежно від місця в ієрархічно побудованій системі органів виконавчої влади та виконуваних завдань й функцій; 4) динаміка взаємовідносин між елементами системи та зовнішнім середовищем; 5) організаційна відокремленість та самостійність але при цьому їх діяльність урівноважена засобами парламентського, президентського та судового контролю; 6) виконавчо-розпорядчий характер діяльності, підзвітність, підпорядкованість та підконтрольність вищим органам; 7) похідним від конституційно-правового статусу органів виконавчої влади є їх статус як основного (провідного) інституту публічного управління; 8) реалізація процесуальної компетенції органами виконавчої влади на підставах, встановлених чинним законодавством, у межах владної діяльності, що здійснюється постійно, цілеспрямовано, динамічно у взаємодії із іншими інститутами держави; 9) має місце територіальна визначеність меж реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади; 10) універсальність органів виконавчої влади, яка проявляється у компетенції щодо прийняття правових актів нормативного та індивідуального характеру.

Останні приймаються під час реалізації у процесуальній формі владних повноважень неюрисдикційного і юрисдикційного змісту; 11) професіоналізм працівників органів виконавчої влади, тобто діяльність зазначених органів здійснюється спеціально утвореними і підготовленими суб'єктами (посадовими особами).

У зв'язку з викладеним, слід констатувати, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність закріплює правове положення органів виконавчої влади у сфері адміністративно-процесуального права у його широкому розумінні. Структурно-складний її зміст проявляється у тому, що всі її елементи складають органічну єдність та функціональний зв'язок.

Отже, під адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю органів виконавчої влади слід розуміти правову спроможність (можливість і здатність) органів виконавчої влади бути носіями прав і обов'язків та брати участь у адміністративно-процесуальних правовідносинах.

Елементами адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади виступають: адміністративна процесуальна правоздатність, адміністративна процесуальна дієздатність і конкретні адміністративно-процесуальні права та обов'язки.

У свою чергу особливостями процесуальних прав органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин є: 1) наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності; 2) метою реалізації останніх є вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління; 3) зазначені права реалізуються в адміністративно-процесуальних управлінських, деліктних відносинах та в судовому адміністративному процесі; 4) мають нормативно-правове закріплення міри належної поведінки; 5) наявність процесуальних прав обов'язково кореспондується з відповідними обов'язками іншого учасника адміністративно-процесуальних правовідносин; 6) реалізація процесуальних прав гарантується процесуальними гарантіями щодо носія кореспондуючого обов'язку; 7) ці права належать як органу виконавчої влади, який ініціює зазначені процесуальні правовідносини, так і

учаснику, відповідно до звернення якого розпочато зазначені правовідносини тощо.

В той же час, до особливостей процесуальних обов'язків органів виконавчої влади варто віднести наступні: 1) такі обов'язки є необхідною, належною поведінкою посадових осіб органів виконавчої влади; 2) вони покладаються з метою виконання встановлених законодавством завдань та функцій; 3) ці обов'язки реалізуються у процесуальних адміністративних правовідносинах; 4) вони не можуть існувати поза зв'язками із процесуальними правами інших учасників правовідносин; 5) реалізація таких обов'язків забезпечується державним примусом; 6) мають правове закріплення в нормативно-правових актах, які регламентують діяльність органу виконавчої влади.

2.2. Процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-процесуального права

Діяльність органів виконавчої влади щодо здійснення публічного управління – є різновидом суспільної діяльності людей, що потребує відповідної професійної та теоретичної підготовки і повинна реалізуватися у належних і відповідних прийомах, засобах, – формах і методах, які визначаються інтересами і потребами суб'єктів і об'єктів управління в конкретний історичний період, а також специфікою цілей і кожного окремого органу виконавчої влади. Кожному з видів органів виконавчої влади притаманний особливий «набір» форм діяльності в залежності від завдань і функцій, що реалізуються. Безумовно, діяльності органів виконавчої влади переважно реалізується за допомогою адміністративно-правових форм діяльності, як зовнішнього вияву конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань. В даному

підрозділі нами ставиться на меті розглянути поняття, зміст та визначити основні процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади.

Виходячи з висвітлення сучасних концепцій щодо підходів розуміння адміністративного процесу, що було здійснено у попередніх підрозділах, слід зробити узагальнюючий висновок, що зміст процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади складають юрисдикційні та неюрисдикційні процесуальні форми діяльності [39, с. 109].

Юрисдикційні процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади доцільно поділити на судові та позасудові. Перші стосуються участі органів виконавчої влади у адміністративно-судовому процесі у якості суб'єкта владних повноважень. Позасудові юрисдикційні процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади стосуються провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарного провадження та провадження за зверненнями (скаргами) осіб [39, с. 111].

Неюрисдикційні процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади необхідно пов'язувати з провадженням з прийняття адміністративних актів, реєстраційним провадженням, дозвільним провадженням, установчим провадженням, провадженням з реалізації контрольно-наглядових повноважень, виконавчим провадженням, атестаційним провадженням, провадженням із земельних, екологічних, фінансових, бюджетних та податкових справ тощо [39, с. 111].

До першого виду органів виконавчої влади, відповідно до нашої класифікації (підрозділ 2.1) [35, с. 119] належить Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України посідає центральне місце в системі органів виконавчої влади. Уряд є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів [325; 314]. Він відповідальний перед

Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України [168].

Процесуальні форми діяльності Кабінету Міністрів України включають як юрисдикційні, так неюрисдикційні форми діяльності (виходячи зі змісту процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади). Отже, Кабінет Міністрів України є органом державної влади і відповідно до ст. 48 КАС України може бути учасником при розгляді адміністративної справи, а отже має повноцінні юрисдикційно-судові процесуальні форми діяльності [150].

Відповідно до ст. 49 КАС України Кабінет Міністрів України як особа, яка бере участь у справі, має право: 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; 2) знайомитися з матеріалами справи; 3) заявляти клопотання і відводи; 4) давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; 5) подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; 6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; 7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; 8) знайомитися з технічним записом, журналом судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії і подавати письмові зауваження до них; 9) робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; 10) оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів; 11) користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм цим Кодексом [150].

Згідно КАС України Кабінет Міністрів України може бути як відповідачем так і позивачем в межах адміністративного судового процесу. У випадках, встановлених законом, Кабінет Міністрів України може звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому Кабінет Міністрів України повинен надати адміністративному суду докази, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможливають самостійне

звернення цих осіб до адміністративного суду для захисту своїх прав, свобод та інтересів [150].

На підтвердження зазначеного звернемося до судової практики. Так, в межах адміністративної справи № 826/1797/15 Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання «Незламність» (позивач) звернулася до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Секретаріату Кабінету Міністрів України (відповідач), третя особа – Міністерство соціальної політики України про зобов'язання Секретаріат Кабінету Міністрів України відкликати з Міністерства соціальної політики України лист Секретаріату Кабінету Міністрів України від 15.12.2014 № 17443/2/2-14, відповідно до якого було надіслано копію звернення громадської організації «Народний люстраційний центр», копію інформації Державної реєстраційної служби України про внесення змін до складу керівних органів ГО «ВО «НЕЗЛАМНІСТЬ» для врахування у роботі Громадської ради при Мінсоцполітики України та розгляду питання про необхідність внесення змін до наказу Міністерства № 746 від 08.10.2014 року [258].

У свою чергу в межах адміністративної справи К/9991/54288/12 Кабінет Міністрів України подав до Вищого адміністративного суду України касаційну скаргу на постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 30 травня 2012 року та ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 14 серпня 2012 року по справі № 2а-5279/12/2670, в якій посилаючись на порушення судами норм матеріального та процесуального права, просить скасувати судові рішення першої та апеляційної інстанцій та прийняти нове, яким у задоволенні позовних вимог відмовити повністю [253].

З наведеного можемо зробити висновок, що Кабінет Міністрів України користується всіма передбаченими для інших органів державної влади правами та обов'язками передбаченими КАС України [35, с. 120].

Особливістю юрисдикційно-судової форми діяльності Кабінету Міністрів України є те, що відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, його інтереси під час розгляду справ адміністративними судами представляє

Міністерство юстиції України [314]. Документи, що надходять до Кабінету Міністрів України, з питань розгляду адміністративними судами справ, стороною або третьою особою в яких є Кабінет Міністрів України, Секретаріат Кабінету Міністрів України надсилає в день їх реєстрації Міністерству юстиції України та органу виконавчої влади (підприємству, установі, організації), причетному до вирішення питання, що розглядається судом, для підготовки необхідних матеріалів та документів Кабінету Міністрів України [314].

В подальшому, у разі надходження ухвали суду про відкриття провадження у справі щодо оскарження актів Кабінету Міністрів України його Секретаріат невідкладно надсилає Міністерству юстиції України копії оспорюваного акту та документів, на підставі яких він був прийнятий. Причетний до розгляду справи орган публічної влади подає Міністерству юстиції України на його вимогу та у визначений ним строк обґрунтований висновок разом з копіями необхідних документів, завіреними у встановленому порядку, а також у разі потреби відповідні пояснення. Міністерство юстиції України разом з причетним до розгляду справи органом публічної влади забезпечує підготовку необхідних для провадження у справі матеріалів, готує відповідні документи Кабінету Міністрів України (відзив, заява тощо) та надсилає їх суду у визначений законодавством строк з одночасним поданням копій Кабінетові Міністрів України [314].

В окремих випадках Міністерство юстиції України може вносити пропозиції щодо надсилання до суду документів за підписом Прем'єр-міністра України. У разі потреби такі документи за рішенням Прем'єр-міністра розглядаються на засіданні Кабінету Міністрів України. Міністерство юстиції України регулярно інформує Кабінет Міністрів України про хід розгляду справ у судах і прийняті рішення та подає Кабінетові Міністрів пропозиції щодо подальших дій. Секретаріат Кабінету Міністрів України проводить постійний моніторинг та аналіз результатів розгляду судами справ, стороною або третьою особою в яких є Кабінет Міністрів, вивчає причини та умови, що стали

підставою для звернення до суду з позовом, про що інформує Прем'єр-міністра України [314].

Після винесення рішення по суті справи виконавчий документ або постанова про відкриття виконавчого провадження у разі надходження до Кабінету Міністрів України надсилається відповідним центральним та місцевим органам виконавчої влади, державним господарським об'єднанням, підприємствам, установам та організаціям листом за підписом Міністра Кабінету Міністрів України або за його дорученням одного із його заступників для внесення у визначений строк Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо забезпечення виконання рішення суду. Про виконавчий документ або постанову Секретаріат одночасно інформує Прем'єр-міністра України [314].

Отже, з наведеного можемо зробити висновок, що реалізація юрисдикційно-судової процесуальної форми діяльності Кабінету Міністрів України здійснюється за участю Міністерства юстиції України та Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Що стосується юрисдикційно-несудової процесуальної форми діяльності Кабінету Міністрів України, то вона в першу чергу здійснюється шляхом реалізації дисциплінарних проваджень з питань відповідальності підпорядкованих органів державної влади та посадових осіб.

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» посада члена уряду (міністра) належить до політичної посади, на яку не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [325]. Виходячи з цього міністр несе політичну відповідальність, яка полягає у відповідальності політика перед Прем'єр-міністром, що може призвести тільки до втрати влади (посади). Зазвичай рішення про відставку приймається «з політичних мотивів». Як зазначає В. І. Мельниченко, політична відповідальність є не стільки індивідуальною, скільки колективною; не стільки ретроспективною (такою, що передбачає настання негативних наслідків у разі вчинення певних дій, прийняття рішень або бездіяльності), скільки позитивною, спрямованою на

формування свідомого ставлення до використання влади як вияв публічної довіри [207].

Відповідно до ст. 45 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII міністр несе як солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України, так і індивідуальну відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління (звільнення з посади окремого члена уряду) [325]. На думку Н. Г. Плахотнюк, індивідуальну юридичну відповідальність керівника за рішення органу зумовлює принцип призначуваності [243, с. 147].

Особиста відповідальність міністра передбачена і в Типовому положенні про міністерство України [113]. Держава, наділяючи міністра правом приймати рішення, формувати та реалізовувати державну політику у відповідній сфері (у тому числі й шляхом видання нормативних актів) передбачає його персональну відповідальність, яка не повинна залежати від будь-яких факторів, що вплинули на це рішення. Міністр як керівник міністерства несе відповідальність за здійснення своєї нормотворчої функції на етапах прийняття рішення щодо розробки нормативного акта, визначення відповідальних за розробку проекту нормативного акта, затвердження нормативного акта шляхом підписання наказу [113]. В той же час, Президент України, Прем'єр-міністр України може оголосити догану міністру за неналежне виконання службових обов'язків, і така відповідальність має дисциплінарний характер. Проте, як показує практика, жоден міністр не був притягнутий до подібного виду дисциплінарної відповідальності, незважаючи на результати перевірок, проведених органами юстиції [113].

В даному випадку можемо констатувати, що дисциплінарне провадження в діяльності Кабінету Міністрів України полягає у відповідальності міністрів перед Президентом України та Прем'єр-міністром України і на практиці зводиться до звільнення з займаної посади винних осіб.

Важливою процесуальною формою діяльності Кабінету Міністрів України є провадження по зверненням громадян. Дана процесуальна форма

регламентується у відповідності до Регламенту Кабінету Міністрів України [314].

Звернення громадян, адресовані Кабінетові Міністрів України, Прем'єр-міністрові України та іншим членам уряду розглядаються Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Після чого Секретаріат опрацьовує звернення та готує пропозиції для розгляду Прем'єр-міністром України чи міністрами для прийняття рішення щодо порушеного питання. Відповіді за результатами розгляду звернень громадян надають Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, Міністр Кабінету Міністрів, міністр, який не очолює міністерство, та відповідно до компетенції керівники органів виконавчої влади, інші уповноваженні посадові особи [314].

Якщо вирішення питання, порушеного у зверненні, не належить до повноважень Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, Міністра Кабінету Міністрів, міністра, який не очолює міністерство, Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає звернення протягом п'яти днів за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється авторові [314].

Крім розглянутої процедури розгляду звернень, члени Кабінету Міністрів України проводять особистий прийом громадян, у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України «Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України» [343].

Згаданий Порядок визначає основні вимоги до організації та проведення особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України. Особистий прийом громадян Прем'єр-міністром України проводиться відповідно до ст. 23 Закону України «Про звернення громадян» [323].

Особистий прийом громадян Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами України та міністрами (члени Кабінету Міністрів України) проводиться у приймальні Кабінету Міністрів України у визначені графіком дні з 15-ї до 17-ї години. У разі відсутності Першого віце-прем'єр-міністра України чи одного з віце-прем'єр-міністрів України, інших членів Кабінету Міністрів

України особистий прийом громадян проводять уповноважені ними посадові особи [343].

Попередній запис на особистий прийом до членів Кабінету Міністрів України проводиться працівниками Управління роботи із зверненнями громадян Секретаріату Кабінету Міністрів України (Управління) разом з працівниками служб членів Кабінету Міністрів України у визначені графіком дні з 10-ї до 13-ї години. За дорученням керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України до проведення попереднього запису громадян на особистий прийом до Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів України можуть залучатися працівники відповідних структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України [343].

Під час проведення особистого прийому громадян можуть бути присутні їх представники, повноваження яких оформлені в установленому порядку, та/або особи, які перебувають у родинних відносинах з такими громадянами. Присутність сторонніх осіб під час проведення особистого прийому громадян не допускається. З урахуванням рішення, прийнятого під час особистого прийому посадовою особою, яка його проводила, працівники Управління, відповідних служб та структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України опрацьовують проекти резолюцій до звернень громадян і подають їх на розгляд Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра України та відповідного міністра [343].

Управління проводить систематичний аналіз і узагальнення звернень громадян на особистому прийомі, подає відповідну інформацію один раз на півроку керівництву Секретаріату Кабінету Міністрів, один раз на рік – Кабінетові Міністрів України [343].

Особливе місце серед процесуальних форм діяльності Кабінету Міністрів України посідає провадження стосовно прийняття та опрацювання адміністративних актів (актів публічного управління). Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає обов'язкові для виконання акти – постанови і

розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України [314; 325]. Зазначена процесуальна форма діяльності буде розглянута в наступному підрозділі присвяченому адміністративним актам органів виконавчої влади.

Важливою складовою системи органів виконавчої влади є центральні органи виконавчої влади. Їх правовий статус визначений Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України [382].

Центральні органи виконавчої влади зобов'язані забезпечувати проведення державної політики у відповідних сферах і галузях суспільного та державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України та уряду тощо.

Систему центральних органів виконавчої влади згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» утворюють міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Іншими центральними органами виконавчої влади згідно ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» є: 1) служби – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам; 2) агентства – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління; 3) інспекції – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства [382].

Зазначена оптимізація була спричинена відсутністю чіткого розмежування повноважень органів публічної адміністрації між собою, їх дублювання, невизначеність сфер їхньої відповідальності та хибним підходом до принципів діяльності органів публічної влади [455, с. 55-56].

Даючи правову оцінку проведенню оптимізації діяльності органів виконавчої влади, Центр політико-правових реформ, зазначає, що є позитивним спроба інституційно виокремити й термінологічно розрізнити органи, що здійснюють контроль-наглядові функції (інспекції), а також управління об'єктами державної власності (агентства). А от щодо «служб» виглядає так, що вони поєднують і функції з надання адміністративних послуг, і вже згадані контроль-наглядові функції. Тобто тут зберігається інституційний конфлікт інтересів, що становить собою найбільший корупційний чинник [396, с. 210-211]. З цього приводу варто навести точку зору О. М. Банчука. Вчений зазначає, що адміністративний орган при наданні адміністративних послуг здійснює певні «контрольні повноваження» у вигляді перевірки комплексності поданих документів, правильності їх оформлення, відповідності закону і фактичним обставинам. Але ці повноваження спрямовані виключно на прийняття законного і об'єктивного адміністративного рішення [45, с. 17]. Для вирішення цієї проблеми О. М. Банчук пропонує віднайти нову назву для цієї адміністративної діяльності, що дозволить розмежувати описані поняття і зумовить відмову від найменування «адміністративного контролю (нагляду)» для позначення різних видів перевірок органів виконавчої влади щодо діяльності приватних фізичних та юридичних осіб. Вчений пропонує зазначені види діяльності поділити на «адміністративний контроль» та «інспекційну діяльність» [45, с. 17–18].

В той же час, зі змісту Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI вбачається, що до системи «інших центральних органів виконавчої влади» належать центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [382].

Центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом згідно зі ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» є:

1) Антимонопольний комітет України; 2) Фонд державного майна України; 3) Державний комітет телебачення і радіомовлення України [382]. Зазначеним Законом передбачено, що перелік інших центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом є невичерпним.

В межах нашого дослідження, виходячи зі змісту процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади доцільно розглянути виокремленні нами процесуальні форми діяльності центральних органів виконавчої влади: 1) юрисдикційні (участь центральних органів виконавчої влади у адміністративно-судовому процесі, провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження та провадження за зверненнями (скаргами) осіб); 2) неюрисдикційні (провадження з опрацювання та прийняття нормативних актів, дозвільне провадження, провадження з реалізації контрольних-наглядових повноважень).

Згадані процесуальні форми діяльності притаманні більшості центральних органів виконавчої влади, їх реалізація є першочерговою умовою успішної реалізації функцій центральних органів виконавчої влади, як органів публічного управління держави.

Центральні органи виконавчої влади, як і Кабінет Міністрів України відповідно до статті 48 КАС України можуть брати участь в розгляді адміністративних справ [150]. Будь-який центральний орган виконавчої влади як особа, яка бере участь у справі, має права передбачені ст. 46 КАС України [150]. Центральні органи виконавчої влади можуть виступати як відповідач і позивач в межах адміністративного судового процесу. У випадках, встановлених законом, центральний орган виконавчої влади, також може звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому відповідний орган повинен надати адміністративному суду докази, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможливають самостійне звернення цих осіб до адміністративного суду для захисту своїх прав, свобод та інтересів [150].

З наведеного можемо зробити висновок, що центральні органи виконавчої влади користується усіма передбаченими для інших органів державної влади правами та обов'язками передбаченими КАС України [35, с. 123].

Характерною процесуальною формою діяльності переважної більшості центральних органів виконавчої влади є провадження у справах про адміністративні правопорушення. Законодавець лише у двох випадках передбачає способи виконання постанов в справах про адміністративні правопорушення, а саме – при провадженні щодо виконання штрафу та при провадженні щодо виконання постанови у частині відшкодування майнової шкоди (ст.ст. 307, 308, 329, 330 КУпАП). Проте, на нашу думку, такий поділ виконавчого провадження не зовсім повний. Слід говорити, також про добровільне і примусове виконання як про підвиди провадження по виконанню постанов про накладення адміністративного штрафу та провадження по виконанню постанов в частині відшкодування майнової шкоди [152].

Науковці підходять до класифікації провадження у справах про адміністративні правопорушення дещо ширше. Так, Н. Г. Саліщева крім того виділяє окремі різновиди провадження щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень в залежності від участі органа виконання в ухваленні рішення в справі [403, с. 21].

Звісно, що не може бути єдиного порядку здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення для всіх центральних органів виконавчої влади. Це обумовлено, передовсім, характером того чи іншого виду адміністративного стягнення [137, с. 17; 466, с. 116]. Виходячи з цього, логічно виділяти види виконавчого провадження в залежності від виду адміністративного стягнення. До того ж і в КУпАП провадження щодо виконання кожного виду стягнення виділяється в окремі глави [152].

Сутність провадження в справах про адміністративні правопорушення, що здійснюється центральними органами виконавчої влади характеризується, насамперед, особливістю процедур, суть яких полягає в тому, що вони носять

як матеріально-технічний, так і процесуальний характер, і лише незначна їх частина являє собою виключно процесуальні дії [35, с. 124].

Конкретний зміст провадження проявляється в його стадіях. Кожне адміністративне провадження, в тому числі провадження в справах про адміністративні правопорушення, що здійснюється центральними органами виконавчої влади становить послідовний ряд закономірно пов'язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації прав і взаємних обов'язків. Більшість науковців, досліджуючи провадження в справах про адміністративні правопорушення обмежуються виділенням в ньому наступних етапів: а) звернення постанови до виконання; б) безпосереднє їх виконання [14, с. 347].

Значно розширив зміст і структуру провадження щодо виконання адміністративних стягнень Г. В. Джагупов. Він виділяє п'ять основних етапів провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення виконавчого провадження; доведення постанови до відома порушника; звернення постанови про накладення стягнення до виконання; безпосереднє виконання постанови і завершення справи [114, с. 37].

Аналізуючи діюче законодавство та існуючі щодо цього питання позиції вчених-адміністративістів, доцільно виділити наступні основні стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, що здійснюються центральними органами виконавчої влади: 1) вступ постанови про накладення адміністративного стягнення в законну силу; 2) звернення постанови до виконання; 3) безпосереднє (реальне) виконання постанови; 4) завершення виконавчого провадження.

Названі стадії є основними у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, що здійснюються будь-яким центральним органом виконавчої влади.

Особливою процесуальною формою діяльності центральних органів публічної влади є дисциплінарне провадження оскільки вона притаманна усім без виключення центральним органам виконавчої влади [35, с. 124].

Характеризуючи в загальних рисах порядок притягнення працівників центральних органів виконавчої влади до дисциплінарної відповідальності слід звернути увагу на те, що у чинному законодавстві про працю передбачені два види дисциплінарної відповідальності, кожному з яких притаманні свої характерні особливості щодо видів, порядку застосування і оскарження дисциплінарних стягнень. Виокремлюють загальну і спеціальну дисциплінарні відповідальності. Загальна дисциплінарна відповідальність передбачена КЗпП України [151] і правилами внутрішнього трудового розпорядку для всіх категорій працівників, крім тих правове регулювання трудової діяльності яких лежить в площині застосування спеціального законодавства України або відомчих актів (статутів чи положень про дисципліну). Слід зазначити, що за загальним правилом за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення, як догана та звільнення, але це стосується тільки загальної дисциплінарної відповідальності [151].

Для спеціальної ж дисциплінарної відповідальності є характерною можливість застосування до порушника трудової дисципліни крім догани і звільнення, ще й таких заходів дисциплінарного стягнення та впливу, зокрема, як: пониження в класному чині, пониження в посаді, позбавлення нагрудного знаку, звільнення з позбавленням класного чину, попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду, усне зауваження, зауваження, сувора догана, пониження в спеціальному званні на один ступінь і т.п. [35, с. 124; 216].

Відповідно до Закону України «Про державну службу» [283] до працівників центральних органів виконавчої влади за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених законодавством та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності.

До державних службовців у відповідності до ст. 66 Закону України «Про державну службу» [283] застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби.

Варто зазначити, що дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця. Під час визначення виду стягнення необхідно враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби. Рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймає суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів з дня отримання пропозицій від дисциплінарної комісії, подання дисциплінарної комісії у державному органі. Варто наголосити на тому, що рішення оформляється відповідним актом суб'єкта призначення [283].

Як і попередня процесуальна форма – провадження за зверненнями (скаргами) осіб притаманне всім без винятку центральним органам виконавчої влади. Центральні органи виконавчої влади, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» зобов'язані розглядати звернення (скарги) та повідомити громадянина про результати їх розгляду [323]. Провадження стосовно розгляду звернень та скарг зазвичай врегульовано і внутрішніми нормативними документами кожного окремого центрального органу виконавчої влади (регламентом, положенням, інструкцією тощо).

Так, розгляд звернень та особистий прийом громадян в Мін'юсті та органах і установах юстиції є складовою механізму реалізації прав громадян на внесення до органів державної влади пропозицій щодо поліпшення їх діяльності, викриття недоліків у роботі та оскарження дій посадових осіб органів і установ юстиції. Посадові особи органів та установ юстиції при розгляді звернень громадян зобов'язані уважно вникати в їх суть, у разі потреби

вимагати у виконавців матеріали їх перевірки, направляти працівників на місця для перевірки викладених у зверненні обставин, застосовувати інші заходи для об'єктивного вирішення поставлених автором звернення питань, з'ясувати та приймати рішення про усунення причин і умов, які спонукають авторів скаржитись [297].

Варто звернути увагу, що рішення, які приймаються за зверненнями, мають бути мотивованими та ґрунтуватися на нормах чинного законодавства. Посадова особа, визнавши заяву такою, що підлягає задоволенню, зобов'язана забезпечити своєчасне й правильне виконання прийнятого рішення, а в разі визнання скарги обґрунтованою – негайно вжити заходів до поновлення порушених прав громадян [297].

Ведучи мову про особистий прийом громадян, то він проводиться в усіх органах та установах юстиції, а також за місцем роботи та проживання населення тими керівниками та посадовими особами органів та установ, які мають право приймати рішення з питань, що входять до їхньої компетенції [297]. Особистий прийом проводиться регулярно в установлені дні та години в зручний для громадян час за місцем їх роботи і проживання. При вирішенні питання про час прийому враховуються внутрішній трудовий розпорядок роботи органів та установ юстиції, а також інші місцеві умови й можливості. Графіки особистого прийому доводяться до відома громадян. Питання, з якими звертаються громадяни, по змозі розв'язуються під час особистого прийому [297].

Отже, звернення вважається вирішеним, якщо розглянуті всі поставлені в ньому питання, прийнято обґрунтоване рішення та вжиті потрібні заходи щодо його виконання і заявника повідомлено про результати перевірки звернення і прийняте рішення [297].

Наведений порядок провадження з опрацювання звернень та скарг громадян є типовим для всіх центральних органів виконавчої влади.

Серед неюрисдикційних процесуальних форм діяльності центральних органів виконавчої влади універсальною для формою для всіх центральних

органів виконавчої влади є провадження з опрацювання та прийняття адміністративних актів [35, с. 125]. Як і у випадку з Кабінетом Міністрів України зазначена форма діяльності буде розглянута нами в наступному підрозділі присвяченому актам органів виконавчої влади.

Надзвичайно поширеною процесуальною формою діяльності центральних органів виконавчої влади є дозвільне провадження. Це пояснюється в першу чергу сутністю дозвільного провадження та завданнями центральних органів виконавчої влади з врегулювання суспільних відносин.

Дозвільна діяльність на законодавчому рівні визначена вперше в Указі Президента України «Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності» [290] – як встановлені нормативно-правовими актами України правила та порядок одержання суб'єктами підприємницької діяльності дозволів (спеціальних дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо) на здійснення окремих видів підприємницької діяльності.

На сьогоднішній день, варто уваги позиція О. В. Джафарової, яка визначає дозвільну діяльність як один з основних правових інструментаріїв держави, який застосовується для забезпечення балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів за умови суворого дотримання пріоритету прав і свобод людини і громадянина [117, с. 7].

У свою чергу О. В. Джафарова виокремлює основні риси, які властиві дозвільній діяльності органів публічної адміністрації: 1) спрямовані на реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України; 2) основною метою є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів; 3) зобов'язання при реалізації певного права шляхом здійснення дозвільної діяльності повинно встановлюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; 4) повноваження щодо здійснення такої діяльності визначені чинним законодавством; 5) є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності (або поведження з об'єктами), що становить

потенційну небезпеку та складається із сукупності матеріальних та процесуальних норм, юридичних процедур, що об'єднані в окремий публічно-правовий інститут; 6) обов'язковим учасником є органи публічної адміністрації, які мають дозвільні повноваження; 7) наявна система гарантій законного та обґрунтованого запровадження та здійснення дозвільної діяльності [117, с. 7-8].

Як і іншим процесуальним формам діяльності органів виконавчої влади дозвільному провадженню притаманне вчинення однакових послідовних дій, які називаються стадіями провадження.

Першою стадією є подання до відповідного центрального органу виконавчої влади заяви зацікавленою в одержанні відповідного дозволу особи. Заява про видачу документа дозвільного характеру, а також документи, що додаються до неї, приймаються за описом, копія якого видається заявникові з відміткою про дату прийняття документів компетентним дозвільним органом та підписом відповідальної особи. Перелік необхідних до подання документів, підстави залишення документів без розгляду визначаються винятково законами України, що регулюють порядок видачі кожного конкретного документа дозвільного характеру. Вимоги щодо форми та змісту поданих документів встановлюються відповідним компетентним центральним органом виконавчої влади переважно у підзаконних нормативно-правових актах.

Наступною стадією є безпосереднє вивчення компетентним дозвільним органом поданих документів, їх аналіз, вчинення інших дій, спрямованих на з'ясування вірогідності поданих документів (наприклад, обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх до вимог дозвільної системи) [327].

У разі відповідності усіх поданих документів до встановлених законодавством вимог, дозвільний орган зобов'язаний прийняти рішення про видачу дозволу. Зазвичай, встановлюється місячний строк, протягом якого дозвільний орган повинен повідомити заявника про результати розгляду документів. Проте щодо окремих дозволів у деяких законах може встановлюватись інший строк. Наприклад, Державна архітектурно-будівельна інспекція України зобов'язана видати дозвіл на виконання будівельних робіт

протягом 10 днів від дня подачі усіх необхідних документів. У випадку прийняття рішення про відмову у видачі дозволу, дозвільний орган повинен видати її заявнику в письмовому вигляді з відповідним обґрунтуванням у строк, передбачений для видачі дозволу [299].

Факультативною стадією дозвільного провадження є оскарження прийнятих рішень, пов'язаних із відмовою у видачі документів дозвільного характеру, його анулюванням тощо. Рішення, дії чи бездіяльність дозвільних органів чи їх посадових осіб може бути оскаржено в адміністративному та судовому порядку [192, с. 155].

Останньою процесуальною формою діяльності центральних органів виконавчої влади, яку ми розглянемо в межах нашого дослідження є провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень. Дана форма діяльності притаманна всім без винятку центральним органам виконавчої влади [35, с. 125].

За своєю правовою природою контрольно-наглядові провадження центральних органів виконавчої влади належать до адміністративно-правових засобів попередження правопорушень у суспільстві і мають на меті: здійснення превентивного впливу на правовідносини; отримання інформації (даних) про фактичний стан підконтрольного об'єкта, даних щодо виконання ними вимог нормативно-правових актів, виявлення правопорушень; надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; припинення порушення вимог законодавства [35, с. 125].

До системи контрольно-наглядових проваджень центральних органів виконавчої влади можна віднести такі, відносно самостійні провадження щодо: а) проведення перевірок; б) вилучення документів; в) витребування інформації та документів; г) контроль за дотриманням правил паспортної системи; д) забезпечення безпеки дорожнього руху (дотримання законів, правил, нормативів у цій сфері); е) ведення профілактичного обліку правопорушників, криміналістичного та оперативного обліків [459].

Проаналізувавши нормативно-правові акти, що встановлюють порядок здійснення контрольних повноважень центральних органів виконавчої влади [304; 308; 345], у структурі контрольних проваджень можна виділити три основні стадії: 1) отримання інформації; 2) опрацювання інформації; 3) стадію прийняття рішення.

Метою стадії отримання інформації контрольного провадження центральних органів виконавчої влади є одержання інформації про важливі сторони, прояви та якості підконтрольного об'єкта за допомогою різноманітних методів: спостереження, перевірки та обліку об'єктивних фактичних даних про підконтрольний об'єкт. Інформація слугує засобом існування та ефективності контролю. Можливості її одержання визначаються перш за все всеохоплюючим та універсальним характером контролю.

Другою стадією контрольного провадження центральних органів виконавчої влади виступає стадія опрацювання інформації. Процес контролю включає аналітичний момент, що полягає в обробці первинної інформації, детальній перевірці та аналізі всіх фактів, що розглядаються в їх сукупності, у причинному зв'язку; тим самим створюється база для формування висновку стосовно підконтрольного об'єкта, в якому визначено, якою мірою процеси, що відбуваються в об'єкті, відповідають бажаним моделям і зразкам.

Остання стадія контрольного провадження центральних органів виконавчої влади виходить за межі самого контролю, оскільки пов'язана з прийняттям рішення, яке приписує усунути виявлені недоліки, або застосувати заходи примусового характеру, що також виходить за функціональні межі контролю.

Третім видом органів виконавчої влади є місцеві державні адміністрації. Порядок їх створення, організація діяльності та компетенція врегульовані Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [329]. У відповідності зі ст. 1 зазначеного Закону місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади та включена в систему органів виконавчої влади. Вона у межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на відповідній

адміністративно-територіальній одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Адміністрації діють відповідно до принципу субординації, відповідальності перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, підзвітності і підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам у межах, передбачених чинним законодавством [329].

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [329].

Реалізація зазначених завдань зумовлює перелік основних процесуальних форм діяльності місцевих державних адміністрацій. Серед даних форм вважаємо за доцільне звернути увагу на наступні: 1) юрисдикційні (участь місцевих державних адміністрацій у адміністративно-судовому процесі, дисциплінарне провадження та провадження за зверненнями (скаргами) осіб); 2) неюрисдикційні (провадження з опрацювання та прийняття нормативних актів, провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень).

Місцеві державні адміністрації відповідно до статті 48 КАС України є суб'єктами адміністративно-судового процесу [150]. Що дозволяє говорити про існування відповідної процесуальної форми діяльності адміністрацій. Місцеві державні адміністрації беруть участь у адміністративно-судовому процесі в якості відповідача і позивача. Місцева державна адміністрація як особа, що бере

участь у справі, має права передбачені ст. 46 КАС України [150]. Відповідно до КАС України, місцева державна адміністрація, також може звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах [150]. У такому випадку вона надає адміністративному суду докази, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможливають самостійне звернення цих осіб до адміністративного суду для захисту своїх прав, свобод та інтересів [150].

Відповідно до Типового регламенту місцевої державної адміністрації [316] правове забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, а також надання методичної та іншої практичної допомоги з правових питань здійснює юридичний відділ апарату місцевої державної адміністрації. Юридичний відділ з питань правового забезпечення діяльності місцевої держадміністрації підпорядковується її голові, а з питань організації роботи апарату місцевої держадміністрації – заступникові голови – керівнику апарату обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, керівнику апарату іншої місцевої держадміністрації. Саме на даний структурний підрозділ покладається обов'язок представляти інтереси відповідної місцевої держадміністрації у судах та інших державних органах під час розгляду правових питань або спорів, в тому числі і в межах адміністративно-судового процесу [316].

Дисциплінарне провадження, як процесуальна форма діяльності місцевих державних адміністрацій врегульоване положеннями КЗпП України [151], Законів України «Про державну службу» [283] та «Про місцеві державні адміністрації» [329]. Крім того питання дисциплінарного провадження уточнюються в Правилах внутрішнього трудового розпорядку місцевих державних адміністрацій [260].

Порушення трудової дисципліни, невиконання чи неналежне виконання з вини працівника апарату покладених на нього трудових обов'язків та перевищення своїх повноважень, недотримання обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також вчинок, який порочить працівника

апарату як державного службовця або дискредитує місцевої державної, тягне за собою застосування дисциплінарного стягнення. За порушення трудової дисципліни до працівника апарату може бути застосований один з таких заходів дисциплінарного стягнення: догана; звільнення. Стягнення застосовується керівництвом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці. Стосовно державного службовця може бути призначене та проведене службове розслідування у порядку, визначеному чинним законодавством [259].

До застосування дисциплінарного стягнення безпосередній керівник повинен зажадати від порушника трудової дисципліни письмові пояснення. При відмові останнього дати такі пояснення про це складається відповідний акт. Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше 6 місяців з дня вчинення проступку [259].

При обранні виду дисциплінарного стягнення повинні враховуватися ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяна ним шкода, за яких вчинено проступок, і попередня робота працівника. Дисциплінарне стягнення застосовується посадовою особою, якій у встановленому порядку надано право прийняття на роботу працівників на відповідні посади [259].

Протягом строку дисциплінарного стягнення заходи заохочення до працівника не застосовуються [260].

Отже, з наведеного прикладу можемо зробити висновок що дисциплінарне провадження в місцевій державній адміністрації здійснюється подібно до інших органів виконавчої влади базуючись на єдиній законодавчій базі про державну службу.

Організація провадження за зверненнями (скаргами) громадян є наступною процесуальною формою діяльності місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до Типового регламенту кожна місцева держадміністрація організовує в установленому порядку розгляд звернень громадян – пропозицій

(зауважень), заяв (клопотань), скарг. Організація розгляду звернень громадян, у тому числі ведення діловодства та проведення особистого прийому громадян, покладається на відповідний структурний підрозділ апарату місцевої держадміністрації [316].

Порушені у зверненнях громадян питання розглядаються головою місцевої держадміністрації або його заступником (відповідно до розподілу обов'язків), керівником апарату, керівником відповідного структурного підрозділу місцевої держадміністрації. Відповіді на звернення громадян готують структурні підрозділи місцевої держадміністрації або її апарату [316].

Особистий прийом громадян проводить голова місцевої держадміністрації, його заступники, керівник апарату, керівники структурних підрозділів місцевої держадміністрації згідно з графіком, який затверджується головою місцевої держадміністрації та оприлюднюється через засоби масової інформації. Графік особистого прийому громадян повинен містити інформацію про місце проведення, дні і години прийому. Виїзні прийоми громадян посадовими особами місцевої держадміністрації проводяться відповідно до графіка, затвердженого головою місцевої держадміністрації [316].

Структурний підрозділ апарату місцевої держадміністрації, який відповідає за роботу із зверненнями громадян, аналізує щоквартальну роботу з розгляду таких звернень, узагальнює пропозиції, що містяться в них, розробляє рекомендації, спрямовані на усунення причин виникнення обґрунтованих скарг і зауважень громадян, контролює вирішення порушених у них питань [316].

Важливе місце серед процесуальних форм діяльності місцевих державних адміністрацій посідає провадження з опрацювання та прийняття адміністративних актів. Однак враховуючи логіку нашого дослідження, це питання буде розглянуто нами в наступному підрозділі присвяченому адміністративним актам органів виконавчої влади.

Враховуючи завдання місцевих державних адміністрацій провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень є основною неюрисдикційною процесуальною формою діяльності.

Одним із напрямів провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень є здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Крім Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [329], вони регламентовані на законодавчому рівні також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [328].

У відповідності до наведених законів, підзаконних актів, типового регламенту місцевої державної адміністрації [316] обласною державною адміністрацією контроль може здійснюватися у різноманітних формах: періодичної комплексної або цільової перевірки організації та стану виконання завдань безпосередньо на місцях, розгляду роботи (заслуховування звіту) виконавців на засіданнях колегії, нарадах у голови обласної державної адміністрації або його заступників з виконання встановлених завдань, експертизи, аналізу та узагальнення у визначені терміни письмової інформації виконавців про стан виконання в цілому або окремих встановлених ними завдань; систематичного аналізу статистичних та оперативних даних, що характеризують стан їх виконання; нагляду за діями підконтрольного, координації діяльності контрольних органів, розгляду скарг та інших. Особливе значення мають перевірки, які містять в собі встановлення фактичних даних та збір інформації про виконання нормативно-правових актів.

Правове регулювання питання здійснення контрольної діяльності місцевими державними адміністраціями за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування забезпечується постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» [307]. У відповідності до його положень, контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи.

Серед форм контрольної діяльності цим актом передбачено наступні: аналіз актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Дані форми включаються у щорічні плани здійснення контролю, які затверджуються головою [307].

Контрольна діяльність місцевих державних адміністрацій повинна відбуватися у відповідності до вимог вищезгаданої постанови, згідно якої копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль. У разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству орган, що здійснює контроль, протягом трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень [307].

Перевірки місцевої державної адміністрації, їх порядок, періодичність і терміни проведення визначаються керівником органу, що здійснює контроль, а отже, головою відповідної місцевої державної адміністрації. У разі потреби за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися позапланові перевірки. Термін проведення перевірки не повинен перевищувати 5 робочих днів. Продовження цього терміну допускається з дозволу керівника органу, що призначив перевірку. За результатами перевірки оформляється акт за підписом осіб, які проводили перевірку. Акт передається керівникові органу,

який призначив перевірку, а копія акта передається органу місцевого самоврядування, в якому проводилася перевірка [143; 307].

Однак ні загальні, ні локальні нормативні акти не визначають конкретного суб'єкта контрольної діяльності. Звіти органів місцевого самоврядування про здійснення делегованих повноважень надсилаються в організаційний відділ апарату облдержадміністрації протягом 10 днів з дня прийняття відповідних актів, який у свою чергу один раз на півріччя подає голові облдержадміністрації інформацію про стан контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [143].

За таких умов повинно виникнути наступне питання: на який структурний підрозділ місцевої державної адміністрації покладено безпосередньо повноваження щодо здійснення контролю. Може здатися, що підрозділ з контролю апарату відповідної держадміністрації і є саме тим органом, що проводить контрольні заходи. Тим не менше, відповідно до типового положення про структурний підрозділ із контролю апарату місцевої державної адміністрації до повноважень даних структурних одиниць належить контроль за виконанням актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, розпоряджень і доручень голови місцевої держадміністрації та реагування на запити і звернення народних депутатів України та депутатів місцевих рад але тільки структурними підрозділами самої місцевої державної адміністрації [316]. Крім того, відділ контролю, в силу своєї специфіки, може здійснити контроль за строками виконання, але аж ніяк не якісними показниками: ефективністю та доцільністю реалізованих повноважень.

Видається, що провадження з реалізації контрольних-наглядових повноважень для його ефективного здійснення повинно розподілятися у повноваженнях галузевих структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій: відділах та управліннях.

Отже, нами в даному підрозділі розглянуто та проаналізовано основні процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади. Встановлено що під процесуальною формою діяльності органу виконавчої влади варто розуміти сукупність однорідних дій, щодо реалізації комплексу процедур відповідно до наданої компетенції конкретного органу та вимог до їх здійснення. В свою чергу зміст процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади складають юрисдикційні та неюрисдикційні процесуальні форми діяльності.

2.3. Адміністративні акти органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-процесуального права

Правове регулювання суспільних відносини забезпечується нормотворчою діяльністю органів публічного управління, спрямованою на моделювання поведінки учасників цих відносин. Така регламентація здійснюється в тому числі і провадженням з видання адміністративних актів органами виконавчої влади. Забезпечення проведення управлінської регламентації у всіх сферах суспільного життя в першу чергу покладається на Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації [30; 36; 38].

Варто підкреслити, що для розкриття провадження з прийняття адміністративних актів як основної процесуальної форми діяльності органів виконавчої влади необхідним є з'ясування сутності категорії «адміністративний акт».

Деякі вчені позначають даний акт як адміністративний акт, інші – як правовий акт виконавчої влади чи «правовий акт управління» [386, с. 11], «акт управління» [96, с. 9]. Проаналізувавши дані терміни, В. Б. Пчелін зазначає, що всі вони відображають суть одного й того ж правового явища, проте жоден з них не має нормативного закріплення [386, с. 11]. Тож вибір назви даного акта

залишається за авторами відповідних публікацій.

Пошук належної термінології для описання правових явищ є надзвичайно відповідальною роботою, оскільки тут мають бути підібрані лише такі поняття і категорії, що відобразатимуть дійсні реалії суспільного та державного життя [203, с. 199]. Тож для обґрунтування власної позиції щодо використання терміну «адміністративний акт» звернемося до етимології слова «акт». Довідкові видання визначають термін «акт» як окремий прояв якої-небудь діяльності; дію, подію, вчинок [72, с. 18]. В свою чергу прикметник «адміністративний» вказує на те, що акт виходить від адміністрації (адміністративних органів), на відміну від актів судових чи законодавчих. Роблячи особливий наголос на потребі розвитку нашої держави у напрямку європейської інтеграції, більш доцільним вбачається використання терміну «адміністративний акт», який є дуже поширеним в країнах Європейського Союзу [433, с. 8].

Одними з перших авторів, що надали визначення поняттю «адміністративний акт» були А. Ф. Євтихіїв та А. І. Єлістратов, під яким вчені розуміли: «акт управління, спрямований на встановлення, зміну або припинення конкретних юридичних відносин або станів» та «відображення державної волі в межах закону з метою виконання обов'язків публічно-правового характеру» відповідно [127, с. 41; 128, с. 159].

У певний період розвитку правової думки досить поширеним було визначення адміністративного акта через форму управлінської діяльності. Наприклад, М. І. Єропкін стверджував, що адміністративний акт – це особлива юридична форма виконавчої та розпорядчої діяльності державних органів. Вони видаються на основі та на виконання законів та містять обов'язкові для виконання правила поведінки (приписи) в цілях практичного здійснення завдань та функцій держави [8, с. 130].

Якщо ми звернемося до класифікації форм управлінської діяльності, одразу побачимо, що більшість авторів під формою управлінської діяльності розуміють видання адміністративного акта, а не сам акт [14, с. 134; 16, с. 278]. У

цьому контексті маємо підтримати Р. Ф. Васильєва, який зазначає, що за такого підходу не можна уникнути й двозначного розуміння актів або як дій, або як документів та, використовуючи практично будь-яке більш-менш допустиме визначення форм виконавчо-розпорядчої діяльності, під час класифікації даних форм мимовільно починають змішувати поняття видання актів та самих правових актів управління [69, с. 101-102].

Наступний підхід до визначення поняття адміністративного акта надають через термін «припис». Так, у підручнику з адміністративного права України за редакцією Ю. П. Битяка адміністративний акт визначено як офіційний припис, заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення й у межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми, що тягне за собою певні юридичні наслідки [14, с. 138]. Не можна не погодитись із тим, що поняття «адміністративний акт» та «припис» взаємопов'язані та взаємообумовлені, тому що кожен адміністративний акт містить у собі припис або декілька приписів [36, с. 37]. Адже термін «припис» в українській мові вживається як певний порядок, установлений керівними органами держави; норма поведінки; вказівка або порада діяти певним чином; настанова; вимога, обумовлена чим-небудь [72, с. 1126]. У цьому контексті маємо підтримати В. Б. Пчеліна, який зазначає, що надаючи перелік основних властивостей акта, ми, практично, вказуємо на перелік властивостей припису, що в ньому міститься. Однак адміністративний акт може містити і декілька приписів, і не в кожному випадку дані приписи будуть схожі за своїми юридичними властивостями. Більше того, характеризуючи адміністративний акт як припис, ми забуваємо про форму акта [386, с. 14-15]. Як наслідок, незважаючи на схожість понять «правовий акт» та «припис», визначення адміністративного акта через припис виглядає дещо нелогічним, оскільки тут прослідковується не зовсім вдала спроба визначити ціле (правовий акт) через його частину (припис): в одному акті частіше за все міститься не один, а декілька приписів. Більше того, припис у кінцевому результаті стає елементом правової дійсності після

здійснення волевиявлення відповідного суб'єкта та закріплення його у відповідній формі [481, с. 18].

Найчастіше у юридичній літературі зустрічається визначення адміністративного акта як дії-волевиявлення. Так, на думку В. Я. Малиновського, адміністративний акт – це владні волевиявлення суб'єктів державного управління (органів виконавчої влади, посадових осіб), які видаються колегіально чи одноособово, спрямовані на встановлення, зміну чи припинення правових норм або змінюють сферу їх дії, що здійснюються у встановленому порядку на підставі і на виконання законів, актів глави держави та вищих органів виконавчої влади з метою практичного здійснення функцій та завдань державного управління і діють у формі документів чи усних велінь, які містять відповідні приписи [196, с. 435]. При цьому варто підкреслити, що, визнаючи правовий акт тільки як дію-волевиявлення, не можна пояснити існування актів, що були видані не існуючими нині органами, адже будь-яка дія, у тому числі й волевиявлення, виконується ким-небудь й одним з невід'ємних своїх елементів має «суб'єкт» [69, с. 129]. Ймовірно саме цим положенням керуються вчені, які називають адміністративним актом не власне волевиявлення, а його результат. Згідно з визначенням, наданим колективом авторів підручника з адміністративного права України за редакцією В. Б. Авер'янова, адміністративний акт – це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків [16, с. 282]. Якщо проаналізувати існування адміністративного акта, можна дійти висновку, що він виступає способом вираження волі. Після здійснення волевиявлення воно продовжує своє життя у вигляді встановлених у ньому приписів. Дані приписи продовжують своє життя навіть після припинення існування певних органів, але вони вже не є актами-діями. На цьому етапі волевиявлення змінює свою форму, найчастіше стаючи актом-документом, який слугує засобом закріплення волі, її фіксації. У зв'язку з чим

окремої уваги заслуговує підхід до визначення адміністративного акта як документу [36, с. 37]. Наприклад, наступне визначення адміністративного акту: «правовий документ державно-владного характеру, який приймається уповноваженим органом державного управління або його посадовою особою в односторонньому порядку з метою виконання управлінських завдань та функцій» [9, с. 184].

Згідно ст. 1 Закону України «Про інформацію» [324] документ – це матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі. Письмова форма адміністративного акта органів виконавчої влади має ряд позитивних властивостей. Вона дозволяє оптимально виразити волю суб'єкта, який приймає акт, дає можливість у будь-який час перевірити зміст акта, його відповідність закону, надає більше гарантій перегляду акта тощо. Саме тому письмова форма завжди використовується при виданні адміністративних актів нормативного характеру та в більшості випадків індивідуальних адміністративних актів. Серед недоліків письмової форми можна виділити її недостатню оперативність, мобільність. Тому слід пам'ятати й про усну та конклюдентну форми акта, які наділені вищезазначеними властивостями [36, с. 37]. Наприклад, дії представника органу виконавчої влади – поліцейського, який регулює дорожній рух, або усні владні розпорядження, що видаються посадовими особами у процесі оперативно-організаційної роботи, не оформлюються документально [386, с. 15-16]. Отже, підхід до розуміння адміністративних актів тільки як документів є занадто вузьким та не розкриває повною мірою їх суть.

Таким чином, не можна давати загальне визначення поняття адміністративного акта тільки як акта-дії або акта-документа. Якщо ж вважати адміністративний акт результатом волевиявлення, то в даному випадку ігнорується власне волевиявлення, яке встановлює (змінює, скасовує, змінює сферу дії) правові норми або за допомогою якого виникають (змінюються, припиняються) конкретні правовідносини [69, с. 133]. Вищезазначене свідчить про те, що не можна говорити про акт-дію та про акт-документ як про

самостійні незалежні одне від одного явища. Однак немає підстав розглядати адміністративний акт як акт-дію та акт-документ одночасно. Дане явище може бути охарактеризоване як дія, результат якої нерідко існує у формі акта-документа. Мова йде про визначення акта як дії (волевиявлення) з урахуванням того, що в ряді випадків його зміст (припис) виражається у письмовій формі та діє як акт-документ [69, с. 134]. Звичайно вказується не на прості волевиявлення, а на волевиявлення, що створюють юридичний ефект.

На підтримку лише індивідуального характеру адміністративного акта В. П. Тимошук зазначає, що нормотворчість є функцією законодавця, а не виконавчих органів. Зокрема, на думку автора, потрібно враховувати вимогу розмежування політичних та адміністративних функцій в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. При цьому ознаками адміністративної влади є її виконавчий (виконавський) та «службовий» характер, тобто такий що підпорядкований політичній владі та зорієнтований на надання публічних послуг приватним особам [433, с. 10].

Однак не можна не погодитись з думкою про те, що завданням закону визнається визначення лише загальних засад розвитку суспільних відносин у певній їх сфері. У ньому важко, з огляду на непередбачуваність, складність реальних життєвих обставин, детально «змоделювати» всі без виключення організаційні ситуації [36, с. 38]. Відмічається, що практика законотворення в Україні поки що не відрізняється цілковитою системністю, не завжди встигає змінюватися, оновлюватися за стрімко плинних умов суспільного прогресу. Це, на думку Л. М. Горбунової, об'єктивно обумовлює необхідність здійснення підзаконного правового регулювання органами виконавчої влади в Україні [96, с. 10]. Таким чином сутність поняття адміністративного акту не варто обмежувати лише індивідуальним характером дії.

Підсумовуючи вищевикладене до основних ознак адміністративного акта органів виконавчої влади необхідно віднести наступні:

1. Адміністративний акт органів виконавчої влади є підзаконним нормативно-правовим актом. Це означає, що акт завжди є підзаконним,

оскільки приймається на основі й на виконання закону [36, с. 38]. Термін «підзаконний нормативно-правовий акт» визнається збірною юридичною категорією, яка виражає одну загальну властивість великої, найбільшої за кількісним складом групи нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами виконавчо-розпорядчої діяльності в Україні, згідно якої їх зміст повинен ґрунтуватися на положеннях закону і йому не суперечити [96, с. 10]

2. Односторонній порядок прийняття адміністративного акту. Це означає, що волевиявлення органу (посадової особи) виконавчої влади одностороннє, породжує юридичні наслідки для адресатів незалежно від їх волі. Передувати виданню адміністративного акту органу виконавчої влади може погодження, або ініціатива іншої сторони [386, с. 22-23]. Але, видаючи адміністративний акт, орган виконавчої влади (посадова особа) завжди діє в односторонньому порядку. Зберігається односторонній порядок й при виданні адміністративного акта декількома органами виконавчої влади [36, с. 38].

3. Державно-владний характер. Це означає, що він офіційно визнаний державою, його виконання гарантується державою, за необхідності воно може забезпечуватись за допомогою примусу. Акт є загальнообов'язковим для всіх фізичних та юридичних осіб, яким він адресований. Невиконання, перешкоджання виконанню актів, їх ігнорування означає порушення законності та може тягнути за собою юридичну відповідальність. Саме це виступає гарантією юридичної сили адміністративного акту органу виконавчої влади [36, с. 39]. Як справедливо зазначають, момент владності в адміністративних актах виражений найбільшою мірою, що знаходить своє відображення за допомогою таких слів, як «наказую», «постановив» тощо [229, с. 9].

4. Вольовий характер. Воля в адміністративному акті спрямована на досягнення певного правового результату – юридичного ефекту. Йдеться про юридичний ефект, що має сприяти встановленню, зміні, припиненню дії правових норм або конкретних правовідносин [36, с. 39]. Загальним мотивом видання будь-якого адміністративного акту є потреба у певному юридичному впливі на відповідні відносини у сфері управління: юридичний ефект – пряма

мета юридичного акта [69, с. 136]. Саме спрямованість на досягнення юридичного ефекту дозволяє відрізнити адміністративні акти органів виконавчої влади від службових документів та інших дій посадових осіб зазначених органів.

5. Видання адміністративних актів органів виконавчої влади дозволяється у межах компетенції даних органів (посадових осіб). По-перше, це означає, що підрозділ (посадова особа), який видає акт, має бути наділений відповідними повноваженнями, необхідними для його видання. По-друге, повинна мати місце територіальна компетентність. Якщо посадова особа органу виконавчої влади переходить просторові межі своєї компетенції, то вона тим самим суттєво порушує закон та робить своє волевиявлення нікчемним [189, с. 109]. По-третє, будь-яке рішення або дія агента держави чи органа місцевого самоврядування мають бути здійснені у спосіб, встановлений Конституцією та Законами України. Під способом у даному разі необхідно розуміти певну процедуру, тобто встановлений порядок, послідовність вчинення дій або прийняття рішення [203, с. 204-205]. Крім того будь-який адміністративний письмовий акт органів виконавчої влади повинен відповідати правилам юридичної техніки.

Отже, виходячи з наведених ознак, адміністративний акт органів виконавчої влади є підзаконним, владним, загальнообов'язковим, одностороннім волевиявленням-рішенням зазначених органів (посадових осіб), що прийняте у межах їх компетенції та містить норми права або індивідуальні приписи щодо виконання завдань і реалізації функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватної особи [36, с. 38].

Адміністративні акти органів виконавчої влади відіграють значну роль у публічному управлінні, оскільки вони є формою виконання завдань та реалізації функцій органів виконавчої влади, юридичним варіантом управлінських рішень, що має на меті забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Більше того переважна більшість нормативно-правових актів органів виконавчої влади є адміністративними актами, оскільки відповідає

наведеним ознакам та визначенню нормативного акту. Тому аналізуючи провадження щодо прийняття адміністративних актів необхідно виходити з того що вони є нормативно-правовими актами [38, с. 123].

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції України і законів України, актів Президента України, щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України [325].

Постанови Кабінету Міністрів України видаються з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання, затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього [314].

А. М. Колодій та А. Ю. Олійник визначають постанову Кабінету Міністрів України як акт, що має нормативний характер, найбільш важливе або загальне значення та містить правові норми, які відповідають положенням Конституції і законам, актам Президента України [159, с. 140-141]. Про постанову Кабінету Міністрів України як акт нормативного характеру пишуть також автори навчальних підручників з галузевих юридичних дисциплін [16, с. 144; 479, с. 354, 355].

Однак, аналіз практики видання Кабінетом Міністрів України постанов дає підстави зробити висновок, що в дійсності ними оформляються не лише рішення нормативного характеру, а також ненормативного [38, с. 124]. Не випадково окремими науковцями, постанова Кабінету Міністрів України визначається як акт, що «як правило» має нормативний характер [110, с. 154; 126, с. 64]. Ненормативний характер постанов Кабінету Міністрів України

означає, що вони мають також індивідуальний (правозастосовчий) і розпорядчий (директивний) характер.

Індивідуальними постановами Кабінету Міністрів України вирішуються, наприклад, питання про призначення на посади і звільнення з них, нагородження почесними грамотами Кабінету Міністрів України, присвоєння персональних звань, рангів державних службовців [314]. Очевидно, що такі постанови не мають нормативного характеру, оскільки не відповідають ознакам нормативно-правових актів, а мають явно виражений правозастосовчий (індивідуальний) характер, адже породжують, змінюють, припиняють правові відносини щодо конкретної особи (осіб). В юридичній літературі така практика державних та інших органів, їх посадових осіб позначається як правонаділяюча [99, с. 115] (або оперативно-виконавча [262, с. 49]) правозастосовча діяльність. В той же час, за допомогою розпорядчих (директивних) постанов Кабінету Міністрів України реалізується його функція щодо «загального керівництва» [110, с. 153] в системі органів виконавчої влади України.

Відповідно Регламенту, акти Кабінету Міністрів України з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень. Ці акти Кабінету Міністрів України містять індивідуально-визначені вказівки (приписи) щодо виконання конкретних завдань чи розв'язання питань оперативного характеру [314].

Аналіз змісту розпоряджень Кабінету Міністрів України дозволяє виділити наступні питання, які вирішуються цими актами: затвердження планів підготовки та переліку проектів законодавчих та інших нормативних актів; переліків питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України, пов'язаних з виконанням Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, а також із звітуванням керівників органів (організацій) на цих засіданнях про результати діяльності цих органів (організацій); затвердження концепцій нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України; схвалення проектів угод про співробітництво із недержавними міжнародними організаціями; затвердження персональних

складів колегій центральних органів виконавчої влади; призначення повноважних представників від Кабінету Міністрів України в міждержавних організаціях, комісіях, інших органах (правліннях), голів ліквідаційних комісій, інших державних комісій; призначення стипендій Кабінету Міністрів України видатним спортсменам, тренерам, діячам фізичної культури і спорту, обдарованим студентам та аспірантам; надання членам Кабінету Міністрів України повноважень на ведення переговорів і підписання міжнародних договорів, які укладаються від імені Кабінету Міністрів України; утворення постійних і тимчасових робочих органів Кабінету Міністрів України, визначення сфери їх діяльності, повноважень тощо [314; 325].

Але на практиці розпорядженнями Кабінету Міністрів України оформлюються також його рішення нормативного характеру. Зокрема, розпорядження Кабінету Міністрів України про віднесення посад до категорій посад державних службовців. Принагідно зауважити, що за період дії Регламенту Кабінетом Міністрів України видано близько 50 таких розпоряджень [438, с. 32-34].

Нормативним документом, який встановлює порядок здійснення провадження щодо видання адміністративних актів, є Регламент кабінету Міністрів України [314]. В окремі пункти Регламенту, які займають більшу його частину, винесені норми, які регулюють порядок підготовки, подання і розгляду проектів постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України.

На підставі аналізу положень Регламенту встановлено, що постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України проходять однакові стадії їх видання за деякими винятками вчинення окремих процедурних дій, пов'язаних з підготовкою і поданням до розгляду Кабінету Міністрів України розпоряджень [314].

В загальному вигляді провадження щодо видання адміністративних актів Кабінету Міністрів України можна відобразити наступним чином: 1) підготовка і подання проекту акта до Кабінету Міністрів України; 2) підготовка проекту акта у Секретаріаті Кабінету Міністрів України; 3) розгляд проекту акта

Урядовим комітетом; 4) прийняття акта на засіданні Кабінету Міністрів України; 5) введення акта в дію [314].

Підготовка і подання проекту акта до Кабінету Міністрів України включає наступні етапи: а) встановлення необхідності прийняти акт; б) розроблення проекту акта; в) його узгодження; г) проведення правової експертизи проекту; г) подання проекту акта до Кабінету Міністрів України [314].

Проекти актів Кабінету Міністрів України готуються на підставі законів України, актів або доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, рішень урядових комітетів, доручень Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів. Підготовка проекту постанови може бути ініційована членами Кабінету Міністрів України, керівниками центральних органів виконавчої влади, Міністром Кабінету Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями [314].

Виходячи з цього, підставами для підготовки актів Кабінету Міністрів України можуть бути законодавчі доручення, дорученні, дані в актах Президента України, актах Кабінету Міністрів України, рішення урядових комітетів або доручення керівних осіб Кабінету Міністрів України, а також ініціатива окресленого кола осіб, яка не зв'язана вказівками інших органів [38, с. 125].

Підготовлений проект акта подається до Кабінету Міністрів України разом з наступними документами: 1) пояснювальною запискою, у якій зазначаються підстава та мета розроблення проекту, визначається його місце у відповідній сфері правового регулювання, міститься аналіз причин, наводяться факти і цифрові дані, що обґрунтовують необхідність його прийняття, відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо джерел покриття витрат; прогнозуються очікувані соціально-економічні результати реалізації акта; 2) довідкою про погодження проекту постанови, де зазначаються заінтересовані органи, які погодили проект; висловили

зауваження та пропозиції, враховані головним розробником; висловили зауваження та пропозиції, не враховані головним розробником; не висловили своєї позиції щодо проекту постанови; 3) протоколом розбіжностей (у разі внесення проекту постанови з розбіжностями), в якому повинна міститися редакція спірного пункту (норми положення) проекту, варіант редакції, запропонований заінтересованим органом, відхилений або врахований головним розробником частково, мотиви відхилення головним розробником зауважень та пропозицій, а також стисло повідомляється про проведену головним розробником роботу з урегулювання цих розбіжностей та про посадових осіб, які брали у ній участь; 4) висновком Мін'юсту щодо відповідності проекту постанови законодавству, а також у разі, коли цей проект за предметом правового регулювання належить до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, експертний висновок щодо відповідності проекту *acquis communautaire*; 5) порівняльною таблицею, якщо проект постанови передбачає внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів України, в якій зазначаються положення (норми) постанови, які є чинними, а також пропозиції щодо змін до них (нова редакція положень, норм постанови); б) затвердженою Кабінетом Міністрів України концепцією проекту постанови Кабінету Міністрів України (якщо вона розроблялася) [314].

Підготовка поданого проекту акту у Секретаріаті Кабінету Міністрів України складається з таких етапів: а) реєстрація, аналіз і фахова експертиза проекту; б) юридична експертиза проекту та його редагування, в) візування проекту акта Кабінету Міністрів України і організаційне забезпечення підготовки та проведення засідання Урядового комітету [38, с. 125; 314].

Робота з підготовки поданого проекту постанови для розгляду Кабінетом Міністрів України проводиться структурними підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів України протягом не більш як 15 днів, виходячи з того, що цей проект повинен бути розглянутий Кабінетом Міністрів України протягом місяця з дня його надходження. У разі потреби термін підготовки проекту у Секретаріаті може бути продовжено Міністром Кабінету Міністрів України або

його заступником (відповідно до розподілу функціональних повноважень) за обґрунтованим поданням керівника структурного підрозділу [314].

Розгляд проекту акта Кабінету Міністрів України Урядовим комітетом – є наступною важливою стадією процедури їх видання і передбачає безпосередній розгляд проекту акта та ухвалення щодо нього рішення. Проте є певні винятки – проекти актів про нагородження Почесною грамотою Кабінету Міністрів України та з кадрових питань подаються на засідання Кабінету Міністрів України без їх попереднього розгляду на засіданні Урядового комітету після погодження з Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами та Міністром Кабінету Міністрів України відповідно до розподілу функціональних повноважень. Також без попереднього розгляду Урядовим комітетом на засіданні Кабінету Міністрів України може бути розглянуто питання, пов'язане із запобіганням аваріям, катастрофам, стихійному лиху чи ліквідацією їх наслідків, якщо воно не могло бути передбачене до початку цього засідання [325].

Схвалений Урядовим комітетом проект акта Кабінету Міністрів України візується головою Урядового комітету і подається структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України, відповідальним за організаційне забезпечення підготовки та проведення засідань Кабінету Міністрів України, Міністру Кабінету Міністрів України для включення до порядку денного засідання Кабінету Міністрів України [325].

Прийняття акта на засіданні Кабінету Міністрів України є наступною стадією процедури його видання і передбачає представлення проекту акта, його обговорення, голосування по проекту і прийняття щодо нього рішення [38, с. 126].

Обговорення представленого проекту акта передбачає внесення учасниками, запрошеними на засідання Кабінету Міністрів України, пропозицій, застережень, зауважень щодо проекту, дача ними пояснень з питань, які пов'язані із прийняттям акта. За результатами обговорення відбувається голосування по проекту акта. Рішення Кабінету Міністрів України

приймаються більшістю голосів членів Кабінету Міністрів України, присутніх на засіданні [314].

За результатами голосування Кабінет Міністрів України приймає одне з таких рішень: а) доопрацювати проект акту, щодо якого висловлені пропозиції та зауваження (надалі проект акту подається Кабінетові Міністрів України у визначений термін і у встановленому загальному порядку); б) прийняти урядовий акт, що тягне за собою процедуру введення його в дію; в) відхилити проект [38, с. 126].

Ведення акта Кабінету Міністрів України в дію є завершальною стадією процедури його видання. Іноді така стадія називається науковцями «набрання актом чинності». Проте, на нашу думку, набрання актом чинності – це той результат, який настає внаслідок введення його в дію, а не окрема процедурна стадія. За будь-якої назви цієї завершальної стадії в юридичних колах тривала дискусія щодо віднесення її до стадій правотворчого процесу [38, с. 126].

У відповідності до прийнятого на засіданні Кабінету Міністрів України рішення про прийняття акта, його проект: а) оформляється структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України, який проводив експертизу проекту, згідно з вимогами щодо оформлення постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України (форма, зміст, додатки та ін.); б) візується спеціалістами та керівниками структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України, заступником Міністра Кабінету Міністрів України – директором Департаменту відповідно до розподілу функціональних повноважень, директором Юридичного департаменту; в) подається Міністру Кабінету Міністрів України для підписання Прем'єр-міністром України, підписується Прем'єром, проекту присвоюється порядковий реєстраційний номер, зазначаються місце і дата його прийняття [38, с. 126; 325].

За загальним правилом з моменту видання актів Кабінету Міністрів України вони набирають чинності, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах. Виняток становить порядок набрання

чинності актів, які визначають права і обов'язки громадян. Вони набирають чинності з дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях [325].

Далі постанови Кабінету Міністрів України надсилаються Мін'юсту для внесення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів згідно з Порядком ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним, і публікуються в газеті «Урядовий кур'єр» та Офіційному віснику України [325].

Проведення щодо видання адміністративних актів посідає важливе місце серед процесуальних форм діяльності всіх без винятку центральних органів виконавчої влади. Враховуючи значну кількість міністерств, служб, агентств та інших центральних органів виконавчої влади ми спробуємо навести спільну класифікацію їх адміністративних актів та виокремити певні загальні стадії проведення щодо їх видання [30, с. 158].

Більшість юристів класифікують адміністративні акти центральних органів виконавчої влади за наступними критеріями.

За юридичними властивостями адміністративні акти центральних органів виконавчої влади поділяють на нормативні, індивідуальні та змішані. Нормативні адміністративні акти встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми [110, с. 149]. Як правило, вони розраховані на багаторазове та довгострокове використання, регулюють однотипні суспільні відносини та не мають персоніфікованого адресата. За їх допомогою деталізуються й конкретизуються положення норм законів. Нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади має своєю метою забезпечити:

- 1) юридичне закріплення існуючих у галузі відносин та їх правове регулювання;
- 2) формування нових відносин, відсутніх у поточний момент, але бажаних чи необхідних з погляду виконання перспективних завдань;
- 3) ліквідацію відносин та ситуацій, що віджили і гальмують розвиток нових прогресивних тенденцій [228, с. 237; 244, с. 558].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та

інших органів виконавчої влади» такі акти підлягають обов'язковій державній реєстрації Міністерством юстиції України з внесенням його до Єдиного державного реєстру [300].

Індивідуальні адміністративні акти вирішують конкретне управлінське завдання, мають персоніфікованого адресата, спрямовані на одноразове застосування. Дані акти базуються на нормативних актах, реалізуючи їх в умовах певних ситуацій [196, с. 439]. Тобто вони мають правозастосовний характер. Різновидом індивідуальних актів є правоохоронні, юрисдикційні рішення. За юридичними наслідками індивідуальні акти можуть бути зобов'язуючими, забороняючими, правоуповноважуючими та такими, які містять відмови [16, с. 283].

Змішані адміністративні акти поєднують у собі властивості як нормативних, так й індивідуальних адміністративних актів. Тобто можуть містити в собі поряд із нормами права індивідуальні розпорядження ненормативного характеру [30, с. 158].

За порядком прийняття адміністративні акти центральних органів виконавчої влади поділяються на прийняті одноособово, колегіально та спільно двома або більше органами. Прикладом останнього може бути спільний наказ Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» від 19 жовтня 2006 р. [304]. У даному випадку адміністративний акт включає в себе волевиявлення декількох відомств.

Залежно від суб'єкта видання адміністративних актів центральних органів виконавчої влади розрізняють акти, що видаються керівником центрального органу виконавчої влади, його заступниками, начальниками територіальних підрозділів тощо [30, с. 159].

За зовнішньою формою адміністративні акти центральних органів виконавчої влади поділяються наступним чином [30, с. 159]:

1. Наказ – це основний розпорядчий документ, що видається керівником центрального органу виконавчої влади (або його територіального підрозділу) на основі єдиноначальності [431, с. 51].

2. Положення є нормативним актом, який регламентує правовий статус (компетенцію, обов'язки, відповідальність) органів та підрозділів центрального органу виконавчої влади, їх завдання, функції, права, оцінку діяльності й правовий статус [431, с. 63].

3. Настанова – вказівка діяти певним чином [72, с. 737]. Настанови містять норми, які регламентують порядок дії конкретних служб, органів, підрозділів щодо виконання покладених на них завдань [460, с. 7].

4. Статути становлять кодифіковані нормативні акти, які регламентують специфіку діяльності окремих підрозділів та служб центральних органів виконавчої влади [431, с. 82].

5. Директива – розпорядження загального характеру, керівна вказівка, настанова вищого органу [71, с. 184].

6. Інструкція – нормативний документ, який регламентує порядок, способи та методи здійснення управлінської та оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ, а також за необхідністю порядок виконання актів вищестоящих органів [431, с. 31].

7. Розпорядження – повідомлення, яке передається керівником підлеглому та стосується змісту та результатів його діяльності [431, с. 74].

8. Вказівка – це документ поточного розпорядження, що видається керівниками центральних органів виконавчої влади переважно з питань інформаційно-довідкового та методичного характеру, з питань, пов'язаних із виконанням законодавчих та відомчих нормативних актів. У вказівці повинні перераховуватися дії оперативного, разового характеру, які приписується виконати [431, с. 17].

За предметом правового регулювання адміністративні акти центральних органів виконавчої влади поділяються на внутрішні (відомчі) та зовнішні. До внутрішніх належать адміністративні акти, що діють у рамках системи

центрального органу виконавчої влади. Адміністративні акти центральних органів виконавчої влади зовнішньої дії мають за мету упорядкування суспільних відносин, що складаються поза системою конкретного органу, регулювання яких віднесено до його компетенції [30, с. 159].

Залежно від ступеня відкритості розрізняють відкриті та закриті адміністративні акти центральних органів виконавчої влади. Будь-хто може ознайомитись з відкритими адміністративними акти центральних органів виконавчої влади. Що ж стосується закритих актів, то серед них розрізняють акти з грифом «Для службового користування», «Таємно», «Цілком таємно», «Особливо важливо». Присвоєння відповідного грифу залежить від розміру шкоди, збитків, яких може зазнати держава, якщо відомості, що містяться в адміністративному акті, будуть розголошені [30, с. 159].

Подібний об'єм видів адміністративних актів центральних органів виконавчої влади зумовлює значну кількість варіантів видання зазначених актів. Однак можна виокремити певні базові стадії видання адміністративних актів центральних органів виконавчої влади, що й будуть характеризувати зміст відповідної процесуальної форми діяльності. На нашу думку, при вирішенні питання про стадії процедури прийняття адміністративних актів та їх самостійність необхідно виходити з того, що стадії в процедурі – це певні частини цілого, які об'єднані певним завданням (завданнями) [30, с. 159].

Першою стадією провадження щодо прийняття адміністративного акту є стадія ініціювання прийняття адміністративного акту, вона характеризується обов'язком адміністративного органу перевірити умови, які дозволяють відкрити (почати) провадження [30, с. 159].

Другою стадією процедури прийняття адміністративних актів можна виділити підготовку проекту адміністративного акту. На цій стадії потрібно вирішити багато процедурних питань, зокрема, про необхідність витребування документів в інших органах, проведення експертизи, проведення огляду на місці тощо. Саме на стадії підготовки справи необхідно визначити коло адресатів та заінтересованих осіб, повідомити їх про початок провадження та

про право участі у ньому. Можливо ці процедурні дії та рішення і можна назвати «попереднім розглядом» (чи «стадією аналізу ситуації»), проте точнішою здається саме назва «підготовка справи до розгляду та вирішення». Іноді ця стадія фактично не вимірювана у часі, зокрема, у простих провадженнях. І це власне відрізняє адміністративну процедуру, наприклад від судових процесів, у яких стадії відділяються процесуальними рішеннями і є достатньо чітко відмежованими.

Прийняття рішення щодо видання адміністративного акту може розглядатись як одна стадія, адже саме з'ясування усіх важливих обставин справи дає можливість вирішити справу по-суті. На цій же стадії може проводитися і слухання у адміністративній справі (усний розгляд, аналогічний до судового засідання). Також на цій стадії має відбуватися вирішення супутніх питань (наприклад, про оплату витрат, пов'язаних з провадженням тощо) та оформлення адміністративного акта. Важливими елементами (етапами) стадії «вирішення» є також обґрунтування (мотивування) адміністративного акта, і доведення акта до відомих адресатів та заінтересованих осіб.

Останньою стадією є оприлюднення прийнятого адміністративного акту та його доведення до виконавців. Як правило, йдеться лише про звернення до виконання, адже більшість адміністративних актів (крім обтяжуючих) виконуються (використовуються, реалізуються) приватними особами, насамперед заявниками, самотійно, а участь адміністративного органу у їх виконанні не передбачена. Наприклад, після отримання дозволу на будівництво вже приватна особа далі забезпечує реалізацію цього рішення. Можна погодитися з твердженнями тих авторів, які вважають, що у цьому випадку припиняються «процесуальні» (процедурні) відносини між органом та особою.

Таким чином, процесуальна форма діяльності з прийняття адміністративних актів центральними органами виконавчої влади в загальному вигляді включає наступні стадії: 1) ініціювання прийняття адміністративного акта; 2) підготовка проекту адміністративного акта; 3) прийняття рішення стосовно видання адміністративного акта; 4) оприлюднення прийнятого

адміністративного акта та його доведення до виконавців; 5) моніторинг правових наслідків прийнятого акта.

Місцеві державні адміністрації є органами персональної діяльності, а тому видання адміністративних актів є їх основною процесуальною формою діяльності. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що з метою виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів органів виконавчої влади вищого рівня, власних та делегованих повноважень голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження [329].

Адміністративні акти, що видаються місцевими державними адміністраціями є підзаконними і тому видаються у рамках та з метою виконання законів. За своєю юридичною природою вони можуть визначати правила поведінки у сфері державного управління, тобто бути нормативними, а також викликати деякі юридичні наслідки щодо виникнення, зміни та припинення конкретних правовідносин, тобто бути індивідуально-конкретними [30, с. 159].

Першою стадією провадження з прийняття адміністративних актів місцевих державних адміністрацій є розробка проекту адміністративного акту. Проекти розпоряджень голови місцевої держадміністрації готують структурні підрозділи місцевої держадміністрації, її апарату, а також територіальні органи центральних органів виконавчої влади та районні, районні у м. Києві та м. Севастополі держадміністрації у разі, коли готується розпорядження голови обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації (далі – інші органи). Проекти розпоряджень голови готують відповідні райдержадміністрації. У разі коли розроблення проекту розпорядження доручено кільком структурним підрозділам місцевої держадміністрації чи її апарату або іншому органу, головним розробником є виконавець, зазначений першим. Проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із заінтересованими структурними підрозділами місцевої держадміністрації, а у разі потреби з іншими органами. У разі коли проект розпорядження стосується

розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади, такий проект надсилається відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій [30, с. 159].

За результатами погодження проекту розпорядження головним розробником готується довідка про погодження, у якій зазначаються заінтересовані структурні підрозділи місцевої держадміністрації, її апарату, інші органи, що: погодили проект розпорядження без зауважень; висловили зауваження та пропозиції, враховані головним розробником; висловили зауваження та пропозиції, не враховані головним розробником; не висловили своєї позиції щодо проекту розпорядження. Головний розробник готує пояснювальну записку до проекту розпорядження, що повинна містити необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів реалізації виданого розпорядження [30, с. 159; 316].

Наступним етапом є внесення проекту адміністративного акту на розгляд голові місцевої державної адміністрації. За дорученням голови місцевої держадміністрації або його заступника (відповідно до розподілу обов'язків), керівника апарату місцевої держадміністрації опрацювання внесеного проекту розпорядження проводиться в її апараті та у разі потреби здійснюється редагування його тексту. Строк опрацювання проекту розпорядження в апараті місцевої держадміністрації не повинен перевищувати 15 робочих днів. У разі потреби зазначений строк може бути продовжено на обґрунтоване прохання посадової особи апарату місцевої держадміністрації [30, с. 159].

Проект розпорядження візується працівниками апарату місцевої держадміністрації, які здійснювали його опрацювання (в обов'язковому порядку керівником юридичного відділу, першим заступником голови або заступником голови місцевої держадміністрації, що відповідає за його підготовку, а також у разі потреби іншими заступниками голови), та передається заступникові голови – керівникові апарату обласної, Київської та

Севастопольської міської держадміністрації, керівнику апарату іншої місцевої держадміністрації [316].

Обов'язковою стадією видання адміністративних актів місцевими державними адміністраціями є їх правова експертиза у юридичному відділі. У разі коли проект розпорядження подано апарату місцевої держадміністрації з порушенням визначених у цьому розділі вимог, юридичний відділ доповідає про це заступникові голови – керівнику апарату обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, керівнику апарату іншої місцевої держадміністрації, який у дводенний строк супровідним листом за своїм підписом повертає головному розробникові проект розпорядження та матеріали до нього [30, с. 160; 316].

Юридичний відділ опрацьовує поданий проект розпорядження, зокрема проводить його правову експертизу, вносить поправки, пов'язані з приведенням проекту розпорядження у відповідність з вимогами нормопроектувальної техніки, а також у разі потреби редагує проект розпорядження [316].

Останньою стадією провадження з видання адміністративних актів є їх оприлюднення та доведення до відома виконавців [30, с. 160]. Розпорядження голови місцевої держадміністрації ненормативного характеру набирають чинності з моменту їх видання, якщо самими розпорядженнями не встановлено більш пізній строк набрання чинності. Розпорядження доводяться до їх виконавців, а у разі потреби – оприлюднюються. Розпорядження голови місцевої держадміністрації нормативного характеру підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції згідно з Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер. Розпорядження голови місцевої держадміністрації нормативного характеру набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк введення їх у дію. Розпорядження голови місцевої держадміністрації, що стосуються прав та обов'язків громадян або

мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк набрання чинності [316].

Таким чином, процесуальна форма прийняття адміністративних актів місцевими державними адміністраціями складається з наступних стадій: 1) розробка проекту адміністративного акта; 2) внесення проекту адміністративного акта на розгляд голові місцевої державної адміністрації; 3) правова експертиза адміністративних актів; 4) оприлюднення та доведення до відома виконавців адміністративних актів.

В межах даного підрозділу було названо правові форми органів виконавчої влади в якості самостійних: акти-плани та акти-дії.

На підставі аналізу правової позиції вчених-адміністративістів [234; 453], акти-плани доцільно віднести до самостійних процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади, які прийнято в межах процесуальної компетенції, та визначають в офіційних документах відповідний перелік певних заходів та строків їх виконання, що у свою чергу є підставою для майбутнього виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 № 675-р рекомендовано місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування скласти регіональні плани створення освітніх округів та модернізації мережі професійно-технічних, загальноосвітніх навчальних закладів, у тому числі шкіл-інтернатів [372]. У відповідності до розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 № 675-р передбачено довгострокове планування розвитку регіону, формування системи навчальних закладів, необхідної для надання високоякісних освітніх послуг кожній дитині, з урахуванням ефективного використання наявних ресурсів та складення регіональних планів модернізації мережі професійно-технічних, загальноосвітніх навчальних закладів, у тому числі шкіл-інтернатів [372].

У зв'язку з викладеним, слід констатувати, що особливістю актів-планів є комплексність правозастосовних актів, процес розробки яких може мати безперервний характер в діяльності органів виконавчої влади.

Звернення до наукової праці І. В. Патерило дає можливість стверджувати, основна мета актів-дій є оперативне вирішення питань, ситуації на місці шляхом використання найпростіших засобів, яке не потребує складної процедури урегулювання конкретних випадків (тобто використання складніших інструментів – прийняття адміністративних актів, укладення адміністративних договорів та ін.). Акти-дії завжди спрямовані на негайне настання фактичного результату [234, с. 348-349].

У зв'язку із зазначеним, основними передумовами застосування актів-дій, як певної самостійної процесуальної форми діяльності органів виконавчої влади (публічної адміністрації) є: 1) наявність закріплених на нормативному рівні повноважень посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації на вчинення актів-дій; 2) наявність визначеної нормативно компетенції на вчинення актів-дій у конкретній сфері суспільних відносин; 3) наявність нормативно закріпленої процедури, порядку та вимог до вчинення певних актів-дій, їх оформлення (за необхідності); 4) наявність нормативно закріплених умов, за яких у конкретно визначених ситуаціях, групах випадків для вирішення питань вимагається вчинення саме актів-дій, а не застосування інших інструментів діяльності та ін. [234, с. 349].

Підводячи підсумки необхідно відмітити, що метою процесуальної форми з прийняття адміністративних актів органами виконавчої влади є: юридичне закріплення існуючих у галузі відносин та їх правове регулювання; юридизація нових правовідносин відповідно новелам суспільно-політичного життя держави та виконання органами публічної адміністрації перспективних завдань; усунення застарілих відносин та ситуацій, що гальмують розвиток нових прогресивних тенденцій. У зв'язку з цим нормотворчу діяльність органів виконавчої влади розглянуто з позиції адміністративно-правової діяльності, що здійснюється в межах компетенції органів виконавчої влади, яка врегульована

адміністративно-процесуальними нормами і виражається в здійсненні юридичних дій, спрямованих на встановлення, зміну або припинення адміністративно-процесуальних відносин.

Висновки до розділу 2

Дослідження органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-процесуального права уможливило такі висновки.

Під органом виконавчої влади запропоновано розуміти організацію, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена адміністративно-процесуальними повноваженнями виступати за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю.

Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність органів виконавчої влади – це правова спроможність (можливість і здатність) органів виконавчої влади бути носіями прав і обов'язків та брати участь у адміністративно-процесуальних правовідносинах.

Елементами адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади виступають: адміністративна процесуальна правоздатність, адміністративна процесуальна дієздатність і конкретні адміністративно-процесуальні права та обов'язки.

Доведено, що характерними рисами органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-процесуального права є: 1) цілісність елементів; 2) їх взаємозалежність (один суб'єкт формує державну політику, інший її реалізує, а третій здійснює контроль за законністю діяльності останніх); 3) визначення

компетенції та процесуальних повноважень, залежно від місця в ієрархічно побудованій системі органів виконавчої влади та виконуваних завдань й функцій; 4) динаміка взаємовідносин між елементами системи та зовнішнім середовищем; 5) організаційна відокремленість та самостійність але при цьому їх діяльність урівноважена засобами парламентського, президентського та судового контролю; 6) виконавчо-розпорядчий характер діяльності, підзвітність, підпорядкованість та підконтрольність вищим органам; 7) похідним від конституційно-правового статусу органів виконавчої влади є їх статус як основного (провідного) інституту публічного управління; 8) реалізація процесуальної компетенції органами виконавчої влади на підставах, встановлених чинним законодавством, у межах владної діяльності, що здійснюється постійно, цілеспрямовано, динамічно у взаємодії із іншими інститутами держави; 9) має місце територіальна визначеність меж реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади; 10) універсальність органів виконавчої влади, яка проявляється у компетенції щодо прийняття правових актів нормативного та індивідуального характеру. Останні приймаються під час реалізації у процесуальній формі владних повноважень неюрисдикційного і юрисдикційного змісту; 11) професіоналізм працівників органів виконавчої влади, тобто діяльність зазначених органів здійснюється спеціально утвореними і підготовленими суб'єктами (посадовими особами).

Досліджено процесуальні форми діяльності як центральних так і місцевих органів виконавчої влади: 1) неюрисдикційних (провадження з опрацювання та прийняття нормативних актів, дозвільне провадження, провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень); 2) юрисдикційних (участь центральних органів виконавчої влади, їх посадових осіб у судовому адміністративному процесі, провадженні у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарному провадженні та провадженні за зверненнями (скаргами) осіб).

Наголошено, що адміністративні акти органів виконавчої влади відіграють значну роль у публічному управлінні, оскільки вони закріплюють

результат виконання завдань та реалізації функцій органів виконавчої влади, є правовою формою управлінських рішень, що має на меті забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

Адміністративні акти центральних органів виконавчої влади класифіковано за наступними критеріями: 1) за юридичними властивостями; 2) за порядком прийняття; 3) залежно від суб'єкта видання; 4) за зовнішньою формою; 5) за предметом правового регулювання; 6) залежно від ступеня відкритості.

Обґрунтовано науковий підхід та виділено ознаки, які притаманні адміністративним актам, що приймаються органами виконавчої влади. Серед основних ознак адміністративного акта органів виконавчої влади виділено наступне: 1) є підзаконним нормативно-правовим актом; 2) прийнятий в односторонньому порядку; 3) має державно-владний характер; 4) вольовий характер; 5) видання здійснюється у межах компетенції даних органів (посадових осіб).

Доведено, що провадження з прийняття адміністративних актів центральними органами виконавчої влади в загальному вигляді включає наступні стадії: ініціювання прийняття адміністративного акта центральних органів виконавчої влади; підготовка проекту адміністративного акта центральних органів виконавчої влади; прийняття рішення стосовно видання адміністративного акта центральних органів виконавчої влади; оприлюднення прийнятого адміністративного акта центральних органів виконавчої влади та його доведення до виконавців.

Процесуальна форма прийняття адміністративних актів місцевими державними адміністраціями складається з наступних стадій: 1) розробка проекту адміністративного акта; 2) внесення проекту адміністративного акта на розгляд голові місцевої державної адміністрації; 3) правова експертиза адміністративних актів; 4) оприлюднення та доведення до відома виконавців адміністративних актів.

РОЗДІЛ 3.

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

3.1. Види адміністративно-процесуальних відносин за участю органів місцевого самоврядування

Відповідно до Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [168]. В Основному Законі України встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140) [168]. Виходячи з цих конституційних положень у системному зв'язку з положеннями ст. 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, можна дійти висновку про політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах України [393]

Гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, яка має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами статей 19, 140, 143, 144, 146 Основного Закону України [168]. 3

аналізу вказаних конституційних положень вбачається, що ці органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такі ж положення закріплені у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними [131].

З цього приводу, слушною є позиція А. В. Щерби, яка зазначає, що місцеве самоврядування – це самостійні, організаційно обособлені владні установи, які від імені та в інтересах територіальних громад вирішують питання місцевого значення, використовуючи комунальне майно та місцеві фінанси. На них покладене широке коло завдань, в реалізації яких зацікавлені як відповідні територіальні громади, так і Український народ в цілому. Ці завдання породжують наявність у органів місцевого самоврядування різноманітних інструментальних, предметних та інших функцій [471, с. 16].

У свою чергу, І. Я. Рушак доводить, що місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, яка відрізняється від державної влади тим, що забезпечує місцеві інтереси територіальної громади, на відміну від держави, яка забезпечує загальнонаціональні інтереси. За специфікою інтересів місцеве самоврядування відрізняється й від влади об'єднань громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів [399, с. 18-19].

В той же час, системний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частини першої статті 10, статей 16, 17, 18, 25, 26 та

інших) свідчить, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу [394].

Отже, адміністративно-процесуальні відносини за участі органів місцевого самоврядування характеризуються багатоаспектною і багатовекторною сферою розгляду і вирішення індивідуальних справ публічного значення, різноманітністю проваджень в управлінській сфері [106, с. 75].

Ми погоджуємось, що органи місцевого самоврядування мають повноваження бути активним учасником адміністративно-процесуальних правовідносин, котрі виникають у соціально-культурній, економічній, адміністративно-політичній та інших публічних сферах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [205, с. 149].

В даному випадку, ми можемо констатувати регуляторний вплив адміністративно-процесуального права. Саме через норми адміністративно-процесуального права можна забезпечити захист прав, законних інтересів громадян у сфері державного управління. Оскільки норми адміністративно-процесуального права виступаючи регулятором суспільних відносин у сфері державного впливу на вирішення конкретних адміністративних справ з реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, а органи владних повноважень, здійснюючи відповідні провадження, слугують інтересам громадян [106, с. 12].

Таким чином, соціальне призначення адміністративно-процесуального права виражається в конструкції правових норм, спрямованих на забезпечення реальної можливості реалізації та захисту в адміністративному, а в необхідних випадках й в судовому порядку, прав і законних інтересів фізичної чи юридичної особи [106, с. 12-13].

Слід зробити проміжний висновок, що органи місцевого самоврядування є самостійним суб'єктом адміністративно-процесуального права, які наділені владними повноваженнями шляхом делегування на підставі закону, адміністративного рішення чи адміністративного договору.

Делегування повноважень слід розглядати як один із способів встановлення компетенції місцевих органів публічної влади, що є важливим організаційно-правовим інститутом децентралізації публічної влади та має велике значення для всіх процесів побудови правової держави і, зокрема, для підвищення ефективності діяльності системи місцевих органів публічної влади [197].

Чинна Конституція та законодавство України передбачають використання різних правових засобів «перерозподілу» повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, до яких відносяться, зокрема, «надання» (наділення) та «делегування» повноважень. Проте, їх правове регулювання нині має значні вади, пов'язані з відсутністю чіткого розмежування цих понять та правової природи «наданих» та «делегованих» повноважень. У зв'язку з цим доцільно відзначити, що згадані поняття досить чітко розмежовуються на теоретичному рівні. Надання повноважень характеризується як односторонній акт, який знаходить законодавче закріплення і полягає у вилученні повноважень з компетенції одного суб'єкта на користь іншого. Принципова ж відмінність «делегування» повноважень від «надання» полягає у тому, що орган передає повноваження, які йому надані законом, за власним рішенням (тобто це є правом, а не обов'язком органу, що делегує повноваження). Делегування є двостороннім актом і передбачає згоду суб'єкта, якому делегуються повноваження, на їх виконання. При цьому вважається, що делегування повноважень має супроводжуватись передачею відповідних матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення [351].

Так, у ст. 143 Конституції України зазначається, що органам місцевого самоврядування законом можуть «*надаватися*» окремі повноваження органів

виконавчої влади, здійснення яких держава фінансує в повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності, а відповідно до ч. 6 ст. 118 Конституції, «місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, *«делегованих»* їм відповідними районними чи обласними радами». Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [168].

Конституцією України передбачено право надання повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади. При цьому у першому випадку, встановлено обов'язок держави в повному обсязі фінансово забезпечувати здійснення повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування. Що стосується фінансового забезпечення процесу делегування повноважень органами місцевого самоврядування органам виконавчої влади, у Конституції України відповідна норма відсутня. Норма про передачу місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів, яка супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, передбачена частиною 3 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [482, с. 184]. Це означає, що відповідне ресурсне забезпечення (зокрема, органами місцевого самоврядування) має бути передбачене в межах бюджетного фінансування або за наявності підстав, які не суперечать чинному законодавству [392].

Згадані норми Конституції знаходять деталізацію у чинному законодавстві України, зокрема, у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до цієї статті до делегованих повноважень віднесено «повноваження органів виконавчої влади, надані

органам місцевого самоврядування законом». Тим самим норма Закону ототожнює «делегування» з «наданням» законом повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, яке передбачено ч. 3 ст. 143 Конституції України, що не можна вважати коректним з огляду на викладені вище теоретичні підходи до розмежування понять «надання» та «делегування» повноважень [351].

В той же час, згідно із Законом на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад покладене здійснення широкого кола делегованих повноважень у різних сферах суспільних відносин: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, бюджету, фінансів і цін, управління комунальною власністю, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, соціального захисту населення, зовнішньоекономічної діяльності, оборонної роботи, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (статті 27-38 Закону України «Про місцеве самоврядування») [328]. Але слід зазначити, що як делеговані названі повноваження, які виконавчим органам місцевих рад надані законом, що не відповідає традиційному поняттю делегування, яке застосовується в теорії державного будівництва [227, с. 176]. В той же час, М. І. Корнієнко вважає, що поділ повноважень місцевого самоврядування на «власні» та «делеговані» не містить у собі якесь серйозне концептуальне навантаження, оскільки всі свої владні повноваження місцеве самоврядування отримує в законі, де втілена державна воля народу [171, с. 40].

Як наголошує А. О. Новак юридична природа делегування повноважень характеризується такими рисами: акт про делегування повинен обов'язково прийматися делегуючим органом; делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, орган не може делегувати більше, ніж має сам; право делегувати повноваження повинно бути закріплено в

законі; після делегування повноважень компетенція делегуючого органу не змінюється, компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок останніх; делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відізовані; якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття юридичного акта, компетенція органу, якому делегувались повноваження, звужується автоматично; якщо повноваження делегуються на невизначений строк, то орган, що делегував повноваження, може в будь-який час припинити делегування; переделегування повноважень не допускається тому, що це суперечить намірам органу, який делегував повноваження. Акт про делегування повинен чітко визначати предмет і обсяг делегування, перелік повноважень, принципи і критерії, яких необхідно дотримуватися при їх виконанні, форму контролю за здійсненням цих повноважень [227, с. 177-178].

В даному випадку ми можемо констатувати розмитість визначення складу делегованих повноважень та відсутністю чіткого закріплення прав і обов'язків суб'єктів, які можуть делегувати повноваження, і які повинні їх виконувати.

З приводу зазначеного, варто навести позицію О. Мандюк, що законодавчі акти, які визначають делеговані повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не повною мірою урегульовують питання здійснення делегування державно-владних повноважень, не визначають принципи делегування та характер забезпеченості виконання делегованих повноважень. З огляду на це слід чітко визначити зміст так званого делегування повноважень за адміністративними договорами. Оскільки вичерпний перелік делегованих органам місцевого самоврядування повноважень вказаний у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 27–38), предметом адміністративного договору між органом місцевого самоврядування та місцевою державною адміністрацією згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України може бути конкретизація прав та обов'язків відповідного виконавчого органу місцевого самоврядування у межах, передбачених законом делегованих повноважень [197].

В той же час, згідно з нинішнім законодавством реальної можливості укласти договори щодо делегування повноважень немає. Адміністративний договір може укладатися лише щодо конкретизації передбачених законом делегованих повноважень []. Разом з цим, на думку Верховного Суду України, принциповою ознакою адміністративного договору є його мета, якою завжди є реалізація функцій держави, а саме реалізація повноважень того чи іншого органу [472]

Посилення значення управлінських відносин, дедалі частіше пов'язано з використанням такої адміністративно-правової форми діяльності, як укладення договорів, що зумовлено такими факторами:

- виділення місцевого самоврядування як самостійної ланки управління, органи якої уповноважені самостійно вирішувати питання місцевого значення, володіти і розпоряджатися комунальною власністю;

- наданням права органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування делегувати повноваження один одному.

- переходом від жорстких методів управління до гнучких способів державного регулювання;

- переведенням економіки України на ринкові відносини;

- недосконалістю чинного законодавства і необхідністю його вдосконалення, усунення прогалин у ньому [197].

Варто вказати, що з метою упорядкування делегування владних повноважень та забезпечення ефективно передачі та виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на підставі договору, законодавцем було розроблено проект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [351].

Варто вказати, що даний закон повинен сприяти: підвищенню ефективності децентралізація державної влади шляхом визначення оптимальної процедури делегування повноважень центральних органів виконавчої влади, які завдяки цьому мають зосередитися на формуванні і реалізації державної

політики у відповідних галузях та міжгалузевих сферах державного управління; удосконалення розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з метою уникнення їхнього дублювання шляхом чіткого визначення прав і обов'язків відповідних суб'єктів владних повноважень, спрощення владного впливу указаних органів на суспільні відносини на місцевому рівні, покращення його фінансового забезпечення та надання пріоритетності вирішення соціальних питань; підвищення вимог до обґрунтованості делегування окремих владних повноважень, разом з покладенням на відповідні органи відповідальності за вирішення поточних та перспективних завдань держави у цій сфері; створення дієвого, демократичного і прозорого механізму контролю за делегуванням повноважень та їх виконанням; підвищення ролі органів місцевого самоврядування – найбільш наближених до населення публічно-владних інституцій щодо вирішення найважливіших питань життєдіяльності суспільства і надання громадських та адміністративних послуг; удосконалення взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо делегування та виконання владних повноважень, і, відповідно, механізму реалізації державної влади на місцях з урахуванням необхідності ефективного вирішення питань місцевого значення та створення безпечних умов життєдіяльності населення [352].

Аналіз проекту дозволяє зробити висновок, що в ньому пропонується запровадження в законодавство України значної кількості новел, зокрема: делегування повноважень на договірній основі (ст. 26 та ін.); можливість відмови від виконання делегованих повноважень (ст. 21); припинення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 24); вилучення у органів місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 22) тощо [353].

Слушною є ст. 26 проекту Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»

[351], якою регламентується, що передача делегованих повноважень здійснюється за наявності згоди органу, якому ці повноваження делегуються, після укладання відповідного договору про делегування повноважень. Договір про виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються, підписується за дорученням ради відповідним сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної ради та керівником органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади, якому ці повноваження делегуються [351].

Процедурно договір про делегування й прийняття повноважень повинен передбачати: обґрунтування правомірності та доцільності делегування повноважень; строки його дії; перелік окремих повноважень, що делегуються; порядок матеріально-фінансового забезпечення делегованих повноважень; відповідальність суб'єктів делегування за невиконання договору; умови розірвання договору і повернення делегованих повноважень; порядок та форми контролю за виконанням делегованих повноважень [351].

Можна зробити проміжний висновок, що наділення органів публічної адміністрації, а саме органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування правом делегувати повноваження стимулює укладання адміністративних договорів у цій сфері, що є об'єктивною необхідністю, а не їхньою примхою. Процедура і випадки укладання таких договорів не зовсім чітко визначені в законодавстві, але як ми бачимо є спроби врегулювати цю ситуацію [197].

В той же час, звернення до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [369] надає можливість вказати, що узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі «угод» щодо регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською,

Севастопольською міськими радами і виконуються відповідно до цього Закону та інших актів законодавства.

Варто відмітити те, що їх стимулююча функція полягає в тому, що відносини між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо регіонального розвитку будуються на якісно новій – договірній основі.

Прикладами таких угод можуть бути: Угода щодо регіонального розвитку Івано-Франківської області між Кабінетом Міністрів України та Івано-Франківською обласною радою [442], Угода щодо регіонального розвитку Херсонської області між Кабінетом Міністрів України та Херсонською обласною радою [443], Угода щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою [440], Угода щодо регіонального розвитку Волинської області між Кабінетом Міністрів України та Волинською обласною радою [441], Угода щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою [444].

Запровадження угод щодо регіонального розвитку, по-перше, вимагає розробки державної та регіональних стратегій розвитку на довготривалий період; по-друге, вводить обов'язкову координацію діяльності центральних та місцевих органів влади по визначенню та здійсненню заходів з розвитку території; по-третє, запроваджує процедури узгодження програмування та реалізації політики розвитку, закладаючи тим самим основи багаторівневого управління, коли запроваджується субсидіарність визначення завдань з проблематики розвитку; по-четверте, забезпечується публічність усього процесу, пов'язаного з угодами; по-п'яте, визначається спільне фінансування, а відповідно, і передбачення у бюджетному процесі коштів на реалізацію угод, а також зобов'язання сторін угоди, які піддаються моніторингу громадськістю [397, с. 10].

В даному випадку, слід зазначити, що розвиток такого виду адміністративних договорів в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є перспективним і прогресивним.

Трансформуючи загальні позиції щодо сутності адміністративного договору сформульоване Р. С. Мельником, варто визначити, що делегування повноважень на підставі адміністративного договору необхідно вести мову в тих випадках, коли: він спрямований на реалізацію норм адміністративного права та, відповідно, виникнення (зміну, припинення) адміністративно-процесуальних відносин; покладені ним зобов'язання або розпорядження, які реалізуються у його межах, носять адміністративно-правовий характер. З огляду на це адміністративним вважається договір: що спрямований на реалізацію адміністративно-правової норми; який містить зобов'язання видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію; що має своєю основою закріплені нормами адміністративного права обов'язки або права приватної особи.

Враховуючи те, що на сьогоднішній день не існує спеціального нормативного акта з питань адміністративно-договірної форми діяльності органів місцевого самоврядування, спираючись на теоретичні напрацювання вчених, слід назвати загальні юридичні передумови адміністративного договору щодо делегування повноважень органів місцевого самоврядування: адміністративний договір є інструментом діяльності публічної адміністрації, спрямованим на врегулювання конкретного випадку, а відтак – ним не можуть встановлюватися норми права, тобто загальнообов'язкові правила поведінки у сфері публічного адміністрування; адміністративний договір може укладатися лише у межах компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації; адміністративний договір може укладатися лише у тому випадку, коли нормативний акт не вимагає від суб'єкта публічної адміністрації діяти в іншій формі; адміністративний договір може з'явитися лише у добровільному порядку, тобто шляхом погодження волі його сторін; адміністративний договір

має укладатися винятково у письмовій формі; у разі якщо адміністративний договір зачіпає інтереси третіх осіб, такі особи мають погоджувати його зміст.

В той же час, реалізація функцій та повноважень органів місцевого самоврядування призводить не тільки до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їхніх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо.

Варто відмітити, що компетенційний спір виникає у відносинах, що стосуються реалізації державно-владних повноважень і мають управлінський, організаційний, упорядковуючий характер, які традиційно розглядаються у межах предмету адміністративного права [145, с. 69].

Поряд із цим слід навести наукову думку В. Б. Авер'янова, який, переосмислюючи предмет адміністративного права, зазначав, що базовою категорією адміністративного права має бути визнано не «управління» («державне управління»), а «забезпечення реалізації прав і свобод громадян» (а також у відповідних випадках – інших фізичних і юридичних осіб) у багато чисельних взаємостосунках (відносинах) між суб'єктами публічного (державного і самоврядного) управління і населенням. Саму галузь адміністративного права вчений спираючись на сформульовану ним концепцію, пропонує визначати як сукупність (систему) правових норм, які регулюють суспільні відносини (взаємостосунки), що складаються в ході забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, здійснення державного і самоврядного управління у сферах економічного, соціального і адміністративно-політичного розвитку, а також у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу. На думку В. Б. Авер'янова включення адміністративної юстиції до предмету адміністративного права є тимчасовим явищем і у перспективі має бути створена самостійна (поза межами адміністративного права) процесуально-правова галузь, яка окремо регулюватиме судочинство в адміністративних судах – адміністративне судочинство (або адміністративний судовий процес) [1, с. 270].

Дійсно, зі змісту конституційного припису ст. 3 Конституції України про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю впливає висновок про те, що, забезпечення і захист приватного інтересу конкретної людини у сфері її життєдіяльності, природних прав виступає предметом публічно-правової діяльності і сферою реалізації публічного інтересу. При цьому, виходячи з правової позиції Конституційного Суду України, викладену у Рішенні від 01.12.2004 № 18-рп/2004 у справі про охоронюваний законом інтерес, про інтерес доцільно вказувати у логічно-смысловому зв'язку з поняттям «права» [146, с. 11-12].

Отже, межі спорів про компетенцію охоплюють сферу здійснення організаційного, упорядковуючого впливу на суспільні відносини суб'єктів, наділених законодавством правом і обов'язком виконувати (реалізувати) державні функції, а також функції, спрямовані на реалізацію інтересів територіальних громад. Відповідно обидва суб'єкти, між якими виникає спір, реалізують свою компетенцію організаційного змісту. В основу визначення таких меж може бути покладена публічно-сервісна концепція державного впливу, характерна для публічного (державного і самоврядного) управління. Врахування цієї концепції дозволяє виключити з кола компетенційних спорів тих, які виникають у адміністративно-деліктних відносинах і відносинах щодо реалізації права на звернення до адміністративного суду з питань захисту прав, свобод, законних інтересів. У цих групах відносин можуть виникати випадки конкуруючої юрисдикції, а не компетенційного спору [146, с. 12].

В той же час, М. Г. Кобилянський виокремлює наступні ознаки компетенційного спору, якими названі: суб'єктний склад спірних правовідносин, до якого належать державні органи, органи місцевого самоврядування; зміст виконуваних функцій державних органів, органів місцевого самоврядування – адміністративних, що означає їх здійснення на засадах повноважень в управлінській сфері щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані;

наявність адміністративно-правового елемента у спорі про компетенцію; предмет спору – порушене чи оспорюване право внаслідок виконання адміністративних функцій державними органами, органами місцевого самоврядування; характер спору – взаємні претензії сторін відносно одного предмету, який стосується реалізації адміністративних функцій зазначеними органами [145, с. 36-37].

Варто вказати, що виділені ознаки компетенційного спору охоплюють і делеговані повноваження, внаслідок реалізації яких вони можуть виникнути.

В межах даного дослідження, слід розглянути адміністративні послуги органів місцевого самоврядування, що становлять собою певну групу адміністративно-процесуальних правовідносин у межах управлінського процесу.

Серед наукових робіт, присвячених проблемі сутності адміністративної послуги та правовому регулюванню відносин щодо їх надання доцільно вказати про монографію В. В. Петьовки, присвячену характеристиці правової природи адміністративної послуги та її місця в адміністративному праві [239]. Проблематиці надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування присвятили увагу С. Л. Дембіцька [105], Ж. В. Завальна, О. О. Ільницька [133], Г. М. Писаренко [241] та інші. Так, В. В. Петьовка доводить набуття діяльністю суб'єктів надання послуг у публічно-правовій сфері ознак організаційної та трансформацію її змісту з розпорядчої до діяльності, що полягає у закріпленні взаємних прав та обов'язків у публічно-правовій сфері [239, с. 106]. Викликають зацікавленість положення, обґрунтовані Ж. В. Завальною, О. О. Ільницькою щодо визначення адміністративної послуги як певної функції діяльності органів місцевого самоврядування, що доведено у відповідній монографії [133].

Так в Законі України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 №5203-VI, зазначено що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення

прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [266]. Разом з тим, Закон України «Про адміністративні послуги» [266] не визначає чітко поняття адміністративної послуги, адже відповідна норма-дефініція п. 1 ч. 1 ст. 1 не містить ознак послуги і закріплює суто владний характер відповідних повноважень суб'єктів їх надання. Наслідком відсутності чіткого визначення ознак адміністративної послуги у профільному законі є формування підходу, за яким до адміністративної послуги можна віднести будь-яку діяльність державного органу, що здійснюється у заявному порядку, уникаючи публічно-сервісного характеру діяльності щодо надання послуги і, тим самим, нівелюючи саму ідею зміни пріоритетів у діяльності державних органів з владних на сервісні.

З цього приводу О.В. Джафарова вважає, що законодавче визначення «адміністративної послуги» є дискусійним, адже адміністративна послуга – це завжди відносини, урегульовані правовими нормами, кінцевим результатом яких є отримання адміністративного акта органу публічної адміністрації, який є юридичним фактом для виникнення, зміни чи припинення певних правовідносин. Слід зауважити, що на рівні Закону [266] у ст. 11 поділено послуги на платні та безоплатні, при цьому безоплатними є послуги у сфері соціального забезпечення. Можна зробити умовне припущення, що публічні послуги можна поділити на соціальні та дозвільні [116, с. 162].

В той же час, враховуючи законодавче визначення «адміністративної послуги» слід виокремити основні її ознаки:

1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи. Це означає, що діяльність, яка складає зміст відповідної послуги, здійснюється уповноваженим суб'єктом лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги. Відтак, діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що здійснюється за власною ініціативою таких органів (наприклад, інспекційні перевірки), або за скаргами чи іншими зверненнями (пропозиціями, рекомендаціями тощо) не належать до адміністративних послуг [432, с. 4];

2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наразі під таким результатом може розумітися:

– рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи;

– адміністративний договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи.

Законодавець вжив термін «результат» у визначенні поняття «адміністративна послуга» також для того, щоб зорієнтувати суб'єктів надання адміністративних послуг саме на позитивне вирішення справи особи, тобто на результат / результативність. Крім того, метою такого регулювання є запобігання штучному подрібненню адміністративної послуги на окремі, особливо платні послуги. Суб'єктам надання адміністративних послуг необхідно орієнтуватися на цілісність послуги [432, с. 4-5];

3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг. Фактично у цій позиції зафіксовано дві ознаки адміністративної послуги. По-перше, адміністративна послуга за чинним українським законодавством надається лише обмеженим колом суб'єктів. Так, у пункті 3 статті 1 Закону суб'єктом надання адміністративних послуг визначені «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи». Власне тут перераховані основні суб'єкти публічної адміністрації. Звідси й назва даного виду публічних послуг – «адміністративні». По-друге, необхідно брати до уваги, що адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень. Тобто з точки зору права, адміністративна послуга – це повноваження органу влади. І хоча ні в законодавстві, ні в теорії не існує усталеного розуміння категорії «владних повноважень», у контексті коментованого Закону може йтися про реалізацію компетенції відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг, зокрема,

про виключне повноваження вирішувати певну категорію справ. Владні повноваження отримуються суб'єктом надання адміністративних послуг на підставі закону [432, с. 5-6];

4) адміністративна послуга надається відповідно до закону. Цим застереженням законодавець мав на меті визначити: а) що конкретне повноваження з надання адміністративних послуг має бути закріплене лише законом; б) те ж саме стосується і процедури, тобто порядку розгляду та вирішення справ з надання адміністративних послуг [432, с. 6].

Ці вимоги Закону спрямовані на те, щоб і обмежити запровадження нових адміністративних послуг (через підзаконні нормативні акти, в тому числі місцеві: акти місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування), і мінімізувати підзаконне регулювання відносин з надання конкретних адміністративних послуг [432, с. 5-7].

Варто зазначити, що вищезгаданий закон витриманий у стилі служіння громадянам з боку держави, а його найбільшим досягненням є норми, якими регламентовано організацію роботи центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Створення ЦНАПів сьогодні є ключовим моментом реформи місцевого самоврядування. Оптимальний перелік адміністративних послуг в ЦНАП залежить від інституційної спроможності громади. Якщо йдеться про громади на базі міст (особливо середніх та великих), то очевидно, що ЦНАП у таких громадах повинні надавати максимальний спектр послуг [198].

В законі ж передбачається, що перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, визначається органом, який прийняв рішення про створення такого центру.

Зокрема, до базових адміністративних послуг можна віднести послуги з реєстрації актів громадянського стану, місця проживання і видачі (обміну) паспортних (ідентифікаційних) документів, нерухомості, суб'єктів господарювання, транспортних засобів та видачі (обміну) посвідчень водія тощо. Тобто послуги, з отриманням яких протягом життя зіштовхується абсолютна більшість громадян [198].

Отже, враховуючи значний обсяг адміністративних послуг, проблематику децентралізації необхідно розглянути з акцентом на ключові послуги, яких потребують громадяни. Так, на сьогодні органами місцевого самоврядування вже надаються наступні послуги:

- реєстрація місця проживання особи та зняття з реєстрації місця проживання особи (з 4.04.2016 р. Державна міграційна служба припинила свої повноваження);

- реєстрація нерухомого майна та реєстрація юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців (територіальні органи юстиції припинили відповідні повноваження з 30.04.2016 р.);

- отримання інформації з Державного земельного кадастру;

- реєстрація декларацій у сфері будівництва, видача документів у сфері дозвільної діяльності.

Крім цього, у багатьох ЦНАПах забезпечено доступ до додаткових супутніх послуг. Таким чином, можна говорити про практичну реалізацію одного з принципів надання адміністративних послуг, а саме їх територіальна доступність та зручність (зосередження усіх виконавчих органів в одному приміщенні певної громади) [198].

Особливістю адміністративних послуг у контексті децентралізації є те, що Кабінет Міністрів України у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. значну увагу приділив визначенню критеріїв, які мають входити до стандартів надання адміністративних послуг та відповідно до яких оцінюватиметься якість їх надання, що має гарантувати суб'єктам отримання адміністративних послуг стабільність та прозорість законодавства у сфері адміністративних послуг [371].

Що стосується плати за адміністративні послуги, то відповідно до п. 36 ч. 1 ст. 64 Бюджетного кодексу України плата за надання адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг, має надходити до доходів загального фонду місцевих бюджетів міст обласного значення, районних

бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад. До цих бюджетів зараховується: адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; плата за скорочення термінів надання вищеназваних послуг; плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією [66].

Можна підсумувати, що переваги від нових форм надання адміністративних послуг, зокрема створення ЦНАПів, виникли не лише у громадян та бізнесу (це стосується, насамперед, зручності та доступності послуг). Позитивні моменти для керівництва міста та працівників органів влади є не менш вагомими, а саме: задоволені громадяни, упорядковані умови праці, раціональні процедури прийняття рішень, мінімізація умов для корупції та зловживань, покращений інвестиційний клімат [198].

Отже, органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративно-процесуального права наділені законодавчо визначеним обсягом публічних повноважень, вирішують завдання та виконують функції публічного змісту, вступають у адміністративно-процесуальні відносини, котрі виникають як всередині самого органу місцевого самоврядування, так і між ними та іншими суб'єктами [205, с. 149].

Насамперед наголосимо, що відносини всередині системи органів місцевого самоврядування урегульовані Законом України «Про місцеве самоврядування» [328] й частково – тими нормативними актами, котрі описують особливості здійснення повноважень іншими учасниками адміністративно-процесуальних відносин, до яких можуть долучатися органи місцевого самоврядування.

У зв'язку із зазначеним, органи місцевого самоврядування беруть участь у адміністративно-процесуальних відносинах подвійного характеру:

– внутрішніх адміністративно-процесуальних відносинах, які охоплюють дії щодо формування та функціонування органів місцевого самоврядування,

включаючи визначення її організаційної структури; підбір, розстановку, навчання та виховання персоналу, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення, постановку поточних та перспективних завдань, здійснення повсякденного керівництва та контролю за їх виконанням;

– зовнішніх адміністративно-процесуальних відносинах, які в залежності від компетенції органів місцевого самоврядування поділяються на правозастосовні, нормотворчі, установчі та контрольні.

Отже, здійснення органами місцевого самоврядування владно-публічних повноважень у різних сферах суспільно-державного життя, вчинення відповідних дій та прийняття рішень є свідченням того, що вони у відповідній процесуальній формі можуть виступати учасниками адміністративного судочинства [53, с. 418].

У відповідності до ст. 3 КАС України однією із сторін справи адміністративної юрисдикції є орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, а суб'єктом владних повноважень – також орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа при здійсненні владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі й на виконання делегованих повноважень. В той же час, спірні питання, пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України, розглядаються в порядку адміністративного судочинства місцевими загальними судами як адміністративними судами (ст. 18 КАС України) та адміністративними судами України. При цьому органи місцевого самоврядування України виступають в якості відповідача, хоча законодавство передбачає можливість їх участі також в якості позивача, третьої сторони, хоча, в переважній більшості випадків, ці органи – відповідачі, що і є цілком зрозумілим, враховуючи, що завдання адміністративного судочинства необхідно розглядати в контексті захисту прав, свобод та інтересів особи в публічно-правових відносинах від порушень з боку публічної адміністрації [162, с.140].

Судові спори фізичних та юридичних осіб з органами місцевого самоврядування стали в Україні досить поширеним явищем. У випадках, коли суд вирішує спір на користь приватної особи та визнає незаконним правовий акт ради чи її виконавчих органів, таке рішення може набути значного розголосу та суттєво підірвати авторитет органу місцевого самоврядування, а також негативно позначитись на рейтингу відповідних посадовців та політичних сил, які брали участь в ухваленні цього акта. В кінцевому підсумку це призводить до втрати довіри до них з боку мешканців територіальної громади та не підтримки на чергових місцевих виборах [184, с. 9].

Як наголошує І. Я. Рушак, що на сучасному етапі розвитку та реформування адміністративного судочинства в Україні особливої важливості набуває питання вдосконалення його адміністративно-правового регулювання за участю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання порядку та форм участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві залежить від таких ключових чинників: по-перше, покращення адміністративно-правового забезпечення адміністративного судочинства в цілому; по-друге, розбудови та оновлення адміністративно-правових засад функціонування інститутів місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади; по-третє, вдосконалення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як учасників у справах адміністративної юрисдикції [199, с. 207-208].

Враховуючи викладене та аналіз нормативно-правових актів дає можливість констатувати, що орган чи посадова особа місцевого самоврядування найчастіше приймають участь у судовому процесі: по-перше, з метою захисту прав та інтересів територіальної громади як позивач або відповідач у спорі з іншим органом влади; по-друге, як відповідач за позовом фізичної особи або ж юридичної особи (підприємства, установи, організації) про оскарження рішення, дій чи бездіяльності відповідного органу, його посадової чи службової особи. В той же час, в конкретно визначених законом

випадках орган місцевого самоврядування може ініціювати справу шляхом подання позову до юридичної чи фізичної особи – йдеться про справи щодо обмеження свободи мирних зібрань або примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомості, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності [150; 184, с. 9].

Органи місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві можуть брати участь в якості третьої особи та, відповідно, вправі користуватися правами й обов'язками, передбаченими ст. 49 КАС України, а також у разі набуття правосуб'єктності третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору – правами позивача. У випадках, встановлених законом, органи місцевого самоврядування, можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах [399, с. 37].

Виходячи зі змісту правовідносин, які складаються з приводу участі органів місцевого самоврядування у адміністративному судочинстві, останнє можна визначити як вчинення органом чи посадовою особою місцевого самоврядування процесуальних дій у адміністративному судочинстві на підставі повноважень, наданих матеріальним законом, що визначає правовий статус відповідного державного органу, з метою реалізації цих повноважень у процесуальному порядку та забезпечення законності [28, с. 6-7].

У свою чергу, органи місцевого самоврядування як учасники адміністративного судочинства мають право приймати як позивач, відповідач, треті особи та представники сторін.

Для визначення статусу органів місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства становить категорія адміністративна процесуальна правосуб'єктність, що проявляється у процесі здійснення адміністративного судочинства з метою забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин в інтересах територіальної громади [28, с. 6-7].

Серед досліджуваних видів адміністративно-процесуальних відносин за участю органів місцевого самоврядування варто назвати адміністративно-деліктні.

З цього приводу Д. М. Лук'янець вважає, що такі відносини утворюють власне деліктні відносини (відносини адміністративного правопорушення), відносини адміністративного розслідування, відносини попереднього розгляду матеріалів справи про адміністративні правопорушення, відносини об'єктивної адміністративної відповідальності, відносини суб'єктивної адміністративної відповідальності [193, с. 17].

Так, в ст. 213 КУпАП закріплено органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, серед яких адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад та виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та їх посадові особи.

Адміністративно-деліктна юрисдикція адміністративних комісій характеризується тим, що: 1) полягає виключно у розгляді справ про адміністративні правопорушення та винесенні у них відповідної постанови; 2) має колегіальний характер; 3) пов'язана з розглядом справ про адміністративні проступки, які скоєні в різних сферах суспільного життя; 4) пов'язана з розглядом адміністративних проступків, які характеризуються незначним ступенем суспільної небезпеки [55, с. 139].

Слід погодитись із думкою Р. В. Миронюка, що є недоцільним наділення адміністративно-юрисдикційними повноваженнями виконавчих комітетів міських рад, оскільки це є питанням їх внутрішньо організаційної діяльності, відповідно до якої вони колегіально приймають рішення про створення постійних та тимчасових комісій для розгляду тих чи інших питань життєзабезпечення селища, села чи міста, і тому числі це стосується створення постійно діючих адміністративних комісій. У зв'язку з цим, варто підтримати позицію Р. В. Миронюка про виключення п. 2 ст. 213 КУпАП та ст. 219 КУпАП щодо позбавлення адміністративно-юрисдикційних повноважень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад [212, с. 102].

Отже, досліджуєма система адміністративно-деліктних правовідносин надає можливість констатувати про наявність такої групи адміністративно-процесуальних правових норм, які спрямовані на охорону прав, свобод та інтересів суб'єктів адміністративних правовідносин.

Таким чином, органи місцевого самоврядування є суб'єктом адміністративно-процесуального права, що наділені власними та делегованими повноваженнями на підставі закону, адміністративного рішення чи адміністративного договору, виступають регулятором суспільних відносин у сфері державного впливу на вирішення конкретних адміністративних справ з реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, і здійснюючи відповідні провадження, слугують інтересам громади.

Варто назвати складові частини адміністративно-процесуальних відносин органів місцевого самоврядування: управлінські адміністративно-процесуальні відносини; судочинні адміністративно-процесуальні відносини; деліктні адміністративно-процесуальні відносини.

Управлінські адміністративно-процесуальні відносини органів місцевого самоврядування виникають у разі розгляду і вирішення адміністративної справи з питань забезпечення і задоволення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, надання адміністративних послуг тощо.

Судочинні адміністративно-процесуальні відносини органів місцевого самоврядування характеризуються тим, що вони складаються уразі виникнення потреби захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів владних повноважень та їх посадових осіб.

Деліктні адміністративно-процесуальні відносини виникають у разі розгляду і вирішення справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності, накладення адміністративних стягнень, а також застосування інших заходів адміністративного примусу.

3.2. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування становлять важливий механізм у здійсненні публічної влади. Конституція України виокремила і гарантувала цей вид територіального самоврядування як складову організації демократичної держави, необхідну ланку у взаємодії держави і громадянського суспільства. І хоча органи та посадові особи місцевого самоврядування представляють відповідну частину народу України, що обмежується певними територіальними кордонами, законодавець передбачає організацію та діяльність цих структур за тотожними підходами, як і до державно-владних формувань [423, с. 93]. У зв'язку з цим, актуальним питанням постає дослідження в межах адміністративно-процесуального права питання щодо адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування. Незважаючи на наявність досліджень з цієї проблематики, проблема формування цілісної та ефективної моделі адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування залишається відкритою, що зумовлено необхідністю її відповідності сучасним вимогам розвитку в Україні громадянського суспільства, ефективної моделі держави та права [173, с. 14].

У зв'язку з тим, що нами в попередніх підрозділах приділялась увага теоретичному розумінню адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів публічної адміністрації, то напрям нашого дослідження буде зосереджено на розкритті особливостей змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування як позитивного так і негативного (юрисдикційного) характеру: судові та позасудові.

Приймаючи до увагу запропоновану класифікацію змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, то до позитивних процесуальних форм доцільно віднести:

1) провадженням з опрацювання та прийняття нормативних та адміністративних актів; 2) сервісні провадження (з надання адміністративних послуг, дозвільні, реєстраційні, атестаційні тощо); 3) контрольно-наглядові.

З цього приводу А. В. Щерба доречно зазначає, що кожна з позитивних (неюрисдикційних) процесуальних форм, яка здійснюється на підставі звернень до органів місцевого самоврядування, має свою специфіку, зумовлену змістом і характером суспільних відносин, у межах яких вони здійснюються [471, с. 121]. Однак необхідно враховувати, що адміністративні процесуальні норми, якими врегульовані відповідні процесуально-процедурні дії, виконують, так би мовити «обслуговуючу» чи «допоміжну» роль при набутті суб'єктом звернення правового статусу чи суб'єктивних прав внаслідок здійснення певного виду заявної адміністративної позитивної (неюрисдикційної) форми [471, с. 121]. Ознаками позитивної (неюрисдикційної) процесуальної форми є: 1) спрямованість на реалізацію норм матеріального адміністративного права та у деяких випадках норм інших галузей права, якими врегульовані правила поведінки учасників управлінських, позитивних відносин; 2) формальна визначеність процесуальними нормами адміністративного права; 3) відсутність зв'язку із вирішенням спору про право чи інших колізійних питань у галузі управління; 4) спрямованість на формування індивідуально акту; 5) ініціатором найчастіше виступає громадянин або організація, а орган місцевого самоврядування, відповідна посадова особа, до якої звернувся громадянин чи організація, здійснює свої обов'язки з метою реалізації права суб'єкта звернення; 6) є складовою адміністративного процесуального права; 7) завершується оформленням індивідуального акту за формально визначеними правилами та у визначеній законодавством формі [471, с. 121].

В той же час, провадженням з опрацювання та прийняття нормативних та адміністративних актів органами місцевого самоврядування нами буде здійснено в наступному підрозділі.

Стосовно дозвільної діяльності, то органи місцевого самоврядування у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

наділяються наступною адміністративною процесуальною правосуб'єктністю: а саме: вирішують відповідно до закону питання про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; надають дозволи в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами; видають дозволи на порушення об'єктів благоустрою у випадках та порядку, передбачених законом; погоджують клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; вирішують у відповідності до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу; здійснюють погодження проектів землеустрою; здійснюють погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону; здійснюють погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища [328].

Крім наділення органів місцевого самоврядування адміністративною процесуальною правоздатністю у дозвільній сфері, органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування та земельних спорів.

Враховуючи те, що органи місцевого самоврядування приймають рішення у колегіальному порядку, то сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше ніж один раз на місяць [328].

Розгляд дозвільних повноважень органів місцевого самоврядування, як суб'єкта адміністративно-процесуального права, на нашу думку варто розглянути у сфері містобудування, оскільки останнім часом у цій сфері відбулися зміни спрямовані на удосконалення процесуальної регламентації містобудівної діяльності, спрощення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві та удосконалення системи державного архітектурно-будівельного контролю і нагляду [275].

На початку варто зазначити, що Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» створив нову систему органів держархбудконтролю та передав на місцевий рівень абсолютну більшість повноважень, пов'язаних з наданням дозвільних документів на початок будівельних робіт та прийняття об'єктів в експлуатацію [63, с. 5; 276].

Звернення до ст. 13 Закону України «Про архітектурну діяльність» [268] та ч. 3 ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [359] надає можливість виокремити, що до уповноважених органів містобудування та архітектури, а також суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю відносяться у сфері діяльності органів місцевого самоврядування: 1) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань архітектури; 2) виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад.

У зв'язку із досліджуємою проблематикою, варто вказати, що органи місцевого самоврядування наділяються наступною адміністративною процесуальною правосуб'єктністю щодо управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю: моніторинг стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях; визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації; проведення ліцензування і професійної атестації; розроблення і затвердження будівельних норм, державних стандартів і правил, запровадження

одночасної дії міжнародних кодів та стандартів; контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектною документації.

В той же час, органи місцевого самоврядування мають право щодо надання (отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів: 1) виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних рад – щодо об'єктів I, II, III категорій складності, розташованих в межах відповідних населених пунктів; 2) виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих в межах відповідних міст тощо.

В той же час, варто вказати на деякі правові аспекти, які необхідно було покращити в частині регламентації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування у сфері містобудування. Слід зазначити, що Закон України від 09.04.2015 № 320-VIII [276] містить низку запитань щодо його застосування на практиці. Так, наприклад, якщо взяти п.п. 7 та 8 оновленої ч. 1 ст. 7 Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI [359]: необхідно було краще виписати розмежування функцій відносно здійснення держархбудконтролю щодо об'єктів, розташованих у межах та за межами населених пунктів. У теперішній редакції можна лише здогадатися: територіальність здійснення держархбудконтролю щодо об'єктів прямо залежить від віднесення повноважень до тих чи інших органів щодо вирішення питань зведення таких забудов. Логічним є, що держархбудконтроль, наприклад, в межах населених пунктів щодо об'єктів I, II, III категорій складності мають здійснювати виконавчі органи з питань держархбудконтролю сільських та селищних рад [63, с. 10].

Варто звернути увагу, що реєстраційні правовідносини пронизують всі сфери та напрямки існування як держави, так і окремого громадянина. Як відомо, реєстрація походить від латинського слова *regesta* – список, яке в подальшому трансформувалось у значення «списувати або заносити до списку» [116, с. 141]. У своїй праці О. В. Кузьменко вважає, що реєстрація означає запис фактів з метою обліку і надання цим фактам законності [183]. Погоджуючись з автором, звернемо увагу, що метою реєстраційної діяльності не може бути облік, оскільки зазначені дії є юридичним фактом, який наділяє фізичну або юридичну особу новим правовим статусом, або дає можливість володіти, використовувати та розпоряджатись власністю [116, с. 142; 183]. Ю. М. Козлов визначає реєстрацію як акт офіційного визнання законності відповідних дій і правових актів, які здійснюються (видаються) державними або уповноваженими державними органами. Реєстраційна діяльність – це юридична процедура, що передбачає низку заходів, у результаті яких здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта [7]. У свою чергу, О. М. Бандурка та М. М. Тищенко виокремлюють такі реєстраційні провадження: 1) реєстрація певних фактів (актів громадянського стану, фактів народження, смерті, одруження, розірвання шлюбу); 2) реєстрація колективних договорів і угод; 3) реєстрація суб'єктів (реєстрація політичних партій адвокатських об'єднань тощо); 4) реєстрація об'єктів (об'єктів нерухомого майна, реєстрація автотранспортних засобів тощо); 5) реєстрація прав (права власності) [44, с. 194–219].

На підставі аналізу позицій вчених та Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [328] виокремимо адміністративну процесуальну правосуб'єктність органів місцевого самоврядування щодо реєстраційних правовідносин.

Отже, органи місцевого самоврядування мають повноваження у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб, а саме: формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону. Крім того, органи

місцевого самоврядування мають право вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів цивільного стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад), здійснюють державну реєстрацію у встановленому порядку юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, а також державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [328].

Варто звернути увагу, що органи місцевого самоврядування у сфері містобудування мають повноваження щодо надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [359]. У зв'язку із зазначеними, відомості щодо отриманих повідомлень про початок виконання підготовчих робіт; поданих та зареєстрованих декларацій; отриманих повідомлень про зміну даних у повідомленнях про початок підготовчих робіт чи зареєстрованих деклараціях (передача права на будівництво об'єкта іншому замовнику; зміна осіб, відповідальних за проведення авторського нагляду) вносяться до єдиного реєстру отриманих повідомлень про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, виданих дозволів на виконання будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та виданих сертифікатів, відмов у реєстрації таких декларацій та у видачі таких дозволів і сертифікатів [242; 387, с. 156].

Отже, слід дійти висновку, що реєстраційні відносини з приводу здійснення реєстраційних проваджень становлять собою публічно-сервісну діяльність, а відносини між державою та суб'єктом надання реєстраційних послуг (органом місцевого самоврядування) з приводу організації та контролю за такою діяльністю є за своєю природою управлінськими.

У зв'язку із зазначеним, реєстраційна діяльність органів публічної

адміністрації (в тому числі й органів місцевого самоврядування) має такі характерні риси: 1) основною метою є забезпечення безпеки особи, держави та суспільства в цілому; 2) процедура отримання реєстраційних документів повинна встановлюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; 3) є загальнообов'язковою; 4) є особливим порядком правового регулювання діяльності, що становить потенційну небезпеку та складається з сукупності юридичних процедур і характеризується складовими, які надають особливу направленість правовому регулюванню – імперативну; 5) обов'язкова участь органів публічної влади, які мають реєстраційні повноваження; 6) за допомогою реєстраційної діяльності реалізуються права, свободи та законні інтереси певної групи фізичних та юридичних осіб [118; 120; 119; 387, с. 150].

Нами було виокремлено атестаційне провадження з метою розкриття адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування. Атестаційне провадження нами відноситься до виду процедурних проваджень у межах адміністративно-процесуального права.

Варто зазначити, що під атестаційним провадженням в органах публічної адміністрації вченими розуміється засновану на принципах гласності, загальності, систематичності, об'єктивності, колективності, комплексності, обґрунтованості та врегульовану нормативно-правовими актами процедуру з підготовки, безпосереднього проведення атестації, прийняття рішення за результатами її проведення, оскарження атестаційного рішення та його реалізації [402, с. 11]. Відповідно виокремлено такі стадії атестаційного провадження: підготовча стадія; стадія безпосереднього проведення атестації та прийняття рішення за результатами її проведення; оскарження прийнятого рішення та його виконання. Зазначені етапи розподілено на основні та факультативні.

Дійсно, атестація посадових осіб органів місцевого самоврядування – це урегульована процесуальними нормами права адміністративна форма

колегіальної оцінки ділових і професійних якостей службовців органів місцевого самоврядування та їх кваліфікації [471, с. 100].

Як зазначає А. В. Щерба, атестацію посадових осіб органів місцевого самоврядування можна розглядати в різних аспектах, з одного боку проведення атестації спрямоване на підвищення ефективності служби в органах місцевого самоврядування, зокрема з метою: дотримання на практиці принципів служби в органах місцевого самоврядування; забезпечення законності у системі функціонування служби в органах місцевого самоврядування; формування професіонального кадрового персоналу органів місцевого самоврядування; виявлення потенційних можливостей посадової особи органу місцевого самоврядування з метою підвищення її по службі; застосування до посадової особи органу місцевого самоврядування заходів відповідальності і стимулювання тощо. В той же час, з іншого боку, під час атестації оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради [471, с. 101].

О. С. Бурлака враховуючи прагнення України набути статус повноправного члена Європейського Союзу вважає, що атестація постає формою публічного управління, оскільки викликає відповідні правові наслідки. Так, атестація – це юридично значуща форма публічного управління, яка використовується публічною адміністрацією для визначення рівня відповідності вимогам основних стандартів, що висуваються державою до визначених об'єктів, необхідних для подальшого їх функціонування [64, с. 9].

Отже, процесуальна форма атестації – це система правових норм, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини, які складаються при проходженні служби в органах місцевого самоврядування щодо оцінки ділових, особистих, моральних якостей посадових осіб, результатів їхньої праці та дієвого контролю за діяльністю посадових осіб з метою визначення рівня

професійної підготовки і відповідності їх посаді, яку займають; вирішення питання щодо присвоєння посадовій особі рангів і категорій, а також підвищення ефективності управління [471, с. 101].

На підставі аналізу положень Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [328] та постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 № 1440 «Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» [315] надає можливість виокремити на ступні стадії адміністративно-процесуальної форми здійснення атестації: підготовча, основна і підсумкова.

Підготовчий етап – постановка мети і завдань атестації; формування атестаційної комісії; завчасне повідомлення тих, хто атестується; створення атестаційної комісії; збір, вивчення, аналіз, узагальнення інформації про посадову особу, яка атестується; розробка системи оцінки діяльності посадової особи [315].

Для організації та проведення атестації утворюється за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради атестаційна комісія у складі голови комісії, секретаря та членів комісії. Головою атестаційної комісії призначається секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови районної у місті, районної, обласної ради. У випадку, коли у сільських, селищних радах нечисленні виконавчі органи (до 5 осіб) атестацію може проводити сільський, селищний голова. До складу комісії можуть належати: керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, керівники відділів, управлінь виконавчих апаратів районних, обласних рад, де працюють посадові особи, представники кадрової та юридичної служб. Голова атестаційної комісії може залучати до роботи в комісії незалежних експертів [315].

На кожну посадову особу, яка підлягає атестації, складається службова характеристика, що підписується керівником відділу, управління та іншого виконавчого органу, в якому вона працює, і подається до комісії не пізніше, як

за тиждень до проведення атестації. Службова характеристика повинна містити аналіз виконання посадовою особою службових обов'язків; відомості про обсяг, якість, своєчасність і самостійність виконання роботи, ділові якості (ініціативність, відповідальність), стосунки з колегами, інформацію про підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації тощо. Посадова особа ознайомлюється зі службовою характеристикою до атестації під час співбесіди з керівником відділу, управління, іншого виконавчого органу, в якому вона працює. У випадку незгоди з відомостями, викладеними у службовій характеристиці, посадова особа може подати до комісії відповідну заяву, обґрунтування, додаткові відомості щодо своєї службової діяльності [315].

Основний етап – безпосереднє проведення атестаційної оцінки посадових осіб, виявлення ступеня їх відповідності посаді, яку вони займають. На засідання комісії запрошуються посадова особа, яка атестується, та керівник відділу, управління, іншого виконавчого органу, в якому працює посадова особа. Якщо посадова особа не з'явилася на засідання комісії без поважних причин, комісія має право провести атестацію за її відсутності. Засідання комісії вважається правомірним, якщо на ньому присутні не менш ніж 3/4 її складу. Рішення комісії приймається стосовно кожної посадової особи, яка атестується, простою більшістю голосів членів комісії. За умови однакового розподілу кількості голосів членів комісії, приймається рішення на користь посадової особи. Голосування проводиться у відсутності особи, яка атестується [315].

Комісія повинна забезпечувати об'єктивний розгляд і професійну оцінку діяльності посадової особи, яка атестується, зокрема щодо виконання покладених на неї службових обов'язків, а також принциповий підхід у підготовці рекомендацій для подальшого використання її досвіду і знань у роботі органу місцевого самоврядування [315].

Підсумковий етап – підготовка атестаційними комісіями висновків та рекомендацій; формування порядку реалізації результатів атестації. За результатами атестації атестаційна комісія робить один з таких висновків:

- про відповідність займаній посаді;
- про відповідність займаній посаді за певних умов (здобуття освіти, проходження стажування, набуття відповідних навиків, підвищення кваліфікації тощо);
- про невідповідність займаній посаді [315].

Оскільки результати атестації є рекомендаційними, то відповідно до висновку, атестаційна комісія пропонує сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради: визнати посадову особу атестованою; призначити впродовж року повторне атестування (за згодою посадової особи); зарахувати посадову особу до кадрового резерву або призначити її на вищу посаду; перевести посадову особу на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації, або звільнити її з займаної посади [471, с. 103-104].

Результати атестації заносяться до протоколу засідання комісії та атестаційного листа. Протокол та атестаційний лист підписуються головою та членами комісії, які брали участь у голосуванні. У випадку, коли голова або член комісії мають іншу думку щодо оцінки роботи та ділових якостей працівника, який атестується, її викладають письмово у довільній формі і додають до атестаційного листа. Результати атестації та щорічної оцінки виконання посадовими особами покладених на них завдань і обов'язків заносяться до особової справи посадової особи. Вони розглядаються під час вирішення питань просування по службі, присвоєння чергового рангу, встановлення передбачених законодавством надбавок або зміни їх розміру, у випадку порушення в установленому порядку клопотання щодо продовження терміну перебування на службі в органах місцевого самоврядування, а також інших питань проходження служби [315].

Варто звернути увагу, що оскарження рішень, на нашу думку становить самостійний вид провадження, з відповідними суб'єктами розгляду скарг, прийняття рішень по справі, тому ми свідомо не виокремлюємо в стадії адміністративно-процесуальної форми здійснення атестації. В той же час, постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 № 1440 «Про

затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» [315] регламентовано, що спори, що виникають у зв'язку з проведенням атестації, вирішуються відповідно до законодавства про порядок вирішення індивідуальних трудових спорів.

Наступну групу позитивних процесуальних форм становлять контрольно-наглядова провадження органів місцевого самоврядування. В даному випадку, адміністративно-процесуальну правосуб'єктність останніх, здійснимо шляхом розгляду повноважень органів місцевого самоврядування у відповідних сферах їх діяльності.

Так, відповідно до ст. 20 Закону України від 19.06.2003 № 962-IV «Про охорону земель» [346] самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюють сільські, селищні, міські, районні та обласні ради.

В даному випадку, ми розглядаємо самоврядний контроль за використанням і охороною земель як діяльність відповідних органів сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, що спрямована на додержання вимог діючого законодавства, забезпечення гарантій реалізації правових норм та утвердження законності у сфері земельних відносинах [175, с. 246].

У відповідності зі ст. 12 Закону України від 19.06.2003 № 962-IV «Про охорону земель» [346] до контрольно-наглядових повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі охорони земель на території сіл, селищ, міст належать: розробка, затвердження і реалізація цільових програм та документації із землеустрою щодо охорони земель відповідно до закону; установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель; здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону [346].

В той же час, аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування» [328] надає можливість дійти висновку, що сільські, селищні, міські ради безпосередньо не здійснюють контроль за використанням і охороною земель, а наділені лише окремими повноваженнями, які дозволяють їм опосередковано здійснювати контроль у галузі земельних відносин у межах їх територій [43]. Зокрема, до компетенції відповідних рад належить: вирішення питань регулювання земельних відносин; затвердження ставок земельного податку, розміру плати за користування природними ресурсами, які знаходяться у власності відповідних територіальних громад; надання дозволів на спеціальне користування природними ресурсами місцевого значення, а також їх скасування; прийняття рішень про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та встановлення охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду; внесення пропозицій до відповідних державних органів про визнання природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну чи наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури; надання згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу яких включає відповідну територію; затвердження місцевих містобудівних програм, планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації тощо [43; 328].

Районні та обласні ради також безпосередньо не здійснюють контроль за використанням і охороною земель, а вирішують загальні питання регулювання земельних відносин, делегуючи функції безпосереднього контролю за використанням і охороною земель відповідним місцевим державним адміністраціям (ст.43, 44 Закону «Про місцеве самоврядування») [43; 328].

У зв'язку з цим, слід констатувати про проблему відсутності правового механізму вирішення питання змісту і порядку здійснення контрольних наглядних повноважень органами місцевого самоврядування, як суб'єкта адміністративно-процесуального права.

В той же час, звернення до ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [359] надає можливість констатувати, що виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності.

Варто вказати, що державний архітектурно-будівельний контроль – сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [359]. Виходячи із змісту даного висновку можна зробити висновок, що законодавець чітко визначив суб'єкта контролю, а також предмет здійснення контролю.

Аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» [112] та ч. 4 ст. 41 Закону України від 17.02.2011 № 3038-VI [359] надає можливість визначити адміністративні процесуальну правосуб'єктність органів місцевого самоврядування під час реалізації контрольно-наглядових повноважень. Так, виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю мають право:

- 1) безперешкодного доступу до місць будівництва об'єктів та до об'єктів, що підлягають обов'язковому обстеженню;
- 2) складати протоколи про вчинення правопорушень, акти перевірок та накладати штрафи відповідно до закону;
- 3) видавати обов'язкові для виконання приписи щодо: а) усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил; б) зупинення підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, зокрема будівельних норм, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або

будівельному паспорту забудови земельної ділянки, виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт; 4) проводити перевірку відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомки, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації; 5) проводити перевірку відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам державних стандартів, норм і правил згідно із законодавством; 6) залучати до проведення перевірок представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, експертних та громадських організацій (за погодженням з їх керівниками), фахівців галузевих науково-дослідних та науково-технічних організацій; 6) одержувати в установленому законодавством порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб інформацію та документи, необхідні для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю; 7) вимагати у випадках, визначених законодавством, вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомки і замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій; 8) забороняти за вмотивованим письмовим рішенням експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію; 9) здійснювати фіксування процесу проведення перевірки з використанням аудіо- та відеотехніки; 10) здійснювати контроль за дотриманням порядку обстеження та паспортизації об'єктів, а також за реалізацією заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації [112; 306; 359].

Аналіз вищезазначених нормативно-правових актів у сфері містобудування та наукової позиції А. П. Хряпинського дає можливість виокремити процесуальну форму здійснення органами місцевого самоврядування контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, що складається з окремих стадій: 1) стадія порушення провадження; 2) безпосереднє здійснення контрольно-наглядових дій та винесення рішень; 3) виконання рішень [455, с. 101].

У свою чергу, кожна процесуальна форма здійснення органами місцевого самоврядування контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування має проміжні етапи. Так, на стадії порушення провадження, яка у свою чергу спрямована на підготовку до проведення перевірки має відповідні етапи, якими є: визначення необхідності і часу проведення перевірки; підготовка відповідних адміністративних актів на перевірку – наказ та направлення [455, с. 101].

В той же час, варто вказати, що під час здійснення контрольно-наглядової діяльності виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад мають право приймати адміністративні акти.

Отже, за результатами державного архітектурно-будівельного контролю посадовою особою виконавчого органу з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад складається акт перевірки. У разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, крім акта перевірки, складається протокол разом з приписом усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил або приписом про зупинення підготовчих та будівельних робіт, які виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт [306].

Варто відмітити, що акт перевірки складається у двох примірниках. Один примірник надається суб'єкту містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, а другий залишається в органі

державного архітектурно-будівельного контролю. Крім того, акт перевірки підписується посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю, яка провела перевірку та суб'єктом містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль [306].

У свою чергу, припис складається у двох примірниках: один примірник припису залишається в органі державного архітектурно-будівельного контролю, а інший надається суб'єкту містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль [306]

В тому випадку, коли суб'єкт містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, не погоджується з актом перевірки, він підписує його із зауваженнями, які є невід'ємною частиною такого акта. У разі відмови суб'єкта містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, підписати акт перевірки та припису, посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю робить у акті відповідний запис [306].

Якщо суб'єкт містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, відмовляється від отримання акта та припису, вони надсилаються йому рекомендованим листом з повідомленням [306].

Стосовно протоколу, то він протягом трьох днів після його складення та всі матеріали перевірки подаються керівникові відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю або його заступникові для винесення постанови про накладення штрафу, передбаченої законодавством України [306].

В кінцевому підсумку, контрольно-наглядове провадження у сфері містобудування можна визначити, як урегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених чинним законодавством, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального та процесуального права у процесі вирішення конкретних справ, що пов'язані із дотримання вимог законодавства у

сфері містобудування [455, с. 106].

Виходячи з досліджуваної концепції сучасного адміністративного процесуального права, нами було зроблено висновок, що зміст процесуальних форм діяльності органів місцевого самоврядування становлять юрисдикційні та неюрисдикційні процесуальні форми діяльності. Отже, виходячи із зазначеної концепції ми розглянули адміністративну процесуальну правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в неюрисдикційній процесуальній формі діяльності [39, с. 111].

У свою чергу, адміністративну процесуальні правосуб'єктність органів місцевого самоврядування в юрисдикційній процесуальній формі нами буде розглянуто з позиції поділу на судові та позасудові. Перша група форм становить участь органів місцевого самоврядування у адміністративно-судовому процесі у якості суб'єкта владних повноважень. Позасудові юрисдикційні процесуальні форми діяльності органів місцевого самоврядування становлять собою провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарного провадження та провадження за скаргами осіб.

Здійснення органами місцевого самоврядування владно-публічних повноважень у різних сферах суспільно-державного життя (економіка, соціально-культурна та адміністративно-політична сфера), вчинення відповідних дій та прийняття рішень є свідченням того, що вони у відповідній процесуальній формі, можуть виступати учасниками адміністративного судочинства [54, с. 371].

Слушною є позиція В. М. Бевзенка, який зазначає, дослідження питання участі місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві є, по-перше, той факт, що його органи та суб'єкти здійснюють надані їм повноваження у різних формах – правових і неправових, шляхом вчинення певних дій або прийняття актів нормативного й ненормативного характеру; по-друге, діяльність органів та суб'єктів місцевого самоврядування обумовлена як основними завданнями місцевого самоврядування, так і завданнями, які

опосередковано впливають із сутності місцевого самоврядування (наприклад, проходження служби в органах місцевого самоврядування); по-третє, публічні повноваження місцевого самоврядування здійснюються різними за організаційною природою суб'єктами й органами – громадами, радами, головами, виконавчими органами, органами самоорганізації населення, іншими суб'єктами (асоціаціями та іншими формами добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, депутатами, заступниками голів, секретарями); по-четверте, деякі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) уповноважені здійснювати представницькі функції, вони (ради) представляють відповідні територіальні громади й здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами [54, с. 372].

Враховуючи викладене, слід зробити проміжний висновок, що зазначені особливості діяльності органів місцевого самоврядування в деякій мірі й обумовлюють здійснення останніми адміністративної процесуальної правосуб'єктності, вступ або залучення до адміністративної справи у певній процесуальній формі [54, с. 372].

Так, громадянин С. звернувся до суду з позовом до Доброолександрівської сільської ради Овідіопольського району Одеської області про визнання протиправним та скасування рішення, посилаючись на те, що 28.12.2011 року відповідач ухвалив рішення №132-VI «Про надання дозволу на виготовлення проекту землеустрою на земельну ділянку у приватну власність ОСОБА_1», але 20.08.2012 року воно було скасовано рішенням відповідача №195-VI «Про скасування рішення 11-ї сесії Доброолександрівської сільської Ради 6 скликання від 28.12.2011 року № 132-VI «Про надання дозволу на виготовлення проекту землеустрою на земельну ділянку у приватну власність ОСОБА_1» [256].

В той же час, в справі № 2-а-1816/11/2101 [257] Бериславська міська рада Бериславського району Херсонської області подає апеляційну скаргу на

постанову Бериславського районного суду Херсонської області від 28 квітня 2011 року у справі за адміністративним позовом ОСОБА_3 , ОСОБА_4 до Бериславської міської ради Бериславського району Херсонської області про визнання незаконним рішення органу місцевого самоврядування.

Враховуючи наведені приклади, можемо зробити висновок, про участь органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві та поширеність процесуальних форми участі останніх в якості як відповідача так і позивача, наділяючись відповідною адміністративною процесуальною правосуб'єктністю.

Крім того, варто звернути увагу, виходячи із змісту ст. ст. 60 КАС України [150] органи місцевого самоврядування мають право звернутися до адміністративного суду у випадках, встановлених законом. Тобто адміністративна процесуальна правосуб'єктність досліджуємих органів обмежена законом. Зазначене впливає з норми статті 104 КАС України, якою встановлено право звернення до адміністративного суду [81, с. 161].

В той же час, органи місцевого самоврядування можуть бути залучені судом до участі у справі як законні представники або вступити у справу за своєю ініціативою з метою виконання покладених на них повноважень (ч. 3 ст. 60 КАС України) [150]. Ознакою даної форми участі місцевого самоврядування є суто імперативна природа, тобто представництво, здійснюване органами та суб'єктами місцевого самоврядування, ґрунтується лише на нормах законодавства й виникає внаслідок виконання покладеного на них обов'язку щодо захисту законних інтересів територіальної громади, окремих жителів села, селища, міста, району, області [54, с. 376-377].

В даному випадку передбачено дві форми участі органів місцевого самоврядування у судовому процесі: шляхом залучення їх судом як законних представників та за власною ініціативою [223, с. 201]. Відповідно до ч. 3 п. 15 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [328] сільський, селищний, міський голови звертаються до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої

влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів. Аналогічні повноваження надані ч. 6 п. 16 ст. 55 зазначеного Закону голові районної, обласної, районної у місті ради. Він за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів. Звідси слід зробити висновок, що органи місцевого самоврядування вправі порушити адміністративну справу на захист інтересів осіб лише у випадках, прямо передбачених законом.

Отже, процесуальна діяльність органів місцевого самоврядування в зазначеному випадку має свої особливості, оскільки: 1) їх зацікавленість впливає з обов'язків, визначених компетенцією або покладеними функціональними повноваженнями, зацікавленість же законних представників завжди є суб'єктивною; 2) ці органи захищають у визначених законом випадках права, свободи та інтереси будь-якої особи, яка потребує такого захисту, при законному представництві завжди конкретно відомо особу, на захист прав і свобод якої повинен діяти законний представник; 3) такі органи виступають від свого імені, а законні представники – від імені особи, яку представляють; 4) участь зазначених органів не позбавляє особу права, свободи та інтереси якої вони захищають, можливості брати особисту участь у справі; 5) ці органи не мають права укладати мирову угоду, законні ж представники мають право вчиняти всі процесуальні дії, що мала би право вчиняти особа, яку вони представляють, якби вона брала участь у справі особисто [457, с. 111-112].

В наукових працях В. М. Бевзенка [54, с. 373] та І. Я. Рушак [399, с. 37] наголошується на тому, що участь органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві в деякій мірі суперечить нормам діючого законодавства. Це стосується в реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності в якості позивача.

Такий висновок виходить із змісту аналізу ч. 1 ст. 182 КАС України, оскільки органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо) [150].

В той же час, як вже наголошувалось, місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Але, вирішення питань місцевого значення всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста якраз і здійснюється шляхом загальних зборів [328].

Виходить так, що адміністративною процесуальною нормою (ч. 1 ст. 182 КАС України [150]) для органів місцевого самоврядування передбачено можливість звертатися до адміністративного суду щодо обмеження права на мирні зібрання, і в той же час нормою – матеріального права (зокрема, ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [328]) закріплено здатність цих органів вирішувати питання місцевого значення.

Таким чином, процесуально-правова можливість органів місцевого самоврядування звертатися до адміністративного суду із заявою про обмеження конституційного права жителів територіальної громади, об'єднаних у місцеве самоврядування, спотворює основне призначення, головну ідею місцевого самоврядування – захист і вирішення питань місцевого значення [54, с. 374; 399, с. 38]. Крім того, суперечливою видається обставина наділення органів місцевого самоврядування правом звертатися до адміністративного суду із позовом, спрямованим проти самих же учасників місцевого самоврядування значення [54, с. 374; 399, с. 38].

Крім того, неузгодженість змісту ч. 1 ст. 182 КАС України з деякими нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [328] полягає в тому, що в Законі взагалі відсутня вказівка про можливість органів місцевого самоврядування звернутися до адміністративного суду з позовною заявою про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Лише у ст. ст. 42, 43, 55, 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [328] безпосередньо чи опосередковано передбачено право органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб звертатися до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

У зв'язку з викладеним, основним чинником, який може бути застосований в даному випадку щодо забезпечення реалізації принципів діяльності органів місцевого самоврядування та основних завдань останніх та адміністративної юстиції є: необхідність виключити з переліку заявників, уповноважених звертатися до адміністративного суду з позовною заявою про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 182 КАС України), і прийняття закону, який би створив умов для вільної реалізації свободи мирних зібрань в Україні у відповідності до вимог статті 39 Конституції України, статті 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, статті 15 Конвенції про права дитини, статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Керівних принципів щодо свободи мирних зібрань БДПЛ ОБСЄ і Венеціанської комісії Ради Європи та реалізації судових гарантій для захисту свободи мирних зібрань [54, с. 375; 204; 278; 399, с. 39].

Рухаючись далі здійснимо розгляд адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування під час реалізації позасудової юрисдикційної процесуальної форми як провадження у справах про

адміністративні правопорушення. Як зазначає О. В. Кузьменко, особливе місце серед органів адміністративної юрисдикції посідають адміністративні комісії, які утворюються виконками міських, районних у містах, селищних і сільських рад у склад голови, заступника голови, відповідального секретаря та членів комісії [183, с. 144].

Адміністративні комісії, які входять до системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, мають ті ж особливості, що притаманні всім суб'єктам адміністративно-юрисдикційної діяльності – профілактична спрямованість їх діяльності; реалізують сукупність владних повноважень – прав та обов'язків – щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення; реалізують юрисдикційні повноваження стосовно порушника, який не знаходиться у них в службовому підпорядкуванні [19, с. 73].

У свою чергу, О. І. Миколенко та В. С. Бердник виокремлюють особливості ознаки, які виділяють адміністративні комісії у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності та визначають її місце у цій системі [19, с. 73-74]: 1) адміністративні комісії на відміну від більшості органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюють виключно юрисдикційну діяльність; 2) адміністративні комісії можуть створюватися і функціонувати як в сфері органів місцевого самоврядування (адміністративні комісії при виконавчих органах міських, сільських, селищних рад), так і в сфері органів виконавчої влади (адміністративні комісії при районних в областях та при районних в містах Києві та Севастополі місцевих державних адміністраціях); 3) адміністративні комісії є органами колегіального розгляду справ про адміністративні правопорушення, що частково гарантує забезпечення об'єктивності прийнятих рішень, їх обґрунтованості та успішності при їх реалізації; 4) адміністративні комісії є органами територіальної компетенції, тобто здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність в межах адміністративно-територіальної одиниці; 5) адміністративні комісії розглядають справи самого різного профілю. До їх компетенції віднесені справи про адміністративні проступки в різних сферах (охорона громадського порядку,

охорона природи, порядок управління та ін.). Така універсальність обумовлена, зокрема, і тим, що адміністративні комісії створюються при органах загальної компетенції – виконавчих комітетах місцевих рад чи місцевих державних адміністраціях; б) правовими підставами здійснення адміністративними комісіями юрисдикційної діяльності є матеріальні та процесуальні адміністративно-правові норми, що містяться в Кодексі України про адміністративні правопорушення [152], Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [328]; Законі «Про місцеві державні адміністрації» [328] та Положенні про адміністративні комісії Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради УРСР [298].

Варто звернути увагу, що адміністративні комісії мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення при наявності не менш як половини членів їх складу, а виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад – при наявності не менш як двох третин від загального складу виконавчого комітету (с. 216 КУпАП [152]).

В даному випадку, слід констатувати, що розгляд справ про адміністративні правопорушення може здійснюватись і на основі принципу колегіальності, яка передбачає відпрацювання колективних рішень на основі думок членів адміністративної комісії. Вважається, що при колегіальному розгляді адміністративної справи підвищується об'єктивність прийнятих рішень, їх обґрунтованість та успішність їх реалізації, але, при цьому, знижується оперативність адміністративно-юрисдикційної діяльності. Тому важливо в діяльності органів адміністративної юрисдикції вміло поєднувати принципи єдиноначальності і колегіальності [19, с. 48-49].

Варто звернути увагу Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [328] закріплює відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поведіння з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про

відходи (п. 12 ст. 33); розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності (п. 4 абз. «б» ч. 1 ст. 38).

Звернення до Положенні про адміністративні комісії Української РСР [298] надає можливість визначити адміністративну процесуальну правосуб'єктність. Отже, адміністративні комісії забезпечують своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення соціалістичної законності.

В той же час, голова адміністративної комісії, а під час його відсутності заступник голови: керує роботою комісії, несе відповідальність за виконання покладених на комісію завдань; головує на засіданнях комісії; забезпечує регулярне проведення засідань комісії, визначає коло питань, що підлягають розгляду на черговому засіданні; вживає заходів щодо підвищення рівня правової культури і правової підготовки членів адміністративної комісії; підписує протокол і постанову комісії по справі про адміністративне правопорушення [298].

У свою чергу, відповідальний секретар адміністративної комісії: заводить по кожному протоколу про адміністративне правопорушення окрему справу; здійснює підготовку до розгляду справ про адміністративні правопорушення; вирішує організаційні питання проведення засідань комісії; веде по справах, що розглядаються комісією, протоколи засідань комісії; разом з головою комісії підписує протокол і постанову комісії по справі про адміністративне правопорушення; звертає до виконання постанови про накладення адміністративного стягнення і контролює їх виконання; веде діловодство комісії, облік розглянутих справ про адміністративні правопорушення, забезпечує схоронність цих справ [298].

Звернення до КУпАП дає підстави констатувати, що останній має відповідні статті, які присвячені порядку утворення адміністративних комісій (ст. 215), правомочності їх засідань (ст. 216), предметній компетенції адміністративних комісій (ст. 218), місцю розгляду справи адміністративними комісіями (ст. 276), особливостям розгляду справи колегіальним органом (ст. 279), вимогам щодо оформлення протоколу засідання колегіального органу по справі (281), вимогам щодо оформлення постанови колегіального органу (ст. 283), порядку оскарження постанов адміністративних комісій (ст. 288) тощо [152].

Слід зазначити, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність адміністративних комісій базується не тільки на процесуальних нормах КУпАП, які безпосередньо присвячені порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення в адміністративних комісіях, а й на нормах матеріального права, що містяться в першому та другому розділах Кодексу [19, с. 80].

З метою вдосконалення діяльності адміністративних комісій необхідно прийняти нове Положення про адміністративні комісії органів місцевого самоврядування, в якій також необхідно нормативно визначити освітньо-кваліфікаційні вимоги до осіб, які входять до складу створених колегіальних підрозділів органів місцевого самоврядування, а також передбачити обов'язкову участь у таких комісіях осіб, які є кваліфікованими фахівцями у галузі права або у сфері правовідносин, що є предметом розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Серед позасудових юрисдикційних процесуальних форм діяльності органів місцевого самоврядування нами названо дисциплінарне провадження. Завдяки існуванню відносин відповідальності працює вся система місцевого самоврядування у відповідному режимі забезпечення прав та інтересів кожного з елементів цієї системи. Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування є важливою гарантією ефективності здійснення місцевого самоврядування, у той же час слід відмітити і її спрямованість на виконання

низки важливих завдань. Серед цих завдань особливо треба зробити наголос на таких, як забезпечення ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування та належне виконання покладених на них повноважень; максимальне врахування та всеохопний захист законних прав та інтересів територіальних громад при вирішенні різноманітних питань місцевого значення; стимулювання виконання органами та посадовими особами місцевого самоврядування прийнятих на себе майнових та інших зобов'язань перед юридичними та фізичними особами; суворе дотримання принципу законності в діяльності цих суб'єктів; здійснення тісної взаємодії населення тієї чи іншої територіальної громади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування [454].

Як зазначають О. М. Бандурка та М. М. Тищенко, дисциплінарне провадження – це сукупність юридичних норм, що регламентують суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю щодо вирішення питання про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення [44, с. 157].

І. А. Галіахметов та С. І. Кожушко наголошують на тому, що відповідальність органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до діючого законодавства реалізується у двох її основних формах, по-перше, як позитивна відповідальність, тобто згідно з Конституцією до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідальна діяльність за рішення питань місцевого значення, по-друге, як негативна відповідальність – відповідальність органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням у результаті втрати його довіри, перед державою у випадку порушення Конституції України, інших правових актів і перед фізичними та юридичними особами в порядку, встановленому законодавством України [85, с. 136].

Отже, враховуючи мету нашого підрозділу, наведемо позицію Р. З. Голобутовського, який зазначає, що у суб'єкта дисциплінарного провадження правоздатності і дієздатності (правосуб'єктності) свідчить про його спроможність не лише набувати статус у правовідносинах з приводу

притягнення до дисциплінарної відповідальності, але й реалізувати його у відповідних відносинах [92, с. 62-63].

Отже, адміністративна процесуальна правосуб'єктність посадових осіб місцевого самоврядування у сфері реалізації дисциплінарних прав характеризується наступними особливостями: 1) пов'язана з публічно-владною діяльністю; 2) права і обов'язки, які становлять зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності, реалізуються в управлінських відносинах внутрішньоорганізаційного характеру; 3) адміністративна процесуальна правосуб'єктність закріплюється в нормах адміністративного права і реалізується в адміністративно-процесуальних правовідносинах; 4) наявність саме конкретної адміністративної процесуальної правоздатності [398, с. 71-72].

Що ж стосується процесуальних адміністративних обов'язків у сфері дисциплінарного провадження посадових осіб місцевого самоврядування, то слід зазначити, що: 1) такі обов'язки є необхідною, належною поведінкою посадових осіб місцевого самоврядування; 2) вони покладаються з метою дотримання службової дисципліни та законності та виконання покладених на органи місцевого самоврядування завдань та функцій; 3) ці обов'язки реалізуються у процесуальних адміністративних правовідносинах; 4) вони не можуть існувати поза зв'язками із процесуальними правами інших учасників правовідносин у сфері дисциплінарного провадження; 5) мають нормативно-правове закріплення.

Виходячи із зазначеного посадові особи місцевого самоврядування під час реалізації своїх повноважень, повинні: 1) діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Акти органів місцевого самоврядування, прийняті або видані у межах їхніх повноважень, є обов'язковими для виконання всіма посадовими особами місцевого самоврядування на відповідній території; 2) посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані своєчасно і точно виконувати рішення органів місцевого самоврядування, накази

(розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 3) повинні сумлінно, компетентно, результативно і відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення; 4) посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загально визнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог. Посадові особи місцевого самоврядування повинні запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими; 5) посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій; 6) посадові особи місцевого самоврядування повинні постійно поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний та культурний рівень, удосконалювати організацію службової діяльності; 7) посадові особи місцевого самоврядування мають дбати про авторитет служби в органах місцевого самоврядування, а також про позитивну репутацію органів місцевого самоврядування, що включає дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку; 8) посадові особи місцевого самоврядування мають шанувати народні звичаї і національні традиції; 9) посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації

державної мови; 10) посадові особи місцевого самоврядування повинні поважати приватне життя інших осіб [293].

Як і іншим видам проваджень у структурі адміністративно-процесуального права, дисциплінарному провадженню притаманна стадійність. Отже, даний вид провадження складається з таких стадій: 1) порушення провадження й перевірка обставин справи; 2) розгляд і розв'язання дисциплінарної справи; 3) виконання рішення по справі; 4) оскарження винесеного рішення [44, с. 157].

Одним із найбільш важливих засобів охорони та поновлення прав та свобод громадян є скарги. Право на подання скарги є невід'ємним правом громадянина і його реалізація виступає як один з найбільш дієвих гарантій забезпечення законності [147, с. 126]. Суттєвою ознакою скарг є те, що їх подання пов'язане з порушенням певних прав, свобод та інтересів громадян. Відповідно, мета подання скарги полягає в їх захисті і поновленні, оскільки самі громадяни не в змозі забезпечити собі цей захист, тому що не мають відповідних повноважень, якими наділені суб'єкти розгляду і вирішення такого роду звернень [436, с. 81].

Наявність такої мети суттєво відрізняє скарги від інших видів звернень громадян і надає їм особливої соціальної значущості. Багато в чому такого роду значущість обумовлена тією обставиною, що кожне порушення прав і свобод громадянина пов'язане з виникненням певної конфліктної ситуації, наявністю відповідного правового спору. При цьому очевидно, що кількість правових спорів, які виникають у суспільстві, зумовлена не тільки станом правового регулювання, а й ставленням представників державних інституцій до своїх службових обов'язків, до повсякденних потреб громадян, рівнем їх поваги до особистості. Кожне порушення вимог правових норм вимагає відповідного реагування з боку держави, і ця обставина зумовлює існування особливого роду правоохоронної діяльності, змістом якої є розгляд справ про правопорушення, правових спорів по суті й ухвалення щодо них відповідних рішень. У процесі такої діяльності розв'язується юридична справа, здійснюється правовий захист

порушених або тих, що оспорюються, інтересів, ухвалюється державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права [44, с. 14].

На відміну від позовного адміністративного судового провадження, підставою виникнення управлінських процесуальних відносин постає конкретний юридичний факт, не пов'язаний із спором про право. Навіть у випадку звернення до уповноваженого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб зі скаргою у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян» [323], предмет скарги не стосується спору про право [138, с. 43]. Е. Ю. Швед, аналізуючи проблему процесуальних актів-документів у адміністративному судочинстві, вказує на те, що зміст скарги полягає у наявності вимоги про поновлення і захист порушених прав і законних інтересів громадян. Формулювання такого змісту впливає з норми ч. 3 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» [323], якою визначено скаргу як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Виходячи зі змісту цієї норми-дефініції, Е. Ю. Швед вказує на правовідновлювальну сутність скарги [465].

У свою чергу, варто зазначити, що особливості провадження за скаргами полягають у тому, що законодавець: по-перше, вказує на інстанції подання скарг – у порядку підлеглості вищому органу чи посадовій особі або у разі відсутності такого органу чи незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням безпосередньо до суду. Метою встановлення такого порядку оскарження, є певним чином розвантаження судових органів. Проте, відповідно до Конституції України, громадянин має право звертатися до суду безпосередньо; по-друге, скарги на рішення загальних зборів акціонерних товариств, колективних сільськогосподарських підприємств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються безпосередньо в судовому порядку; по-третє,

встановлюється можливість подання скарги в інтересах громадянина за його повноваженнями, оформленої у встановленому законом порядку іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність, тоді як пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) подаються від особи безпосередньо і лише передання їх до відповідного органу, установи може бути здійснене через уповноважену особу; по-четверте, до скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги [106, с. 237].

Таким чином, розгляд і вирішення скарг фізичних та юридичних осіб здійснюється публічною адміністрацією (органами місцевого самоврядування) у певному регламентованому правовими нормами порядку – в окремому адміністративно-процесуальному провадженні [183, с. 127].

Особливістю даної процесуальної форми є те, що органи місцевого самоврядування при вирішенні даної справи по суті наділяються відповідною адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, а саме: зобов'язані об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про

відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніш як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам; особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи [323].

Аналіз адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування щодо розгляду скарг надає можливість зробити висновок, що остання перебуває у нерозривному взаємозв'язку з процесуальними правами громадян, а часто співвідносяться з ними [44, с. 122].

В кінцевому підсумку варто зазначити, що у підрозділі було здійснено дослідження адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування через призму реалізації публічно-владних повноважень. Такий підхід дозволив розглядати її з позиції адміністративної процесуальної правоздатності, адміністративної процесуальної дієздатності та визначених законом процесуальних прав та обов'язків. У свою чергу, це дозволило до останньої відносити не лише правову можливість бути учасником відповідних правовідносин і пов'язані з цим права, але й здійснювати адміністративно-процесуальні обов'язки, покладені законом. Крім того, зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності залежить від нормативної регламентації правової поведінки учасників та особливостей окремих видів адміністративно-процесуальних правовідносин. Наголошено, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність об'єднуючи у собі правомочності процесуальної правоздатності і дієздатності, характеризує обсяг процесуальних прав й обов'язків суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин.

3.3. Адміністративні акти органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-процесуального права

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – процесуальна регламентація діяльності суб'єктів, діяльність яких спрямована на реалізацію функцій держави, та особи. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленою процесуальною формою. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади [20].

Ці питання є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Отже, необхідність законодавчого регулювання порядку діяльності державних органів та інших суб'єктів, які виконують владні (розпорядчі) функції, і особливо їх відносин з приватними особами, сьогодні не викликає сумнівів [20].

Теоретичну основу досліджуємої проблематики адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-процесуального права становлять праці вчених-юристів, які досліджували проблеми розвитку науки адміністративного процесу: В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. М. Бандурка, О. А. Банчук, В. М. Бевзенко, Е. Ф. Демський, О. В. Джафарова, В. К. Матвійчук, Р. С. Мельник, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, Н. Б. Писаренко, О. П. Рябченко, А.О. Селіванов,

М. М. Тищенко, М. І. Цуркан та ін. Метою даного підрозділу є: по-перше, виокремлення видів та ознаки адміністративних актів органів місцевого самоврядування; по-друге, виділити особливості процедури прийняття останніх; по-третє, вказати на гарантії законності та ефективності адміністративних актів органів місцевого самоврядування.

На початку варто вказати, що реалізуючи адміністративно-нормотворчу процесуальну форму органи місцевого самоврядування здійснюють правове регулювання відносин у межах своїх повноважень (порядок управління і розпорядження комунальною власністю, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, забудови території, використання природних об'єктів місцевого значення та ін.), приймають безліч нормативних актів локального характеру щодо реалізації прав, свобод та законних інтересів членів територіальної громади [471, с. 125].

Розглядаючи нормотворчі процедури органів місцевого самоврядування слід мати на увазі, що переважна більшість питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, регулюються органами державної влади шляхом прийняття законів та підзаконних нормативних актів. Проте певні елементи системи нормативного регулювання для вчасного, повного і точного виконання покладених на місцеве самоврядування обов'язків щодо належного забезпечення потреб територіальної громади, можуть встановлюватися й самими органами місцевого самоврядування [471, с. 125].

Звернення до Конституції України (ст.ст. 19, 140, 143, 144, 146) [168] та ст. 59, 73 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [328] надає можливість вказати, що органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Аналіз функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, які закріплено Конституцією України та іншими законами України дає можливість стверджувати, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл,

селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. У свою чергу, до нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію [233].

Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування полягає в нормативному закріпленні суспільних потреб й інтересів територіальної громади та забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, що у свою чергу, здійснюється шляхом створення системи внутрішньо узгоджених локальних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні [147, с. 103].

В цілому акти органів місцевого самоврядування в процесі реалізації публічно-владних повноважень, устанавлюючи спосіб поведінки, зразок певних відносин, утворюючи критерії оцінки поведінки як правомірного або неправомірного через норми імперативного, диспозитивного або рекомендаційного характеру, не тільки реалізують право на місцеве самоврядування, але й виражають акт офіційної публічно-владної самоврядної відповіді на соціальні очікування місцевих жителів, потребу в регулюванні певних відносин [48, с. 76]. Вони повинні максимально передбачити свободу вибору суб'єктів місцевого самоврядування щодо самостійного та під власну відповідальність розв'язання питань місцевого значення. Цей зв'язок публічно-владної волі та соціальної значущості актів місцевого самоврядування, ступінь віднесеності їхніх норм до системи регулятивних та поведінських механізмів у системі публічно-владних відносин є відмітною рисою нормативно-правового регулювання в умовах місцевого самоврядування [48, с. 76].

У зв'язку з цим, спираючись на науковий доробок вчених, варто виокремити особливості нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування: по-перше, є формою владної діяльності органів місцевого

самоврядування; по-друге, складається із послідовно здійснюваних організаційних дій (стадій нормотворчості); по-третє, дістає виразу в створенні правових норм, які впроваджують нові, змінюють чи скасовують існуючі моделі суспільної поведінки, знаходять своє закріплення у локальних нормативно-правових актах; по-четверте, є суворо нормативно врегульованою діяльністю; по-п'яте, її призначення – конкретизація та деталізація правових норм, які містяться у нормативно-правових актах, розробка механізму їх дієвої реалізації [147, с. 103].

Виходячи з цього, слід вважати, що нормативні акти органів місцевого самоврядування – це дії по встановленню, зміні, скасування або зміні сфери дії правових норм, що регулюють самоврядні відносини, здійснювані уповноваженими органами або посадовими особами територіального утворення, документально оформлені, обов'язкові для виконання на певній території громади. Держава наділила місцеве самоврядування правом приймати нормативні правові акти в межах своїх повноважень. Гарантуючи місцеве самоврядування, держава забезпечує і обов'язкову силу цих актів [26, с. 22].

В той же час, разом з нормативними актами органи місцевого самоврядування у своїй діяльності для впливу на адміністративно-правові відносини широко застосовують адміністративні акти, які є найбільш розповсюдженими адміністративно-процесуальними формами їх діяльності [453, с. 82].

З цього приводу Н. А. Антонова зазначає, що ненормативні (індивідуальні) акти органів місцевого самоврядування носять яскраво виражений правовиконавчий (правозастосовний) характер. Ненормативні акти пов'язані з реалізацією правових норм, їх застосуванням, виконанням, використанням. Вони персоніфіковані. Їх адресатом є певні особи [26, с. 22].

У зв'язку з цим, звернення до судової практики надає можливість дійти висновку, що під ненормативними актами слід розуміти індивідуальні адміністративні акти. Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 23.06.1997 № 2-зп (справа про акти органів Верховної Ради України)

зазначається, що за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію [395].

Отже, нормативні та ненормативні (індивідуальні) адміністративні акти органів місцевого самоврядування мають певні спільні ознаки, зокрема становлять зовнішнє вираження волі певної територіальної громади та породжують певні процесуальні наслідки.

Звернення до наукової праці В.О. Хоменка надає можливість виокремити ознаки адміністративного акта, який приймається органом місцевого самоврядування: 1) його прийняття органами місцевого самоврядування; 2) його зовнішня спрямованість. Акцент на зовнішній дії адміністративного акта дозволяє відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів, наприклад, щодо вирішення організаційних питань всередині органу місцевого самоврядування [189, с. 25]; 3) його спрямованість на вирішення конкретного випадку індивідуальної справи. Відповідна ознака означає, що рішення органу місцевого самоврядування приймається з метою виникнення конкретних правових наслідків, що проявляється у виникненні, зміні чи припиненні прав і обов'язків особи, а також на врегулювання конкретної ситуації у певній справі; 4) його прийняття у сфері місцевого самоврядування, що свідчить про належність цього акта до акту публічного права. Це пов'язано з тим, що місцеве самоврядування покликане вирішувати питання місцевого значення, що досягається за допомогою застосування норм публічного права [453, с. 87-88].

Звертає на себе увагу така ознака адміністративного акта як врегулювання окремого, конкретного випадку, тобто є конкретно-індивідуальним. Погоджуючись із позицією вчених, варто зазначити, що цим адміністративний акт відрізняється від нормативного акта, призначеного регулювати необмежену кількість випадків, та який у зв'язку з цим стосується необмеженої кількості. В той же час, конкретно-індивідуальний характер адміністративного акта не означає, що такий акт стосується винятково однієї особи, він також може

визначати права та обов'язки і групи осіб, проте необхідно, щоб ця група з високою часткою ймовірності могла бути індивідуалізованою на момент видання такого акта [205, с. 263].

На думку В.О. Хоменка під адміністративним актом слід розуміти будь-яке рішення органу місцевого самоврядування, яке має зовнішню спрямованість і приймається з метою врегулювання конкретного випадку у сфері місцевого самоврядування [453].

В той же час, Р.С. Мельник, під адміністративним актом розуміє будь-яке розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, яке спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування і яке тягне юридичні наслідки [205, с. 263].

На нашу думку, подібне визначення більш детально розкриває зміст адміністративного акта, що може бути запроваджено з метою вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування під час вирішення індивідуально-конкретної справи, яка пов'язані із реалізацією прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України або захисту зазначених прав у випадках їх порушення.

У сучасній науково-правовій літературі, на жаль, мало уваги приділяється нормотворчим адміністративно-процесуальним формам органів місцевого самоврядування, які дають їм змогу оперативно впливати на нормативно визначені групи суспільних відносин, шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки, пов'язаних з безпосередньою життєдіяльністю мешканців певного адміністративно-територіального утворення. Йдеться не про прийняття органами місцевого самоврядування будь-яких нормативних актів, що суперечило б чинному законодавству, а про конкретизацію норм права, що вже встановлені законами, іншими нормативними актами відповідними державними органами, за допомогою локальних норм права, не змінюючи при цьому самого змісту і загальної спрямованості правової норми, що значною мірою створює реальні гарантії ефективнішого забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і

законних інтересів громадян на території адміністративно-територіального утворення [471, с. 125-126].

Отже, характеристика нормотворчості як адміністративно-процесуальної форми діяльності органів місцевого самоврядування, визначається тим, що всі її результати повинні завжди оформлятися у відповідних правових актах – нормативного чи індивідуального характеру, що у свою чергу становить кінцеву мету нормотворчої діяльності.

У свою чергу, видання нормативних актів органів місцевого самоврядування як правової форми діяльності пов'язана з необхідністю більш детальної адміністративно-процесуальної регламентації, саме в цьому полягає її юридична природа. Вся діяльність органів місцевого самоврядування, і особливо діяльність з видання локальних нормативних актів, повинна бути організована так, щоб її результати досягалися за чітко встановленою процесуальною формою, оперативно та з максимальною ефективністю. Для цього необхідний виважений, побудований на сучасних наукових досягненнях, чіткий та ефективний, закріплений на законодавчому рівні механізм прийняття органами місцевого самоврядування нормативних та адміністративних актів. Як відомо, незважаючи на важливість вказаних питань, чинне законодавство України не містить у собі єдиного нормативного акта, який би закріплював загальні процесуальні правила підготовки та прийняття нормативних та адміністративних актів [147, с. 105].

На думку В. Б. Авер'янова стадіями адміністративної нормотворчості є: 1) підготовка нормативного акта; 2) прийняття нормативного акта; 3) доведення рішення до відома виконавців та зацікавлених осіб. При цьому у середині стадій нормотворчого провадження вчений виділяє такі процесуальні етапи: 1-й етап: а) правова ініціатива; б) аналіз ситуації й варіантів правового впливу (на даному етапі з'ясовується фактичний стан справ та можливі варіанти розв'язання питань, що виникли); в) підготовка проекту акта управління (включає обговорення, узгодження та належне оформлення проекту); 2-й етап: а) обговорення та голосування (факультативний етап, характерний для прийняття

рішень колегіальними органами); б) доробка проекту; в) оформлення рішення (остаточне редагування проекту акта управління, його підписання та присвоєння акту порядкового номера); 3-й етап: оприлюднення нормативного акта в засобах масової інформації або доведення його змісту до відома виконавців і зацікавлених осіб іншим способом [110, с. 167, 168].

Ю. А. Тихомиров та І. В. Котлевська зазначають, що процес створення нормативних актів характеризується свого роду циклічністю. Його внутрішні елементи завжди виступають як етапи процесу зародження правового акта. Послідовність домінування того або іншого елемента повинна неухильно забезпечуватись, так само, як і їх взаємозв'язок, плавні переходи від одного елемента стадії до іншого [261, с. 37]. На думку зазначених авторів, даний вид адміністративних проваджень складається із наступних процесуальних стадій: 1) вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення їх потреби у правовій регламентації; 2) визначення виду органів, суб'єктів, уповноважених приймати правове рішення, а також виду правового акта; 3) прийняття рішення про підготовку правового акта; 4) розробка концепції, ідеї, аналіз майбутнього акта; 5) підготовка проекту правового акта розробником, робочою групою, органом; 6) попередній розгляд проекту акта; 7) суспільне обговорення проекту; 8) офіційний розгляд проекту акта відповідним органом з дотриманням необхідних процедур; 9) прийняття нормативного акта, його оформлення, підписання, опублікування, вступ у законну силу [261, с. 3738].

В той же час, А. М. Школик процедуру адміністративного нормотворення поділяє на такі основні стадії: 1) розробка проекту нормативного адміністративного акта. Здійснюється відповідно до законодавчої вимоги або з ініціативи самого органу публічної адміністрації чи третіх осіб; 2) публічне обговорення проекту та висловлення пропозицій щодо його змісту усіма зацікавленими суб'єктами; 3) прийняття остаточного варіанту нормативного адміністративного акта і його оприлюднення у встановленому законом порядку [468, с. 126].

У своєму дисертаційному дослідженні О. В. Кузьменко під нормотворчим

провадженням розуміє регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про формування змісту, прийняття та оприлюднення нормативно-правового акту управління. Крім того, О. В. Кузьменко виділяє п'ять основних стадій нормотворчого провадження в адміністративному процесі: 1) підготовка нормативного акта; 2) прийняття нормативного акта; 3) реєстрація нормативного акта; 4) вступ нормативного акта в дію; 5) оскарження [181, с. 240–241].

У свою чергу В.О. Хоменко наголошує, що процедура прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування складається із певних стадій, до яких належать: 1) ініціювання та підготовка проекту нормативного акта; 2) розгляд та прийняття нормативного акта; 3) реєстрація нормативного акта; 4) опублікування нормативного акта [453, с. 142].

На думку О. В. Слобожан процес нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, повинен складатися з трьох основних стадій: 1) підготовка проекту акта (попередня стадія); 2) обговорення і прийняття акта (основна стадія); 3) введення в дію акта (вирішальна стадія) [415].

На підставі викладено та враховуючи позицію А. В. Щерби, варто виокремити стадії нормотворчої процедури органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативного акта: 1) ініціювання необхідності розробки нормативного акта (визначення предмету, постановка цілі правового регулювання); 2) прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта; 3) розробка проекту акта; 4) попередній розгляд проекту акта; 5) офіційний розгляд радою проекту акта із дотриманням установлених дій; 6) прийняття нормативного правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності; 7) контроль за виконанням нормативного правового акта [471, с. 128-129].

Ведучи мову про адміністративно-процесуальну форму прийняття адміністративних актів органів місцевого самоврядування, то варто вказати, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження, а сільська, селищна, міська рада, виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення.

В межах нашого дослідження, із врахуванням наукової позиції В. М. Бевзенка, Р. С. Мельника, В. О. Хоменко, слід звернути увагу на класифікаційні критерії адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-процесуального права, оскільки це дозволяє більш точно визначити та охарактеризувати ознаки, які притаманні адміністративним актам органів місцевого самоврядування та визначити їх правову природу: 1) в залежності від характеру юридичних наслідків, які вони мають по відношенню до особи щодо якої видаються: акти, які уповноважують особу на вчинення певних дій; акти, які накладають на особу певний юридичний обов'язок; акти, які тимчасово обмежують певне суб'єктивне право; акти, які сприяють поновленню порушених раніше органом місцевого самоврядування суб'єктивних прав і законних інтересів особи; 2) в залежності від характеру волевиявлення органу місцевого самоврядування, який приймає адміністративний акт: ті, які містять вимогу, наприклад, рішення місцевої ради про прибирання території у вихідний день; ті, які сприяють виникненню, зміні або припиненню певних правовідносин, наприклад, надання дозволів (щодо зміни цільового призначення земельної ділянки); 3) в залежності від кола суб'єктів, на яких розповсюджується дія акту: односторонньої дії; двосторонньої або трьохсторонньої дії; 4) за об'єктом спрямування: індивідуальні; ситуаційні; речові; 5) в залежності від змісту розпорядження, що містяться в адміністративних актах: наказові адміністративні акти; правовстановлюючі адміністративні акти; підтверджуючі адміністративні акти; 6) в залежності від впливу на приватних осіб: обтяжуючі адміністративні акти; сприяючі адміністративні акти [205, с. 266-268; 453, с. 89-91].

В той же час, процедура прийняття адміністративних актів органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні до сьогоднішнього дня не врегульована. Звернення до Кодексу адміністративного судочинства України надає можливість зробити висновок, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, в даному випадку ведемо мову про органи місцевого самоврядування, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [150].

Крім того, у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [150].

На підставі зазначеного, органи місцевого самоврядування під час прийняття адміністративного акту повинні дотримуватися зазначених принципів, оскільки в результаті оскарження рішень, дій чи бездіяльності органу місцевого самоврядування, адміністративний суд буде їх застосовувати у разі оскарження такого акта та з метою перевірки законності.

З приводу зазначених вимог, які висуваються до рішень органів місцевого самоврядування, наводить певні застереження Д. Лук'янець у своїй праці [194]. Так, на думку вченого, такі категорії, як добросовісність, розсудливість,

неупередженість узагалі важко розповсюдити на колегіальні органи, якими є переважна більшість органів місцевого самоврядування. Особливо важко вести мову про неупередженість прийняття радою в умовах їх формування за партійним принципом. Іншими словами, категорії, які визначають особисте відношення суб'єкта прийняття рішень до змісту такого рішення, не можуть застосовуватися до рішень колегіальних органів [194, с. 112-113].

В той же час, аналіз проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 № 11472 дає можливість вказати, що адміністративна процедура, яка становить собою сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням проводиться з дотриманням наступних принципів: 1) верховенства права; 2) законності; 3) рівності учасників адміністративного провадження перед законом; 4) використання повноважень з належною метою; 5) обґрунтованості; 6) безсторонності (неупередженості) адміністративного органу; 7) добросовісності; 8) розсудливості; 9) пропорційності; 10) гласності і відкритості; 11) своєчасності і розумного строку; 12) ефективності; 13) презумпції правомірності дій і вимог особи; 14) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 15) гарантування правового захисту; 16) мовчазної згоди; 17) «єдиного вікна» [20].

Отже, адміністративно-процесуальна форма прийняття адміністративного акта органами місцевого самоврядування в деякій мірі зводиться до необхідності дотримання принципів адміністративних процедур.

Враховуючи правову позицію В. П. Тимощука [434, с. 73], процедура прийняття адміністративного акта органами місцевого самоврядування повинна складатися з таких стадій: по-перше, ініціювання та відкриття провадження; по-друге, підготовка адміністративної справи до розгляду та вирішення; по-третє, розгляд та вирішення адміністративної справи (прийняття адміністративного акта); по-четверте, оскарження адміністративного акта.

В зв'язку з викладеним, вважаємо за необхідним внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які будуть спрямовані на законодавче закріплення чіткої, виваженої, науково обгрунтованої адміністративно-процесуальної форми вирішення конкретних індивідуальних справ органами місцевого самоврядування.

З цією метою, вважаємо за необхідне доповнити Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» окремим розділом «Адміністративні акти», який у свою чергу повинен складатися із наступних статей: 1) поняття та види адміністративного акта; 2) форма адміністративного акта; 3) загальні вимоги до адміністративного акту; 4) реквізити письмового адміністративного акту; обгрунтування адміністративного акту; 5) надання відомостей про прийняття адміністративного акта; 6) виправлення явних помилок в адміністративному акті; 7) юридична сила і дійсність адміністративного акта; 8) визнання адміністративного акта недійсним; 9) скасування незаконного адміністративного акту; 10) визнання недійсною або скасування окремої частини адміністративного акта.

В той же час, аналіз проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, який спрямовано на утвердження і реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення їх гарантій і захисту, а також повинен визначати порядок діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ відповідно до принципів належного урядування [20].

У зв'язку з цим, вважаємо, що зазначений проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 № 11472 [20] необхідно доповнити окремим розділом «Адміністративне провадження в колегіальному адміністративному органі», який повинен регламентувати процесуальну форму прийняття адміністративно-правового акту колегіальним адміністративним органом.

Варто вказати, що зміст процесуальних форм діяльності органів місцевого самоврядування складають юрисдикційні та неюрисдикційні процесуальні форми діяльності. Зокрема, І. П. Голосніченко та М. Ф. Стахурський всю адміністративно-процесуальну діяльність поділяють на адміністративно-процедурний та адміністративно-юрисдикційний види [94, с. 22, 25].

З приводу зазначеної тези, варто вказати, що згідно ст. 5 Кодексу України про адміністративні правопорушення сільські, селищні, міські, обласні ради мають право приймати в межах, що визначаються законами, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено ст. 107 КУпАП.

В той же час, сільські, селищні, міські ради встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено ст. 152 (Порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів), ст. 159 (Порушення правил торгівлі на ринках) і ст. 182 (Порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях) КУпАП [152].

Крім того, варто вказати на гарантії законності та ефективності адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Поняття законності адміністративних актів органів місцевого самоврядування розкривається в системі вимог, яких слід дотримуватися при виданні останніх. Адміністративні акти органів місцевого самоврядування повинні видаватися відповідно до загальних для всіх правових актів вимогами. Вимоги до актів органів місцевого самоврядування стосуються їх змісту та порядку прийняття. При цьому треба мати на увазі наявність загальних вимог, які пред'являються до будь-якого акту органу місцевого самоврядування та наявність спеціальних вимог, що пред'являються до різних видів цих актів [26, с. 149]. Вимоги законності адміністративних актів

органів місцевого самоврядування слід згрупувати в чотири групи: дотримання прав і свобод людини і громадянина; дотримання компетенції органу, що приймає адміністративний акт; відповідність адміністративного акта мети та змісту закону, іншого нормативного акта, який володіє більшою юридичною силою згідно ієрархії правових актів; дотримання форми адміністративного акта і порядку прийняття у відповідності до закону [26, с. 149].

В той же час, нормативні та адміністративні акти, що регулюють відносини в сфері місцевого самоврядування, дуже динамічні. Тому ефективно правове регулювання вимагає своєчасного, оперативного внесення змін до відповідних актів. Від цього залежить їх подальше функціонування. З цією умовою дуже тісно пов'язане умова високої нормотворчої техніки. При здійсненні нормотворчої роботи слід не тільки закріпити в акті існуючі суспільні відносини, а й визначити подальші тенденції розвитку цих відносин. Це є умовою ефективності адміністративного акта органу місцевого самоврядування [26, с. 158].

На підставі аналізу норм діючого законодавства варто вказати на гарантії законності та ефективності адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Так, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [328] рішення виконавчого комітету ради з питань, які належать до компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою (ч. 9 ст. 59), і в той же час, раді належить право скасовувати акти виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень (п. 15 ч. 1 ст. 26).

Крім того, рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського

голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності (ч. 4 ст. 59) [328].

Варто звернути увагу, що в законодавчих положеннях закріплено право ради скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни, зокрема скасовувати дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення (п. 36 ч. 1 ст. 26 [328]), вносити зміни до місцевого бюджету (п. 23 ч. 1 ст. 26 [328]).

В законах України також передбачено право органів місцевого самоврядування скасовувати та змінювати свої рішення.

Звернення до ч. 1, 2 ст. 11 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» надає можливість зробити висновок, що органу місцевого самоврядування надано право за його ж ініціативою переглянути, зупинити дію та скасувати власний регуляторний акт [291; 393].

Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» закріплено право органів місцевого самоврядування привести у відповідність із законодавством прийняті ними рішення з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель (абз. 2 п. «б» ст. 6), тобто змінити власні акти [281; 393].

У відповідності до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» рішення про розроблення схем планування території Автономної Республіки Крим, областей, районів або про внесення змін до них чи окремих їх розділів приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна обласна або районна рада (ч. 1 ст. 14) [359]. Якщо вести мову про розроблення містобудівної документації з планування території на регіональному або місцевому рівні, то варто зазначити, що містобудівна документація з планування території на регіональному рівні або внесення змін до неї затверджується рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної або районної ради за умови отримання позитивного висновку державної експертизи. В той же час, рішення про розроблення

генерального плану, плану зонування території, детального плану території, яка розташована в межах населеного пункту, а також внесення змін до цієї містобудівної документації приймає відповідна сільська, селищна, міська рада [310].

Законом України «Про основи містобудування» передбачено, що сільські, селищні, міські ради уповноважені затверджувати місцеві правила забудови окремих частин населених пунктів та вносити в них зміни за поданням спеціально уповноважених органів містобудування та архітектури (ч. 2 ст. 12, ч. 5 ст. 17) [344].

Звернення до Закону України «Про звернення громадян» надає можливість вказати, що органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень мають право скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням [323].

На підставі викладеного та враховуючи аналіз наведених положень Конституції і законів України та Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 дає підстави для висновку, що органи місцевого самоврядування мають право на зміну та скасування власних рішень. Таке право випливає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов'язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб'єктами правотворчості, яка передбачає право формування приписів, їх зміну, доповнення чи скасування [393].

Отже, органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, Кабінету Міністрів України [393].

В цілому погоджуючись із вищезазначеним, варто наголосити на тому, що органи місцевого самоврядування мають вищезазначені повноваження в частині реалізації нормативних актів, в той же час постає інше питання щодо ненормативних правові акти органу місцевого самоврядування, а саме індивідуальних адміністративних актів, які є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання.

З цього приводу навито навести позицію судді Конституційного Суду України Кампа В.М., який звертає увагу, що вказані акти не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування інакше як у разі, коли цей орган наділений відповідно до Конституції і законів України юрисдикційними повноваженнями стосовно таких актів. В інших випадках скасування чи зміна органом місцевого самоврядування ненормативних правових актів, наприклад місцевою радою актів підконтрольних та підзвітних їй органів місцевого самоврядування, є логічним і конституційним (законним) [233].

З цього приводу доречною є позиція Д. М. Лук'янця, яки наголошує на тому, що проблема полягає в тому, що правові акти індивідуальної дії органів місцевого самоврядування, на момент їх оскарження, як правило, вже виконані, а відповідні правові наслідки прийняття таких рішень вже настали [194, с. 110]. Такими, зокрема, можуть бути рішення про призначення на посаду або звільнення з посади, рішення про затвердження містобудівних обґрунтувань, рішення про надання дозволу на розробку проектів землеустрою тощо [194, с. 110]. Як зазначає Д.М. Лук'янець, суттєвою характеристикою таких актів є те, що їх юридичне значення фактично вичерпується їх виконанням. Відповідно застосовувати до них процедуру скасування або визнання нечинними не зовсім коректно. Фактично такі акти є чинними, тобто такими, дія яких триває у часі, тільки до моменту їх виконання. Частина рішень, наприклад рішення про затвердження інших актів, взагалі виконуються автоматично, тобто правові

наслідки їх прийняття настають з моменту набуття рішенням чинності відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» [194, с. 111].

Враховуючи, що індивідуально-правові акти, зокрема, місцевих рад є юридичними фактами, на підставі яких у фізичних осіб та юридичних осіб приватного права виникають, змінюються або припиняються конкретні права та обов'язки, одностороннє скасування радами цих актів порушує право зазначених осіб на розгляд їх справ відповідно до встановленої Конституцією і законами України процедури. Оскільки місцеві ради при розгляді таких справ: а) виступають «суддями» у власних справах, що суперечить загальному принципу права *nemo iudex idoneus in propria causa*, згідно з яким жодний орган влади не може бути суддею у власній справі (в цьому разі здійснювати юрисдикційну діяльність); б) втручаються у виключну сферу судової влади, яка є конституційним гарантом прав людини і громадянина. У Законі України «Про звернення громадян» [323] передбачено подання скарги у порядку підлеглості до вищого органу або посадової особи. За відсутності позасудового контролю за ненормативними актами (місцеві ради не мають над собою ієрархічної влади в силу специфіки місцевого самоврядування), судовий контроль (ст.ст. 8, 55 Конституції України) є єдиною формою вирішення спорів щодо цих актів та захисту прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб приватного права [233].

В той же час, існує проблема, яка пов'язана з виконанням рішень адміністративних судів, згідно з якими місцеві ради зобов'язуються вчинити певні дії або прийняти певне рішення. Враховуючи те, що органи місцевого самоврядування є колегіальними органами, які приймають рішення шляхом голосування. Але рішення адміністративного суду, яким відповідна рада зобов'язується прийняти певне рішення, адресоване раді як органу, а голосування здійснюють депутати цієї ради особисто. Причому відповідно до ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [366], депутат місцевої ради користується правом ухвального голосу, а відтак використовує це право на власний розсуд і не може бути жодним чином примушений голосувати

всупереч своїй волі [194, с. 113]. За таких умов ефективність адміністративного судочинства різко знижується, оскільки навіть стовідсотково законне та обґрунтоване рішення наражається на неможливість його практичного виконання. Проблема ускладнюється тим, що з огляду на особливості прийняття рішень місцевими радами, розгляд певного питання може не завершуватись відповідним рішенням. Навіть якщо питання винесено на порядок денний сесії місцевої ради і розглядається, щодо нього може бути не прийняте жодного рішення. Наприклад, при розгляді питання про надання в оренду земельної ділянки, при голосуванні за проект рішення про її надання не набирається необхідної кількості голосів для прийняття позитивного рішення. Водночас при голосуванні проекту рішення про відмову у наданні земельної ділянки також може не набратись голосів для прийняття і такого рішення. Відтак, складається ситуація, коли відповідне питання розглядається на пленарному засіданні, а рішення з цього питання прийнятим бути не може [194, с. 113].

Отже, вирішення окреслених питань, знаходиться лежить у площині зміни принципів прийняття рішень колегіальними органами, і той же час, на законодавчому рівні має бути виключена можливість неприйняття рішення в тих умовах, коли зміст справи допускає декілька варіантів її вирішення [194, с. 113].

На підставі викладеного та враховуючи правову позицію судді Конституційного Суду України Кампа В.М., слід дійти висновку, що юрисдикційна діяльність місцевих рад стосовно власних індивідуальних правових актів є неможливою, а тому вона реалізується лише судовими органами [233].

Враховуючи аналіз зазначених позиції вчених, слід дійти висновку, що Кодекс адміністративного судочинства України певною мірою не враховує особливостей функціонування та способів прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Завдання підвищення ефективності адміністративного судочинства, забезпечення безумовного виконання

прийнятих адміністративними судами рішень стосовно неправомірності рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування необхідно вирішувати комплексно, шляхом удосконалення не лише самого Кодексу адміністративного судочинства України, а й законодавства про місцеве самоврядування, цивільного законодавства, про вибори депутатів місцевих рад, і, що є найбільш складним, необхідно всіма способами сприяти підвищенню рівня правової культури депутатів відповідних рад [194, с. 115].

В кінцевому підсумку, варто констатувати, що дослідження адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-процесуального права здійснено через призму правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, що спрямована на досягнення таких основних цілей: регулювання питань організації місцевого самоврядування; регулювання здійснення окремих державних повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування; оновлення нормативно-правової бази у відповідності до суспільно-політичних, економічних та правових змін; систематизація чинних правових актів. Нормотворчий процес, який здійснюється в органах місцевого самоврядування, являє собою складну систему організаційних дій (процедур), результатом яких є видання адміністративного акта.

У свою чергу, ознаками адміністративних актів органів місцевого самоврядування варто назвати: публічно-правовий, індивідуальний, зовнішній характер; наявні правові наслідки прийняття і дії; має офіційну форму письмового документу; може бути оскаржений; метою прийняття є задоволення інтересів територіальної громади.

Таким чином, органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції приймають нормативні акти та індивідуальні адміністративні акти, які регулюють адміністративно-процесуальні відносини, що виникають в процесі організації та діяльності місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 3.

Дослідження органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-процесуального права уможливило такі висновки.

Доведено, що органи місцевого самоврядування є суб'єктом адміністративно-процесуального права, що наділені власними та делегованими повноваженнями на підставі закону, адміністративного рішення чи адміністративного договору, виступають регулятором суспільних відносин у сфері державного впливу на вирішення конкретних адміністративних справ з реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, і здійснюючи відповідні провадження, слугують інтересам громади.

З'ясовано, що органи місцевого самоврядування є самостійним суб'єктом адміністративно-процесуального права, беруть участь у адміністративно-процесуальних відносинах подвійного характеру: внутрішніх та зовнішніх.

Виокремлено складові частини адміністративно-процесуальних відносин органів місцевого самоврядування: управлінські адміністративно-процесуальні відносини; судочинні адміністративно-процесуальні відносини; деліктні адміністративно-процесуальні відносини.

Участь органів місцевого самоврядування в судовому адміністративному процесі визначена як здійснення цими органами, їх посадовими особами процесуальних дій з метою реалізації повноважень у процесуальному порядку та забезпечення законності.

Наголошено, що деліктні адміністративно-процесуальні відносини за участю органів місцевого самоврядування виникають у разі розгляду і вирішення справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності, накладення адміністративних стягнень, а також застосування інших заходів адміністративного примусу.

З метою упорядкування делегування владних повноважень та забезпечення ефективно передачі та виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на підставі договору, запропоновано необхідність прийняття Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування».

Дослідження адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування здійснено через призму реалізації публічно-владних повноважень. Такий підхід дозволив розглядати її з позиції адміністративної процесуальної правоздатності, адміністративної процесуальної дієздатності та визначених законом процесуальних прав та обов'язків. Доведено, що до останньої варто відносити не лише правову можливість бути учасником відповідних правовідносин і пов'язані з цим права, але й здійснювати адміністративно-процесуальні обов'язки, покладені законом.

Обґрунтовано, що зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності залежить від нормативної регламентації правової поведінки учасників та особливостей окремих видів адміністративно-процесуальних правовідносин.

Наголошено, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність об'єднуючи у собі правомочності процесуальної правоздатності і дієздатності, характеризує обсяг процесуальних прав й обов'язків суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин.

Дослідження адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-процесуального права здійснено через призму правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, що спрямована на досягнення таких основних цілей: регулювання питань організації місцевого самоврядування; регулювання здійснення окремих державних повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування; оновлення нормативно-правової бази у відповідності до суспільно-політичних, економічних та правових змін; систематизація чинних правових актів. Нормотворчий процес,

який здійснюється в органах місцевого самоврядування, являє собою складну систему організаційних дій (процедур), результатом яких є видання адміністративного акта.

Доведено, що ознаками адміністративних актів органів місцевого самоврядування є: публічно-правовий, індивідуальний, зовнішній характер; наявні правові наслідки прийняття і дії; має офіційну форму письмового документу; може бути оскаржений; метою прийняття є задоволення інтересів територіальної громади.

Наголошено, що органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції приймають нормативні акти та індивідуальні адміністративні акти, які регулюють адміністративно-процесуальні відносини, що виникають в процесі організації та діяльності місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 4. ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

4.1. Місце та особливості громадських об'єднань в системі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права

Розбудова України як суверенної правової держави обумовлює необхідність поглиблення демократичних тенденцій у відносинах між громадянином та державою. Так, реалізація конституційних положень на свободу об'єднання громадян у політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних та інших інтересів, значною мірою залежить від удосконалення адміністративно-процесуальних норм.

На сьогоднішній день, у зв'язку з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України [150] та проведеною адміністративною реформою, відбулося суттєве оновлення адміністративного процесуального законодавства, яке охопило практично всі сфери публічно-правових відносин. Тому постала необхідність в наукових дослідженнях щодо сутності, процесуального положення, підстав та форм участі громадських об'єднань як повноправних суб'єктів адміністративного процесу в системі органів публічної адміністрації. У теорії це необхідно для визначення місця і особливостей громадських об'єднань у системі суб'єктів публічного управління, а з практичної точки зору для відмежування останніх від інших недержавних інституцій.

Приступаючи до розгляду досліджуваного нами в роботі питання, хотілося відмітити, що нині в Україні, існує велика різноманітність громадських об'єднань як за організаційно-правовими формами, так і за масштабами діяльності. Однак, саме право громадян на об'єднання та правові засади

діяльності об'єднань громадян закріплені в Конституції України, а порядок їх утворення і функціонування визначено в цілій низці інших законів України [168]. У свою чергу, це свідчить про високий рівень розвитку громадянського суспільства і відображає його здатність до самоорганізації та самоврядування.

Як вже було відмічено, Основний Закон України на законодавчому рівні закріплює право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. При цьому ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Водночас, в Конституції України, вказано що усі об'єднання громадян рівні перед законом [168], а заборона їх діяльності здійснюється лише у судовому порядку [168].

Враховуючи вищевикладене, впливає що конституційна доктрина передбачає: по-перше, що громадські об'єднання в Україні можуть існувати в двох формах – політичних партіях і громадських організаціях. Звідки формально впливає, що всі громадські об'єднання, що не є політичними партіями є громадськими організаціями. По-друге, свобода об'єднання належить громадянам України, а в частині об'єднання у громадські організації відповідним правом користуються також іноземці та особи без громадянства [168]. Таким чином, конституційна свобода на об'єднання є свободою фізичних осіб. Така ж позиція і Цивільного кодексу України, де передбачено, що на право свободу на об'єднання у політичні партії та громадські організації належить до особистих немайнових прав, які забезпечують соціальне буття фізичної особи [456].

Слід зазначити, що конституційна доктрина визначення «об'єднань громадян» знаходить свою підтримку і в юридичній літературі, де також під «громадськими об'єднаннями» розуміють добровільне громадське формування на основі єдності інтересів громадян з метою спільної реалізації їхніх прав і свобод [71, с. 209; 13; 16]. Більш того, не дивлячись на те, що ст. 36 Конституції

України чітко закріплює термін «об'єднання громадян», дана дефініція не являється єдиною й зустрічаються в інших організаційно-правових формах, як «політичні партії», «професійні спілки» «громадські організації», «релігійні організації», «добровільні організації», «громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону», «творчі спілки», «ветеранські, жіночі, молодіжні, дитячі організації». Розглянемо визначення деяких із них більш детально відповідно до чинного законодавства.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», професійна спілка – це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання) [357].

Звернення до Закону України від 22.06.2000 № 1835-III [380] надає можливість визначити громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону – як створені в установленому законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

В той же час, Закон України від 01.12.1998 № 281-XIV закріплює, що молодіжні громадські організації – є об'єднання громадян віком від 14 до 35 років, метою яких є здійснення діяльності, спрямованої на задоволення та захист своїх законних соціальних, економічних, творчих, духовних та інших спільних інтересів [330].

Закон України від 23.04.1991 р. № 987-XII регламентує, що релігійними організаціями в Україні – є релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій, які

утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру [360].

На підставі аналізу вищезазначених дефініцій громадських об'єднань, а також відповідних законів, які регламентують сферу їх діяльності можна зробити висновок, що вони мають спільний перелік ознаки. Серед них можна виділити: 1) добровільний характер; 2) незалежність у виборі напрямів та методів діяльності; 3) спрямованість на задоволення інтересів членів; спрямованість на досягнення громадських цілей; 4) створення на основі спільної діяльності; 5) самоорганізація та самоврядування; 6) законний порядок створення та діяльності; 7) некомерційний характер; 8) утворення шляхом об'єднання як фізичних, так і юридичних осіб; 9) громадські об'єднання є гарантією та формою реалізації конституційного права громадян на об'єднання, яке передбачає можливість створювати, вступати в існуючі громадські об'єднання, утримуватись від вступу, безперешкодно виходити з їх складу; 10) можливість створення як шляхом державної реєстрації з отриманням статусу юридичної особи, так і шляхом повідомлення без отримання статусу юридичної особи; багатоманітність різновидів громадських об'єднань у зв'язку з надзвичайно широким спектром сфер та напрямів їхньої діяльності, які визначаються різноманітністю інтересів та потреб їхніх засновників та членів; 11) можливість членства громадян України, громадян іноземних держав, осіб без громадянства [79, с. 60-61].

Тобто, форми суспільної активності громадян виражено в діяльності їх різних об'єднань, тому поняття «громадські об'єднання» є узагальнюючим і розкриває різноманітність цих форм у реальному житті суспільства [40, с. 226].

Однак, після набрання чинності з 1 січня 2013 року Закону України «Про громадські об'єднання» [280] конституційна доктрина об'єднань громадян потребує подальшого переосмислення. Оскільки, в вищевказаному законі використовується термін «громадські об'єднання» в розумінні, що це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема

економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи та громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи [280].

В той же час, відповідно до положень вищезазначеного закону дія даного закону не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення: політичних партій; релігійних організацій; непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань; саморегульованих організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування; непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів [280]. Хоча у преамбулі Закону України «Про громадські об'єднання» зазначено, що цей Закон визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [280]. Таким чином до категорії «громадські організації» не можуть належати деякі об'єднання громадян, що на нашу думку не відповідає основним вимогам Конституції України та породжує термінологічну неузгодженість.

Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України «Про політичні партії», політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [349].

Новелою в законодавстві України є також запровадження громадських спілок як організаційно-правової форми громадського об'єднання, яке

запроваджене передусім з метою дотримання європейських стандартів у сфері діяльності неурядових організацій, яке гарантує право юридичних осіб на створення громадських об'єднань [389; 451]. Дане положення не зовсім відповідає нормам Конституції України. Як вже вище було зазначено, відповідно до ст. 36 Конституції України учасниками та засновниками громадських організацій можуть бути лише фізичні особи. Також, надто широким вбачається розуміння суб'єкта відповідного права – юридичної особи приватного права. Як відомо, Цивільний Кодекс України встановлює дві основні організаційно-правові форми юридичної особи – товариство (як організація, створеної шляхом об'єднання осіб (учасників), які мають право участі у цьому товаристві) та установи (як організації, створеної однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна [456]. Тому, не зовсім зрозуміло як можна уявити собі установу («об'єднання майна») суб'єктом свободи об'єднання. Більш того, виникають сумніви щодо доцільності допущення членства у громадських спілках як фізичних, так і юридичних осіб. З огляду на різну правову природу цих суб'єктів, таке членство навряд чи може бути визнане рівноправним [58].

На підставі аналізу законодавства про громадські об'єднання на сучасному етапі, ми лише зазначимо, що на сьогодні в Україні діють дві групи «громадських об'єднань». До першої групи, на нашу думку, варто віднести громадські об'єднання зі статусом юридичних осіб або без такого статусу (політичні партії, громадські організації, релігійні організації), діяльність яких не спрямована на одержання прибутку [40, с. 228].

До другої групи слід віднести громадські об'єднання зі статусом юридичної особи, які мають право здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність

відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. Відомості про здійснення підприємницької діяльності громадським об'єднанням включаються до Реєстру громадських об'єднань [280].

Законодавче закріплення вказаних статусів громадських об'єднань є дуже важливим, оскільки повністю усуває всі сумніви щодо того, чи поширюються на громадські об'єднання загальні норми цивільного законодавства, що регулюють діяльність непідприємницьких товариств [280].

Отже, слід констатувати, що законодавче закріплення вказаних статусів громадських об'єднань відповідає європейським тенденціям і являється кроком до гармонізації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Таким чином, Закон України «Про громадські об'єднання» можна розглядати як законодавчий акт, який закріплює загальні засади діяльності більшості об'єднань створених на підставі конституційного положення про право кожного на об'єднання. Поряд з тими, поняття, правові основи, цілі, порядок створення та діяльність деяких громадських об'єднань регламентується спеціальними законами, що діють у визначених сферах [40, с. 228].

На останок зазначимо, що на сьогодні більшість вчених терміни «об'єднання громадян» та «громадські об'єднанням» використовують як тотожні або аналогічні [141; 155]. На нашу думку, таке співвідношення названих термінів зумовлює як доктринальне, так і термінологічну невизначеність, що потребує подальшого дослідження. Зауважимо, що термін «громадське об'єднання» хоч й відрізняється прогресивністю, але воно не позбавлене недоліків, так як не відображає всіх суттєвих ознак громадських об'єднань, які були перераховані нам вище.

Що стосується розкриття сутності дефініції «суб'єкт адміністративно-процесуального права», нам потрібно виходити із висновків, які ми зробили в попередніх розділах. А саме, основною (ключовою) формою реалізації адміністративно-процесуального право є адміністративний процес [12, с. 82]. Як правило, адміністративно-процесуальні норми реалізуються в різноманітних адміністративних провадженнях – діяльності органів публічної адміністрації,

яка урегульована адміністративно-процесуальними нормами, щодо розгляду та вирішення тих чи інших однорідних груп адміністративних справ [185, с. 388].

На теперішній час, як нами було доведено, більшість вчених-адміністративістів виділяють три види адміністративних проваджень: адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних і адміністративно-судочинських проваджень. Причому кожний із зазначених видів проваджень має структурні підвиди [185, с. 390].

З огляду на свою різноманітність та багатоаспектність, сфера адміністративно-процесуальної діяльності, охоплює вельми значне число її суб'єктів. При цьому об'єднуючою категорією постає суб'єкт адміністративного процесуального права як абстрактна особа у адміністративних процесуальних відносинах (адміністративному процесі) [37, с. 165].

У загальнотеоретичному розумінні суб'єктом (від латинського *subjectus* – той, хто знаходиться в основі) визнається носій предметно-практичної діяльності і пізнання (індивід або соціальна група), джерело активності, які спрямовані на об'єкт. У свою чергу, у теорії права суб'єкт права – це особа (фізична або юридична), що за законом володіє здатністю мати і реалізовувати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки (тобто правосуб'єктністю) [183, с. 116]. Правосуб'єктність громадських об'єднань починається з моменту їх створення або реєстрації і визначає процесуальні права та обов'язки останніх в усіх процесуальних відносинах аж до моменту реорганізації чи ліквідації останніх.

Слід звернути увагу, що в юридичній літературі поняття «суб'єкти» і «учасники» адміністративного процесу не ототожнюються. Як правило, в юридичній літературі, під терміном «суб'єкт процесу», розуміють усіх без виключення осіб, що приймають участь у процесі, включаючи лідируючого суб'єкта, який саме здійснює розгляд справи, визначає її хід та приймає остаточне рішення по справі [439, с. 265]. Проте, як засвідчила практика поняття «суб'єкт процесу» ширше відносно поняття «учасник процесу». Так, О.

В. Кузьменко зазначає, що суб'єкт адміністративного процесу є носієм прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, який здатний надати права щодо процесуальної діяльності реалізувати, а покладені обов'язки – виконувати, учасник адміністративного процесу – це реально існуючий індивід адміністративного процесу [180, с. 176].

Підсумовуючи зазначене, можна зробити висновок, що суб'єктами адміністративного процесу, і як наслідок, суб'єктами адміністративно-процесуального права є особи (фізичні чи юридичні), які породжують процесуальні правовідносини або потенційно здатні (мають право) бути учасниками процесу за наявності відповідних юридичних фактів з метою вирішенні конкретних індивідуально-конкретних справ. Що ж стосується терміну «учасники процесу», то він є значно вужчим і охоплює тих осіб, які вступають до адміністративного процесу для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб, або з ціллю сприяння здійсненню адміністративного процесу [18, с. 86].

Підтримуючи зазначену позицію, потрібно відмітити, що характерною особливістю правової природи громадських об'єднань як суб'єктів адміністративно-процесуального права являється можливість в деяких випадках приймати участь у сфері публічного адміністрування (в публічно-правових відносинах) в якості суб'єктів владних повноважень [37, с. 166]. Проаналізуємо суть та зміст категорії «суб'єкт владних повноважень».

В чинному законодавстві України суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [150]. Схоже визначення надається і в інших нормативно-правових актах, наприклад в Законі України «Про інформацію» [324]. В даному випадку, визначальною характеристикою суб'єкта владних повноважень стало здійснення ним владних управлінських функцій [37, с. 166].

В юридичній літературі переважна більшість науковців під названими функціями розуміють будь-які владні повноваження в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. При цьому, виокремлюють такі групи владних управлінських функцій: вироблення (формулювання) політики; правове регулювання; надання адміністративних послуг; нагляд і контроль [154]. Зазначену позицію підтримує також і В. Бевзенко [53, с. 90-91].

В свою чергу, суб'єктами владних повноважень можуть бути не лише державні органи, їхні посадові чи службові особи, а й громадські об'єднання чи навіть фізичні особи, якщо їм делеговано певні владні управлінські повноваження. Тут же відмітимо, що первинними владними повноваженнями наділені саме державні органи. Саме через них державна влада визначає межі і обсяг владних повноважень інших суб'єктів – органів місцевого самоврядування, громадських організацій. Для них владні повноваження є другорядними, похідними від повноважень органів державної влади [437, с. 102]. Дані владні повноваження виключені з компетенції державних органів відповідно до законодавства шляхом делегування – наділення своїм повноваженням (уповноваження) одним суб'єктом владних повноважень іншого суб'єкта. Делегування, як особливий різновид державно-владної діяльності має ряд специфічних ознак, а саме: делегування повноважень неможливе без відповідної законодавчої підстави; делегування повноважень полягає у попередньому дозволі суб'єкта владних повноважень іншому суб'єкту (це може бути й підприємство, установа, організація) здійснювати повноваження, віднесені до компетенції першого; можуть бути делеговані лише окремі повноваження, при цьому відбувається розширення повноважень суб'єкта, якому вони делеговані; делегування повноважень можливе на визначений час або без зазначення строку. Повноваження, які делеговані на певний строк, автоматично втрачають силу із закінченням цього строку. При делегуванні без зазначення строку повноваження можуть бути відкликани в

будь-який час за рішенням суб'єкта, який їх делегував; у разі делегування повноважень органом вищого рівня органу нижчого рівня достатньо рішення органу вищого рівня; у разі непідпорядкованості суб'єктів для того, щоб відбулося делегування, необхідні рішення обох суб'єктів або укладення адміністративного договору; суб'єкт владних повноважень може делегувати повноваження лише у межах своєї компетенції (не можна передати більше повноважень, ніж має сам суб'єкт, так само не можна передати повноваження, яких він не має); суб'єкт владних повноважень, що делегував повноваження, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень; делеговані повноваження можуть бути реалізовані, як правило, за рахунок суб'єкта владних повноважень, що їх делегував [154, с. 50].

Після ознайомлення з загальнотеоретичними положеннями щодо сутності «суб'єкт адміністративно-процесуального права», ми можемо розглянути особливості правових підстав та форм участі громадських об'єднань під час діяльності органів публічної адміністрації на прикладі адміністративних проваджень, які були вказані нами вище.

Для початку розглянемо адміністративно-процедурні провадження, метою яких є реалізація публічно-правових функцій. «Управлінські» процедури вкрай різноманітні і регламентуються безліччю нормативно-правових актів різного рівня (найчастіше – відомчого). В даний час, постає необхідним створення кодифікованого акту адміністративно-процедурних проваджень, що постає основним завданням законодавця та науковців у цій царині.

Яскравим прикладом управлінських процедур є контрольні-наглядові процесуальні форми щодо діяльності громадських об'єднань. Так, Департамент державної реєстрації та нотаріату Мінюсту України в межах повноважень забезпечує виконання завдань, покладених на Міністерство, щодо державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців тощо.

У свою чергу, Департамент державної реєстрації та нотаріату Мінюсту України здійснює відповідно до закону контроль за діяльністю у сферах

державної реєстрації громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців; вживає в межах повноважень Департаменту заходи щодо забезпечення доступу державних реєстраторів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; Єдиного реєстру громадських формувань; Реєстру громадських об'єднань; Реєстру символік громадських об'єднань, а також заходи щодо забезпечення блокування та анулювання такого доступу у випадках, передбачених законом; забезпечує засвідчення копій статутів та свідоцтв політичних партій і громадських об'єднань у випадках, передбачених законодавством; забезпечує діяльність робочої групи для опрацювання пропозицій щодо вжиття передбачених законом заходів у разі порушення політичними партіями, громадським об'єднаннями Конституції та законів України тощо [251].

В той же час, органи Національної поліції та підрозділи Державної прикордонної служби України контролюють діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону [380].

Разом із тим, такі об'єднання та їх члени можуть також бути носіями владних повноважень, здійснюючи при цьому в передбачених формах та методами конкретні завдання та функції держави. Наприклад, для виконання завдань, визначених у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону та їх члени мають право: 1) брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону разом з поліцейськими, військовослужбовцями Державної прикордонної служби України, а в сільській місцевості – самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу Національної поліції чи підрозділу Державної прикордонної служби України; 2) вживати спільно з поліцейськими заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів; 3) представляти і захищати інтереси своїх членів у державних органах та підприємствах, установах, організаціях, навчальних

зкладах; 4) взаємодіяти з іншими органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на: ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів; надання допомоги у боротьбі із злочинами у сфері економіки, податкового законодавства, а також пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі та у сфері благоустрою території міст, інших населених пунктів; охорону природи і пам'яток історії та культури; забезпечення безпеки дорожнього руху; 5) вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню; 6) підтримувати зв'язки з відповідними громадськими організаціями інших країн з метою обміну досвідом роботи [380].

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону проводять свою діяльність шляхом: 1) спільного з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Державною прикордонною службою України, прикордонної смуги; участі в забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування; 2) проведення разом з прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб; 3) участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень [380].

Крім того, цікавим є той факт, що наряду з делегуванням громадським об'єднанням владних повноважень, держава також гарантує останнім право брати участь в управлінні державними справами, яке виражається в здійсненні громадського контролю за органами публічної адміністрації.

Громадський контроль являється невід'ємною складовою публічного управління та має на меті забезпечення законності та дисципліни в діяльності органами публічної адміністрації. У демократичних суспільствах народ, як сукупність громадян та їхніх асоціацій здійснює публічну владу безпосередньо і через систему інститутів. Інституції, яким народ делегує владні повноваження – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діють від його імені. Отже, саме народ і має контролювати як свою (самоконтроль, внутрішній контроль), так і їхню (мета контроль, зовнішній контроль), діяльність, тобто посередництвом контролю здійснювати окремий вид публічної влади – контрольну владу [426, с. 375].

Враховуючи позиції В. Л. Федоренко і Я. О. Кагляк, слід дійти висновку, що громадський контроль становить собою інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), і, по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [447].

Удосконалення засобів громадського контролю та обмеження втручання держави в життя громадян сприяє зміцненню контрольованості влади, запобіганню неефективності та корупції в державному апараті. Здійснення такого контролю обґрунтовується тим, що громадськість має право отримувати інформацію про ефективність управління державних структур довіреними їм

ресурсами та повноваженнями. Здійснюючи контроль за діями державних органів, громадськість відстежує ступінь реалізації власних інтересів, прагне запобігати небажаним результатам та корегувати державно-управлінські впливи. Провідне спрямування громадського контролю – це сприяння розвитку демократичних процесів у діяльності правоохоронних органів [108, с. 132].

Чинне законодавство України передбачає здійснення громадського контролю на рівні об'єднання споживачів. Зокрема, в Законі України «Про захист прав споживачів», передбачено, що об'єднання споживачів мають право одержувати від органів влади інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань; вносити їм пропозиції щодо розроблення нормативних документів, які встановлюють вимоги до якості продукції; представляти і захищати інтереси споживачів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; вносити цим органам пропозиції щодо підвищення якості продукції та з інших питань захисту прав споживачів. У разі потреби вони можуть вносити в правоохоронні органи та органи державного управління матеріали про притягнення до відповідальності осіб, винних у випуску та реалізації неякісної продукції та ін. [320].

Чинне законодавство України містить і норми щодо впровадження громадського контролю на рівні трудових колективів та професійних спілок. Зокрема, в Законі «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» встановлено, що професійні спілки здійснюють громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту. У разі загрози життю або здоров'ю працівників профспілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих дільницях, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємстві в цілому на час, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників. Профспілки мають право на проведення незалежної

експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам з питань охорони праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і профзахворювань на виробництві та давати свої висновки про них [357]. Права профспілок по здійсненню контролю знаходять своє відбиття та подальший розвиток у законодавстві про працю.

Не менш важливого значення має прийняття участі громадськості в атестуванні поліцейських, яке здійснюється з метою оцінки їхніх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри [338].

Відповідно до наказу МВС України від 17.11.2015 № 1465 [296] до складу атестаційних комісій можуть бути включені за згодою народні депутати України, представники громадських, правозахисних організацій, представники проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації, за пропозиціями, які були отримані після розміщення відповідних оголошень на офіційних сайтах МВС чи органів поліції, та за наявності їхньої згоди.

Про значимість роботи атестаційної комісії свідчить такий фактор, як прийняття обґрунтованого рішення, яким вирішується доля поліцейського, а саме на підставі всебічного розгляду всіх матеріалів, які були зібрані на поліцейського, під час проведення атестування шляхом відкритого голосування приймають один з таких висновків: 1) займаній посаді відповідає; 2) займаній посаді відповідає, заслуговує призначення на вищу посаду; 3) займаній посаді не відповідає, підлягає переміщенню на нижчу посаду через службову невідповідність; 4) займаній посаді не відповідає, підлягає звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність [296].

Про результативність діяльності атестаційних комісій можна бути говорити після повного проведення переатестації особового складу органів Національної поліції України [108, с. 132].

Звернення до Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [338] надає можливість констатувати, що одним надбанням даного законодавства є закріплення в окремого розділу, як «Громадський контроль поліції». Так, Законом України «Про Національну поліцію» [338] виокремлюються наступні форми громадського контролю, до яких віднесено: 1) звіт про поліцейську діяльність; 2) прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції; 3) взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; 4) спільні проекти з громадськістю; 5) залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських.

Отже, з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Крім того, керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють [338]. В той же час, в деякій мірі відсутній механізм реалізації даних повноважень керівників органів Національної поліції, що потребує законодавчого врегулювання.

В діяльності органів публічної адміністрації громадський контроль реалізується шляхом участі громадських об'єднань або їх членів в роботі різних консультативно-дорадчих органах державної влади. Наприклад, при Міністерстві внутрішніх справ України діє громадська рада, з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України, налагодження ефективної взаємодії МВС з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. До складу Громадської ради можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, а саме громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій,

організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших непідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України [249].

Особливе значення має дослідження компетенції громадських об'єднань у сфері управлінського адміністративного процесу щодо підзаконної правотворчості. Так, громадські об'єднання можуть брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя [280]. Навіть молодіжні та дитячі громадські організації залучаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до розроблення і обговорення проектів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді [330], що свідчить про високий рівень демократичної правосвідомості в нашій країні. В деяких випадках, консультації з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності, є обов'язковим [280].

Серед адміністративно-процесуальних відносин особливе місце займають процесуальні форми з надання адміністративних послуг. Це встановлені нормами адміністративно-процесуального права порядок діяльності органів публічної адміністрації, спрямований на забезпечення умов для реалізації прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, за їх зверненням.

Серед процесуальних форм з надання адміністративних послуг виділяють: реєстраційні, ліцензійні тощо. Тут же зауважимо, що відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», суб'єктами надання адміністративної послуги можуть бути органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [266]. В той же час, громадські об'єднання в умовах розвитку процедури надання адміністративних послуг мають право: надавати експертну,

інформаційну та іншу підтримку в утворенні та розвитку ЦНАП, забезпечити подальший громадський моніторинг діяльності ЦНАП; сприяти розвитку інституційної мережі ЦНАП; сприяти вивченню, популяризації та поширенню кращих вітчизняних та міжнародних практик у сфері надання адміністративних послуг; сприяти підвищенню професійного рівня працівників ЦНАП тощо [388].

Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи, підлягає реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [282].

Законом України «Про громадські об'єднання» [280] визначено право юридичних осіб на свободу об'єднання без мети одержання прибутку. Однак, за Законом не можуть бути засновниками або членами громадських спілок: 1) політичні партії; 2) юридичні особи щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення; 3) юридичні особи, єдиним засновником яких є одна та сама особа; 4) юридичні особи, якщо засновники (власники істотної участі) цих юридичних осіб внесені до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції (стаття 7 Закону України «Про громадські об'єднання»). Обмеженням щодо громадських спілок є також і те, що фізичні особи можуть стати їх членами, але засновниками можуть виступати тільки юридичні особи.

Згідно зі статтею 12 Закону України «Про громадські об'єднання» [280], протягом семи робочих днів орган реєстрації має прийняти рішення про реєстрацію громадського об'єднання, або одне з наступних рішень: 1) про відмову в реєстрації (перелік підстав для відмови звужено, фактично, до порушення конституційних норм та статті 4 нового закону, а також неналежного складу засновників та використання заборонених законом найменувань або їх складників); 2) про залишення документів без розгляду (документи подано не в повному обсязі, особою без належних повноважень,

після встановлених законом часових обмежень); 3) про направлення документів на доопрацювання (наприклад, статут не містить всіх відомостей, передбачених у статті 11 цього Закону).

Законом України від 22.03.2012 № 4572-VI також значно розширено коло вимог до змісту статутів громадських організацій. Так, п.п. 5-7 п. 1 ст. 11 Закону України «Про громадські об'єднання» [280] містять наступні вимоги до змісту статутів: визначати періодичність засідань і процедуру прийняття рішень керівними органами громадського об'єднання, у тому числі шляхом використання засобів зв'язку; порядок звітування керівних органів громадського об'єднання перед його членами (учасниками); порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності керівних органів громадського об'єднання та розгляду скарг. Законом також передбачений порядок захисту членів організації від порушення керівними органами своїх статутних обов'язків. В той же час, реєстрація змін до статуту та інші реєстраційні дії регулюються нормами ст. 14 Закону України «Про громадські об'єднання». З 2013 року, громадські організації можуть бути ліквідовані як юридичні особи на підставі судового рішення в трьох випадках: 1) порушення Конституції України та/або ст. 4 Закону України від 22.03.2012 № 4572-VI; 2) визнання громадської організації банкрутом; 3) наявність підстав, не пов'язаних із банкрутством, які визначено у законі «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [282].

Варто звернути увагу, що адміністративні суди мають право заборонити громадську організацію тільки за порушення ст. 4 Закону України від 22.03.2012 № 4572-VI за поданням органу реєстрації. Важливо зазначити, що майно забороненої в такому випадку організації переходить до Державного бюджету України [445].

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [282] також встановлює декілька підстав для припинення громадської організації як юридичної особи. Так, у частині другій статті 38 України від 15.05.2003 № 755-IV такими підставами зазначено: 1) визнання

судом недійсною державної реєстрації через допущені при створенні громадської організації порушення, які не можна усунути, а також в інших випадках, встановлених законом; 2) провадження громадською організацією діяльності, що суперечить установчим документам, або такої, що заборонена законом; 3) неподання протягом року органам державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону; 4) наявність в Єдиному державному реєстрі запису про відсутність громадської організації за вказаним її місцезнаходженням.

До останньої групи адміністративно-процедурних проваджень відносять розгляд заяв об'єднань громадян до органів публічної адміністрації. Даним видом проваджень задовольняються як права та законні інтереси громадських об'єднань. Так, згідно ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання», громадське об'єднання мають право звертатися до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами [280]. Власне право на звернення до органів публічної адміністрації закріплено на законодавчому рівні для всіх видів громадських об'єднань незалежно від назви та організаційно-правової форми діяльності.

Органічним продовженням права громадських об'єднань на звернення є можливість одержувати публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [37 с. 167; 280].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» закріплює право та порядок об'єднань громадян доступу до відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [285].

Так, постановою Кіровоградського окружного адміністративного суду від 27.09.2013 р. у справі № 811/2839/13, залишеною без змін ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 12.08.2014 року, у задоволенні адміністративного позову Всеукраїнської громадської організації «Комітет конституційно-правового контролю України» до начальника Кіровоградської льотної академії Національного авіаційного університету Особа_1 про визнання протиправними дій щодо ненадання відповіді на запит на інформацію, відмовлено. Суд першої інстанції виходив з того, що запит на інформацію було подано особою, яка не належить до запитувачів публічної інформації, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [255; 445].

Постановою Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі № 804/7981/13-а задоволено адміністративний позов Громадської Організації «Незалежна Правозахисна Громадська Організація «Право на Захист» в особі заступника керівника Третяк Юлії Георгіївни та визнані протиправними дії розпорядника інформації – Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська в особі керівника апарату суду Бондаренко І.В., що виразилися у ненаданні у визначений законом п'ятиденний строк відповіді на інформаційний запит Третяк Ю.Г. від 08.04.2013 року. Постановою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 13 лютого 2014 року рішення суду першої інстанції по цій справі скасовано та ухвалено нове – про відмову у задоволенні адміністративного позову. Суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що порушені Третяк Ю.Г. питання у запиті стосуються процесуальних питань Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська під час розгляду скарги Третяк Ю.М. на постанову про закриття кримінального провадження, а відтак, не підпадають під сферу дії Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки порядок отримання відомостей про рух певної кримінальної справи (кримінального провадження) врегульовані нормами Кримінального процесуального кодексу України [254; 445].

Аналіз судової практики дає підстави стверджувати, що громадські об'єднання наділені правом звертатися до органів публічної адміністрації із відповідними зверненнями, але в деякій мірі предмет звернення виходить за межі їх адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

До окремої групи відносяться адміністративно-деліктні провадження. Змістом даної групи адміністративного процесу є врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розслідування, розгляду, прийняття рішень та винесення постанов, їх виконання в адміністративних справах деліктного характеру. Це, зокрема: провадження у справах про адміністративні проступки; провадження по застосуванню заходів припинення [185, с. 391].

В адміністративно-деліктних провадженнях громадські об'єднання можуть виступати: по-перше в якості потерпілих та осіб, які притягається до адміністративної відповідальності, по-друге в якості суб'єктів владних повноважень. При цьому участь громадських об'єднань в даному виді проваджень слід розглядати двояко: як участь громадських об'єднань у цілому та як участь членів громадських об'єднань зокрема [37, с. 168]. Так, відповідно до ч. 2 ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [152].

В той же час, згідно зі ст. 185 КУпАП, злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського при виконанні ним службових обов'язків, а також вчинення таких же дій щодо члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця у зв'язку з їх участю в охороні громадського порядку, –

тягне за собою накладення штрафу від восьми до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб [152].

Натомість питання адміністративної відповідальності громадських об'єднань зі статусом юридичної в юридичній літературі вважається досить дискусійним. Однак, на законодавчому рівні, нормативні підстави адміністративної відповідальності громадських об'єднань передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення [152], Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [357], Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [380], Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» [360], Законом України «Про громадські об'єднання» [280], Законом України «Про політичні партії в Україні» [349], Законом України «Про захист прав споживачів» [320] та ін. [37, с. 168].

Досліджуючи приписи наведених вище законів, які встановлюють відповідальність громадських об'єднань, можна дійти висновку, що законодавець встановлює адміністративні стягнення в залежності від статусу і мети діяльності останніх. Так, у разі рушення політичними партіями Конституції України або інших законів України до них можуть бути вжиті такі заходи як: попередження про недопущення незаконної діяльності; заборона політичної партії [349]. Так само, може бути припинена діяльність профспілок, їх об'єднань та релігійних організацій [357; 360]. Згадані стягнення в більшості випадків застосовують суди, хоча іноді й органи виконавчої влади.

На останок варто вказати, що громадські об'єднання, як суб'єкти адміністративно-процесуального права, приймають участь адміністративно процесуальних відносинах в рамках адміністративного судочинства. Аналіз глави 5 Кодексу адміністративного судочинства надає можливість зробити висновок, що громадські об'єднання можуть брати участь в адміністративному

судочинства у таких формах: як сторона (позивача або відповідача); як третя особа; як процесуальний представник; як свідок; як скаржник у відповідному провадженні.

Більш детально питання адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань як учасників судового адміністративного процесу будуть розглянуті нами в наступному пункті нашого дисертаційного дослідження. Оскільки форми реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань або їх членів мають деякі особливості.

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступні висновки. На сьогодні громадські об'єднання незалежно від назви та організаційно-правових форм діяльності є повноправними суб'єктами адміністративно-процесуального права, оскільки вони своїми діями потенційно здатні (мають право) та можуть породжувати процесуальні правовідносини за наявності відповідних юридичних фактів з метою вирішення індивідуально-конкретних справ.

Узагальнюючи положення чинного законодавства про громадські об'єднання з впевненістю можна стверджувати, що вони займають виняткове місце в системі органів публічної адміністрації та суттєво впливають на здійснення публічного адміністрування в цілому, оскільки приймають участь в більшості адміністративно процесуальних відносинах – адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних і в рамках адміністративного судочинства.

4.2. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність громадських об'єднань як учасників судового адміністративного процесу

Законодавче визначення підходів до правового регулювання відносин, які виникають у зв'язку із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та

інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду справ адміністративної юрисдикції [150] є елементом вдосконалення судової системи України в цілому. Оскільки, з одного боку, суди здійснюють юрисдикційний контроль за законністю у публічному адмініструванні, а з іншого – забезпечують реалізацію принципу відповідальності органів публічної адміністрації за свою діяльність перед громадянами та юридичними особами.

У той же час, процесуальний порядок відправлення адміністративного судочинства, передбачає наявність специфічного суб'єктивного складу процесуальних відносин, які виникають під час здійснення адміністративного судочинства. У зв'язку із цим, важливого значення набуває вирішення питання щодо можливості брати участь в адміністративно-процесуальних відносинах, тобто бути учасником адміністративного судочинства. В даному випадку, умовою одержання статусу учасника судового адміністративного процесу є наявність у особи (фізичної чи юридичної) адміністративної процесуальної правосуб'єктності [29, с. 9]. Адже, саме цей елемент адміністративно-правового статусу, являється найважливішою передумовою для виникнення правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, і в майбутньому, саме він визначає та закріплює процесуально-правове положення (становище) учасників адміністративних процесуальних відносин [29, с. 10]. І хоча, питання реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності та правового становища учасників адміністративного процесу закріплено главою 5 КАС України – зміст, обсяг прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб являються суворо індивідуальними і відрізняються залежно від форм участі в адміністративному процесі [150].

Враховуючи вище зазначене та відповідно до тематики дисертаційного дослідження ми проаналізуємо характерні особливості реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань як учасників судового адміністративного процесу та спробуємо внести відповідні пропозиції до чинного Кодексу адміністративного судочинства України. Оскільки, на сьогодні, судова практика розгляду адміністративних справ свідчить про те, що систематизований нормативно-правовий акт потребує свого вдосконалення [122, с.19]. Про необхідність вдосконалення КАС України у своїх публікаціях вказують як науковці, так і практики, зокрема В. Авер'янов, Р. Куйбіда, В. Перепелюк, І. Коліушко, Е. Демський, О. Пасенюк, В. Шишкін, О. Сергейчук, Н. Блажівська та ін.

Варто вказати, що визначення адміністративної процесуальної правосуб'єктності надане в КАС України є загальним і являється відтворенням принципу рівності сторін учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Натомість, адміністративна процесуальна правосуб'єктність громадських об'єднань визначається як колективних суб'єктів правовідносин зі статусом юридичної особи або без такого статусу [280] і виникає з моменту їх реєстрації (зі статусом юридичної особи) або з моменту створення (без статусу юридичної особи) та припиняється після їх ліквідації. При чому, у громадських організаціях, як однієї із організаційно-правових форм громадських об'єднань, правоздатність і дієздатність виникають, здійснюються і припиняються одночасно [136, с 279].

Сказане обумовлює, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність громадських об'єднань є необхідною умовою для виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин за їх участю. Фактичною підставою виникнення таких відносин постає спір про право у публічній сфері, а процесуальною – адміністративний позов чи інший процесуальний акт-документ, на підставі якого провадяться певні процесуальні дії або яким завершується окрема стадія адміністративного судочинства [29, с. 10].

Однак, форми реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності, учасників судового адміністративного процесу, мають особливості виходячи із конкретного процесуально-правового положення, які вони займають в адміністративному процесі в залежності від конкретної адміністративної справи, тобто кожен учасник має спеціальну (конкретну) правосуб'єктність, відтак можна вести мову про правосуб'єктність сторін, третіх сторін, свідків [29, с. 10]. Водночас, реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності для кожного учасника адміністративних процесуальних відносин позначаються на їх структурі процесуального статусу, обсязі процесуальних прав та обов'язків [121, с. 9]. В подальшому, саме прояв спеціальної (конкретної) адміністративної процесуальної правосуб'єктності буде визначати динаміку адміністративно-процесуальних правовідносин – їх виникнення, розвиток та припинення у певній послідовності, визначеній нормами КАС України.

Враховуючи зміст та характеристику основних складових елементів адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань, розглянемо її більш детально з урахуванням класифікації осіб, які беруть участь в адміністративній справі.

Відповідно до статті 50 КАС сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач. Вони являються безпосередніми учасниками судового адміністративного процесу і без них сам процес не може розпочатися. Оскільки, для того, щоб процес у конкретній справі розпочався, необхідно, як правило, наявність двох сторін з протилежними інтересами. Тому, якщо позивач не може назвати конкретного порушника свого права, процес не може виникнути [174, с. 104].

В цьому контексті учені-процесуалісти вказують, що позивачем в адміністративній справі є особа, яка подає адміністративний позов до адміністративного суду з метою захисту своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, тим самим розпочинаючи процес, а відповідачем є особа, яка, на думку позивача, порушила його право, свободу чи інтерес і

повинна усунути це порушення або його наслідки чи відшкодувати шкоду [154, ст. 50].

Реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивача являє собою прояв принципу диспозитивності, зміст якого полягає в можливості вільно розпоряджатися своїми правами щодо предмета спору [167, с. 111]. Таким чином, адміністративна процесуальна правосуб'єктність громадських об'єднань буде виникати під час звернення з адміністративним позовом до суду та прийняття його суддею.

Однак, якщо суд першої інстанції, встановить, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, суд може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача належним позивачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи. Якщо позивач не згоден на його заміну іншою особою, то ця особа може вступити у справу як третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, про що суд повідомляє третю особу [150]. Для удосконалення механізму заміни неналежної сторони в адміністративному процесі, на нашу думку, статтю 52 КАС України потрібно доповнити більш конкретними положеннями щодо процесуальних наслідків участі неналежних сторін поряд із належними.

В цілому, аналізуючи статтю 17 КАС України, можна виявити, що громадські об'єднання можуть звертатися до адміністративних судів з окремих категорії справ, які мають вирішуватися за правилами адміністративного судочинства, а саме: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації [150].

Щодо спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, то сторонами у них – як позивачем, так і відповідачем – являються тільки суб'єкти владних повноважень. Аналогічна особливість простежується відносно спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Адже суспільні відносини, які визначають загальні засади державної і муніципальної служби та статусу державних службовців в державних органах [283], а також посадових осіб в органах місцевого самоврядування [363] регулюються лише нормами конституційного та адміністративного права і реалізуються між особами, які займають посади в зазначених органах або їх апараті та самими органами публічної адміністрації.

Зважаючи на зазначене розглянемо інші категорії адміністративних справ за участю громадських об'єднань більш детально. Так, до юрисдикції адміністративних судів віднесено розгляд і вирішення спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень, у яких вони вважають, що суб'єкт владних повноважень своїм рішенням, діями чи бездіяльністю порушив їхні права, свободи чи інтереси. При визначенні кола правових актів, що можуть бути оскаржені до адміністративних судів, необхідно виходити з принципу, що жоден правовий акт (нормативний чи індивідуальний) не повинен бути виведеним з-під контролю судів на предмет конституційності, законності цього акта чи його відповідності правовому акту вищої юридичної сили [150].

У даному випадку особа (позивач) повинна довести факт застосування до неї оскаржуваного нормативно-правового акта або те, що вона є суб'єктом відповідних відносин, на які поширюється дія цього акта. Суд не може давати оцінку таким обставинам при відкритті провадження в адміністративній справі, а тому не має права відмовити у відкритті провадження у справі чи повернути позовну заяву з посиланням на коментовану норму, якщо особа своє звернення обґрунтовує необхідністю захисту своїх прав, свобод чи інтересів. Приписи зазначеної частини можуть бути підставою для відмови в задоволенні позовних

вимог, якщо суд встановить, що оскаржуваний акт до особи не застосовувався і вона не перебуває у відносинах, до яких цей акт може бути застосовано. У такому разі суд не проводить перевірку нормативно-правового акта на предмет його протиправності (законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили) [354].

Дослідивши статті 171, 171-1 та 171-2 КАС України слід зробити висновок, що позивачами в даній категорії адміністративних справ можуть бути різні за організаційно-правовими формами громадські об'єднання (зі статусом юридичної особи або без такого статусу), наприклад: організація роботодавців [341], творчі спілки [356], громадські організації фізкультурно-спортивного товариства, спортивні федерації, Національний Олімпійський комітет України [381], громадські організації національних меншини в Україні («Товариство єврейської культури України», Культурне товариство «Беларусь» та ін.) [335] тощо. Окреме, зауважимо, що якщо громадські об'єднання створювалися з метою здійснення підприємницької діяльності, то під час звернення з адміністративним позовом необхідно чітко враховувати і розмежувати компетенцію господарських і адміністративних судів [284], а також компетенцію цивільних та адміністративних судів [339].

Наступну групу адміністративних справ є спори за зверненням суб'єктів владних повноважень. В даному випадку, згідно КАС України, закріплено, що громадські об'єднання та юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути тільки відповідачами за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень. Це зокрема, спори: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, встановлених законом [150].

Також за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації діяльність громадських об'єднань може бути заборонена в разі виявлення ознак

порушення останніми вимог статей 36, 37 Конституції України, статті 4 Закону України від 22.03.2012 № 4572-VI [280], а саме: мета (цілі) або дії громадських об'єднань спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки.

Прикладом «інших справ у випадках, встановлених законом» відповідно до ч. 4 ст. 50 КАС України можуть бути справи про: 1) припинення державної реєстрації юридичної особи, наприклад, у разі провадження ними діяльності, що заборонена законом; 2) визнання угод недійсними і стягнення в дохід держави коштів, одержаних за такими угодами, а в інших випадках – коштів, одержаних без установлених законом підстав, а також про стягнення заборгованості перед бюджетом і державними цільовими фондами за рахунок майна відповідача за зверненнями органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; 3) визнання протиправними актів суб'єктів господарювання, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів місцевого самоврядування, за позовом органу чи посадової особи місцевого самоврядування; 4) застосування адміністративно-господарських санкцій, які згідно із законом застосовуються у судовому порядку (анулювання ліцензії на мовлення за позовом Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, стягнення штрафів за позовом державної санітарно-епідеміологічної служби України; 5) вилучення об'єкта культурної спадщини з приватної власності до державної з мотивів суспільної необхідності за позовом органу охорони культурної спадщини; 6) припинення випуску видання, яке використовується для закликів до захоплення влади, насильницької зміни конституційного ладу або територіальної цілісності України; пропаганди війни, насильства та жорстокості і т. п. за позовами

органів виконавчої влади, визначених Кабінетом Міністрів України; 7) примусове припинення права власності на земельну ділянку за позовом відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування [154].

В усіх вищезазначених випадках, адміністративна процесуальна правосуб'єктність громадських об'єднань як відповідача реалізується після прийняття суддею адміністративного суду позовної заяви, яка подана із додержанням вимог, встановлених ст. 106 КАС України. Якщо під час судового розгляду буде встановлено, що адміністративний позов подано не до тієї особи, яка повинна відповідати за позовною заявою, то суд першої інстанції може за згодою позивача допустити заміну відповідача належним відповідачем. У тому випадку, якщо позивач не згоден на заміну відповідача іншою особою, суд може залучити цю особу як другого відповідача. Після заміни сторони розгляд адміністративної справи починається спочатку [154].

Особливої уваги в КАС України приділено адміністративній процесуальній правосуб'єктності політичних партій. Так, як зазначає Г. Глибина, політична партія має право звернутися за захистом своїх прав та законних інтересів до адміністративного суду, у випадках: 1) коли органом державної влади прийнято рішення чи здійснюється діяльність, що унеможлиблюють чи створюють значні перешкоди для нормального функціонування політичної партії; 2) в разі безпідставної відмови державного органу вчинити певні дії (а також у разі незаконного зупинення дій), вчинення яких політична партія за законом має право вимагати від державного органу чи посадової особи з метою нормальної реалізації свого адміністративно-правового статусу (наприклад, необґрунтована законом відмова зареєструвати статут політичної партії); 3) якщо протиправною діяльністю чи рішенням суб'єкта владних повноважень політичній партії завдано збитків; 4) з метою встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень [90, с. 9].

Проте у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму за участю громадських об'єднань – політичних партій, громадських організації (які можуть і не мають статусу юридичної особи) або їх членів, адміністративні провадження за статтями 172, 174 і 175 КАС України [154, ст. 48] здійснюються в специфічному порядку, що також пов'язано із деяким особливостями реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності останніми. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 172 КАС України, позивачем у справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, членів цих комісій може бути виборець, інший суб'єкт відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), а в справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності комісій з референдуму, членів цих комісій – виборець, а також ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму [154, ст. 172].

Виходячи зі ст. 12 Закону України «Про вибори Президента України» позивачем у справах, зазначеної статті, можуть бути такі суб'єкти виборчого процесу під час виборів Президента України: 1) виборці; 2) кандидати на пост Президента України; 3) партії (блоки), які висунули кандидатів на пост Президента України; 4) уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на пост Президента України [271]. Відповідачем в даному випадку можуть бути відповідна комісія або її член (члени): 1) Центральна виборча комісія; 2) територіальні виборчі комісії; 3) дільничні виборчі комісії [271, ст. 21].

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про вибори народних депутатів України» позивачем у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій можуть бути такі суб'єкти виборчого процесу під час виборів народних депутатів: 1) виборці; 2) Центральна виборча комісія та інші виборчі комісії; 3) партії, що висунули кандидатів у депутати; 4) кандидати у народні депутати; 5) офіційні спостерігачі від партії, які висунули кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі, від кандидата у депутати в одномандатному окрузі,

від громадської організації [270, ст. 12]. Відповідачем в даному випадку можуть бути відповідна комісія або її член (члени): 1) Центральна виборча комісія; 2) окружні виборчі комісії; 3) дільничні виборчі комісії [270, ст. 24].

Однак, згідно з роз'ясненням Пленуму Вищого адміністративного суду України, у порядку, передбаченому ч. 1 ст. 172 КАС України, звернутися до суду мають право особи, які мають намір реалізувати своє право на участь у виборчому процесі або набути статусу суб'єкта виборчого процесу, у разі відмови в цьому виборчими комісіями або органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Якщо така відмова не оскаржена або визнана законною, то ці особи не мають права оскаржувати подальші рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій або органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у виборчому процесі як суб'єкти відповідного процесу та не мають права в подальшому на подання позову у вказаному порядку [355, п. 3.1.1].

Відповідно до ч. 2 ст. 172 КАС України, виборець, тобто кожна особа, яка має право голосу у відповідних виборах, може оскаржити рішення, дію чи бездіяльність відповідного суб'єкта, якщо таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто.

Під виборчими правами та інтересами виборця щодо участі у виборчому процесі особисто необхідно розуміти не тільки право голосу на відповідних виборах, а й участь у роботі виборчих комісій як членів цих комісій, у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за виборами та інших заходах у порядку, визначеному законами України [355, п. 3.1.2.]. У зазначених випадках під час вирішення виборчих спорів судам необхідно перевіряти не лише правомірність оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності відповідача, а й встановлювати наявність порушення ними прав, свобод та інтересів, законних прав або охоронюваних законом інтересів позивача. Відсутність наявності такого порушення є підставою для відмови в задоволенні позовної заяви [355, п. 3.1.2.]. Крім того в позовній заяві обов'язково повинен

бути вказаний статус позивача із зазначенням документа, який підтверджує цей статус. Якщо ці відомості відсутні, то така позовна заява залишається без руху з установленням строку для усунення її недоліків [355, п. 7].

У якості позивача громадські об'єднання можуть виступати у адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, засобів масової інформації, їхніх власників, посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум [150, ст. 174]. В зазначеній нормі законодавства позивачем може бути політична партія (як одна із організаційно-правових форм громадських об'єднань), яка є суб'єктом відповідного виборчого процесу, а відповідачем – орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, засіб масової інформації, підприємство, установа, організація, їхня посадова чи службова особа, творчий працівник засобу масової інформації, які порушують законодавство про вибори або референдум [150, ст. 174].

Дещо ширша позиція ролі громадських об'єднань у адміністративних справах щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу [150, ст. 175]. Оскільки, позивачем в зазначеній адміністративній справі можуть бути: 1) у спорах, пов'язаних з правовідносинами в процесі виборів, – кандидат, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій партій), які є суб'єктами відповідного виборчого процесу; 2) у спорах, пов'язаних з правовідносинами в процесі референдуму – ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму. При цьому, відповідачем можуть бути: кандидат, його довірена особа, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій партій), їхня посадова особа чи уповноважена особа, ініціативна

група референдуму, інший суб'єкт ініціювання референдуму, офіційний спостерігач від суб'єкта виборчого процесу. Важливо, щоб спір виник з правовідносин, що врегульовані відповідним законодавством про вибори чи референдум [154, ст. 175].

Окремо, слід зупинитися, на наданих учасникам судового адміністративного процесу правах і покладених на них відповідних обов'язків. Їх об'єднує спільна адміністративно-процесуальна природа – існування в адміністративних процесуальних правовідносинах, наявність меж у поведінці (те й інше є мірою), належність особам, які мають адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність, наявність державних гарантій. Відмінності полягають у тому, що: права реалізуються в інтересах їх носія, а обов'язки – в інтересах інших осіб; права – це міра можливої, а не необхідної поведінки [167, с. 72].

Відповідно до статей 49, 51 КАС України сторони наділяються особливими та найширшими правами, що дають їм можливість розпоряджатися матеріальним правом, спір з приводу якого розглядає суд. Для інших учасників – їх права та обов'язки можуть бути обмежені. Основні права осіб, які беруть участь у справі, можна поділити на змагальні процесуальні та диспозитивні процесуальні права [33, с. 137; 154].

Отже, під змагальними процесуальними правами необхідно розуміти визначені законом можливості сторони та інших осіб, які беруть участь у справі щодо доведення своєї позиції перед судом та спростування позиції інших осіб, які беруть участь у справі [154, ст. 49].

Щодо обов'язків осіб, які беруть участь у адміністративній справі то, законодавець встановив зальний обов'язок – добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки [150, ч. 2, ст. 49]. Добросовісність вимагає здійснення процесуальних прав лише з метою, з якою їх було надано. Прикладом недобросовісної поведінки може бути заявлення клопотань, відводів судді тощо лише з метою

затягнути вирішення справи. У такому разі суд відмовляє у їх задоволенні і може навіть обмежити кількість клопотань [33, с. 137].

До інших обов'язків, сторін адміністративного процесу, а також третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет позову нормами КАС України можна віднесені такі: прибути у судові засідання, якщо суд визнав обов'язковою участь сторони чи третьої особи; повідомляти суд про зміну своєї адреси або про неможливість прибуття у судові засідання; дотримуватися процесуальних строків; нести судові витрати; підтверджувати свої вимоги або заперечувати проти позову за допомогою доказів; пред'являти всі наявні докази; дотримуватися правил поведінки у суді [150]

Варто вказати, що особливості має реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності третіми особами, які вступають у адміністративну справу для захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. Вони є особами, зацікавленими в розгляді судом адміністративної справи, адже на їх правове становище можуть вплинути результати розгляду справи адміністративним судом [400, с. 86].

Відрізняє третіх осіб від інших учасників адміністративного процесу і одночасно поєднує зі сторонами наявність у цих осіб специфічної правової зацікавленості в результатах розгляду адміністративної справи [33, с. 138]. Саме специфічний інтерес і характеризує осіб, як третіх, відмежовує їх від сторін та інших суб'єктів спірних адміністративно-правових відносин [154].

Варто зазначити, що реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань як третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, можлива при задоволенні двох умов: 1) наявність у особи, яка вступає в процес, самостійних вимог, відмінних від претензій та доводів сторін адміністративного процесу; 2) існування дійсного зв'язку самостійних вимог особи зі спірним правовідношенням [122, с. 20].

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їхні

права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі. Якщо адміністративний суд при прийнятті позовної заяви, підготовці справи до судового розгляду або під час судового розгляду справи встановить, що судові рішення може вплинути на права і обов'язки осіб, які не є стороною у справі, суд залучає таких осіб до участі в справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. Вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку [150, ч. 2, ст. 53].

Підставою вступу в адміністративну справу третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, є недопущення ухвалення такої постанови адміністративного суду, яка може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки, погіршивши або обмеживши їх. Ця обставина підкреслює специфічність правового положення та правосуб'єктність третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору [400].

Реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можлива за умови наявності наступних підстав: 1) відмінна юридична зацікавленість у результатах розгляду справи від позиції сторін адміністративного процесу; 2) наявність матеріально-правових відносин лише із тією особою, на боці якої третя особа залучається до справи; 3) відсутність матеріально-правових відносин із протилежною стороною [122, с. 20]

Охарактеризований поділ третіх осіб, які беруть участь у адміністративній справі відображається на їх права і обов'язках. Так, треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, окрім власних повноважень, передбачених ст. 49 КАСУ, наділені також правами позивача. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, мають лише ті права та обов'язки, що закріплені статтею 49 КАСУ [150, ст. 54].

Інтерпретуючи вищезазначені положення третіх осіб до громадських об'єднань як осіб, які беруть участь у адміністративній справі можна

констатувати, що структура та реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності третіх осіб майже співпадає з адміністративною процесуальною правосуб'єктністю сторін. Різниця проявляється лише в більш пізнішому часовому відрізку (інтервалі) її реалізації та об'ємі спеціальних прав на відміну позивача та відповідача – для у третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору [33, с. 138].

Узагальнюючи положення про адміністративну процесуальну правосуб'єктність позивача, відповідача, третьої особи в судовому розгляді справи, скаржника в апеляційному, касаційному провадженні та заявника в провадженні за нововиявленими обставинами можна зазначити, що вона здійснюватися і громадськими об'єднанням їх членами [33, с. 138]. Натомість, згідно зі ст. 56 КАС України сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника з метою кращого представлення своїх інтересів [150]. Цією нормою законодавчо закріплена відповідна правова можливість залучення позивачем або відповідачем, а також третьою особою юридично досвідчених осіб для ведення адміністративних справ в адміністративному суді для захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів [33, с. 138]. Крім того, з огляду на ч. 1 ст. 56 КАС України, можна побачити, що законодавець надав вичерпний перелік суб'єктів, які можуть брати участь у розгляді адміністративної справи через представника. За загальним правилом це особи, що мають матеріально правовий та процесуально-правовий інтерес у результатах розгляду адміністративної справи [150].

У зв'язку із зазначеним, в справах пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму, КАС України передбачає наступні категорії законних представників: 1) особа, яка відповідно до закону про вибори зареєстрована як уповноважений представник або довірена особа кандидата; 2) особа, яка відповідно до закону про вибори чи референдум зареєстрована як уповноважена особа (представник) партії (блоку), місцевої організації партій (блоку місцевих організацій партій), ініціативної групи референдуму. Звичайно, набуттю такого

статусу може передувати й укладення договору, але для суду цей договір не має значення, оскільки важливим є факт реєстрації фізичної особи уповноваженим представником (особою) чи довіреною особою, підтвердженням чого слугує відповідне посвідчення [154, ст. 56].

Варто також вказати, що громадські об'єднання, які мають право захищати права, свободи та інтереси інших осіб дещо обмежені у своїх повноваженнях. Так, вони за жодних умов не мають права досягати примирення в адміністративній справі [150, ч. 1, ст. 61], оскільки примирення – це дискреційне право сторін, яке пов'язане із розпорядженням матеріальними правами. В нашому випадку, громадське об'єднання не наділене такою дискрецією, для того, щоб ця дискреція не використовувалася всупереч інтересам особи [33, с. 139].

Водночас наведене обмеження не перешкоджає самій особі, яку представляють, за умови, що вона має адміністративну процесуальну дієздатність відповідно до статті 48 КАСУ, досягнути примирення у справі. Так, відмова осіб (громадських об'єднань), яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, від адміністративного позову не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, права вимагати від суду розгляду справи. У разі ж зміни позовних вимог особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, має право вимагати від суду розгляду справи, вирішення адміністративного позову в попередньому обсязі [154, ст. 61]. Більш того, у таких справах, суд завжди повинен з'ясувати позицію, особи, яку представляють щодо адміністративного позову і дій щодо розпорядження її диспозитивними правами. Тому, у більшості випадків перевага надається саме позиції особи, яку представляють, за умови, що вона має адміністративну процесуальну дієздатність [33, с. 140].

Наостанок, зазначимо, що члени громадських об'єднань можуть бути учасниками адміністративного процесу в якості свідка і на них поширюється всі положення передбачені ст. 65 КАС України для свідків [150].

Шляхом узагальнення вищевикладеного можна зробити наступні висновки:

- адміністративна процесуальна правосуб'єктність громадських об'єднань складається з адміністративної процесуальної правоздатності та дієздатності і реалізовується лише за умови виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин у вигляді спеціальної (конкретної) правосуб'єктності як сторони (позивача та відповідача), як третьої особи, як процесуального представника, як скаржника в апеляційному, касаційному провадженні та як заявника в провадженні за нововиявленими обставинами;

- громадські об'єднання можуть володіти адміністративно процесуальною правоздатністю та дієздатністю до відкриття провадження в адміністративній справі за адміністративним позовом (наприклад, мати право на звернення до адміністративного суду за захистом права, яке оспорується);

- правосуб'єктність свідка в адміністративному процесі може здійснюватися лише членами громадських об'єднань;

- що для кожного учасника адміністративних процесуальних відносин адміністративна процесуальна правосуб'єктність має особливості, які позначаються на обсязі процесуальних прав та обов'язків при здійсненні адміністративного судочинства.

4.3. Громадські об'єднання як суб'єкти управлінського та деліктного процесів

Сьогодні в Україні, значний обсяг регламентації різноманітніших сфер суспільного життя, передбачає створення ефективної системи органів публічної адміністрації, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави. Однак, ефективна діяльність органів публічного управління, неможлива без чіткої правової регламентації адміністративно-управлінських та

адміністративно-деліктних проваджень між органами владних повноважень їх посадовими (службовими) особами, з однієї сторони, і фізичними чи юридичними особами, з іншої сторони.

В свою чергу, зазначені провадження являються складовими частинами адміністративного процесуального права [424, с. 44] і регулюють взаємовідносини щодо: порядку здійснення управлінських дій; підготовки та видання адміністративних актів; реєстрації та ліцензуванні видів діяльності; надання адміністративних послуг; застосуванням адміністративного примусу, а також розгляду та вирішення питань, пов'язаних із реалізацією та захистом прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб і в разі необхідності притягнення правопорушників до відповідальності. В даному аспекті, варто також зазначити, що на сьогодні, адміністративно-управлінський та адміністративно-деліктний процеси є не лише системою техніко-формальних приписів та норм, вони являють собою правові інститути, що мають структурні підвиди, які при цьому мають певну мету, власні завдання, свій суб'єктний склад та процедурний порядок щодо реалізації матеріальних норм та їх захисту. При цьому, головні принципи адміністративно-управлінського та адміністративно-деліктного процесів, розвинуті самою юридичною практикою та вимогами демократичної правової держави.

Значимість зазначеної проблематики підсилюється тим фактом, що на сьогоднішній день, вищезазначеними процесами визначаються різноманітні управлінські провадження позаделіктного та деліктного характеру за участю не лише уповноважених (спеціалізованих) органів публічної влади й а самих фізичних та юридичних осіб. Тож, враховуючи тематику нашого дисертаційного дослідження, спробуємо визначити правову основу й особливості здійснення адміністративно-управлінських та адміністративно-деліктних процесуальних форм за участю громадських об'єднань.

Перш за все, для кращого пізнання сутності зазначеного проблеми потрібно охарактеризувати особливості адміністративно-управлінських

проваджень, визначити їх класифікацію і види вказаних проваджень суб'єктами яких можуть бути громадські об'єднання.

По-перше, адміністративні процесуальні (управлінські) правовідносини складаються виключно в сфері управлінської діяльності й реалізуються в позасудовому, інстанційному, тобто адміністративному, порядку. Визнання та реалізація прав, свобод, обов'язків та інтересів фізичних чи юридичних осіб здійснюється шляхом звернення (звертання) до відповідних органів (посадових осіб) владних повноважень, які згідно із законом уповноважені розглядати та вирішувати питання щодо реалізації конкретних суб'єктивних прав та виконання обов'язків. Захист та поновлення порушеного права забезпечуються зверненням до вищестоящого органу (посадової особи) владних повноважень [32, с. 48; 106, с. 185].

Такий порядок реалізації та захисту прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб спрощує та прискорює розгляд індивідуальної адміністративної справи, забезпечує оперативність реагування органу владних повноважень та захисту порушеного права.

По-друге, суб'єктивний склад адміністративних процесуальних (управлінських) правовідносин характеризується різноманіттям органів владних повноважень (посадових осіб), що здійснюють адміністративну юрисдикцію у відповідній сфері управління. Розгляд і вирішення адміністративних справ відбуваються за галузевою чи функціональною спеціалізацією органів владних повноважень (посадових осіб), що має забезпечувати фаховість, повноту та компетентність вирішення справи [32, с. 48; 106, с. 185].

По-третє, адміністративні процесуальні відносини в сфері управління будучи за своєю природою імперативними, владними, містять водночас, як об'єктивне явище, не управлінську складову, мають певною мірою мають диспозитивний характер, що повніше відображає сутність адміністративного процесу. За допомогою норм адміністративного процесуального права, реалізуються норми матеріального права інших галузей права, забезпечуються

реалізація та захист прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб не тільки публічного, а й приватного характеру [32, с. 48; 106, с. 185].

Дані властивості, вимагають закріплення в законодавстві відповідних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації, які становлять значну групу проваджень в сфері публічного управління.

В аспекті сформованих положень, окремо зауважимо, що участь громадських об'єднань в реалізації адміністративно-управлінських процесуальних форм реалізується у правотворчих та контрольно-наглядових процесах публічного управління. Переходячи до їх більш детального розгляду, відмітимо, що деякі види адміністративно-управлінських проваджень частково були розглянуті нами в попередніх пунктах нашої роботи.

На теперішній час, ключовим сегментом українського державотворення стає формування прозорої процедури підготовки нормативно-правових актів (правотворчість).

Особливістю правотворчості за участю громадських об'єднань є: по-перше, їх початок, як за зверненням громадських об'єднань, так і за ініціативою органів публічної адміністрації; по-друге, будь-який процес правотворчості матиме лише властиві йому стадії залежно від юридичної сили нормативно-правового акту, який приймається; по-третє, буде ґрунтуватися на загальних принципах правотворчості. В науковій літературі до них відносять наступні принципи: 1) гуманізм, тобто формування нормативно-правових актів на засадах загальнолюдських цінностей, міжнародних стандартів прав людини, створення умов і механізмів їхнього втілення в життя суспільства і держави; 2) демократизм, тобто вираження в ньому волі народу, безпосередня або через представників участь народу в розробці та прийнятті нормативно-правових актів; 3) гласність – відкрите для громадськості, вільне і ділове обговорення проектів нормативно-правових актів, інформування про них населення; 4) законність – прийняття нормативно-правових актів законним шляхом, відповідно до конституційне закріпленого процесу правотворчості; 5) науковість – ефективне використання досягнень юридичної та інших наук при

упорядкуванні проектів нормативних актів; проведення їхньої незалежної наукової експертизи; 6) системність – суворий облік системи права, системи законодавства, узгодження з іншими нормативно-правовими актами [408, с. 345-346].

На сьогодні, громадські об'єднання можуть брати участь у наступних видах правотворчих процесах держави: 1) у правотворчості органів публічної адміністрації; 2) у правотворчості народу або територіальної громади під час референдумів; 3) здійснювати безпосередню правотворчість (делегована правотворчість або санкціонована правотворчість); 4) у правотворчості трудових колективів [80]. Кожен з даних процесів правотворчості, зазвичай, мають два етапи правотворчого процесу – допроектний (підготовка проекту) і проектний етап (безпосереднє прийняття нормативно-правового акта відповідним суб'єктом правотворчої діяльності).

Варто зазначити, що допроектний етап полягає в тому, що у суспільстві назріває потреба у врегулюванні нормами права певної соціальної проблеми. Оцінюють цю потребу як правотворчі органи, так і саме суспільство, яке через своїх лідерів, засоби масової інформації, може впливати на суб'єктів правотворчості. В той же час, на проектному етапі правотворчого процесу ухвалюється рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта, розробляється його концепція, здійснюється попередній розгляд, відбувається обговорення проекту нормативно-правового акта та його прийняття [195, с. 75 – 76].

Враховуючи мету даного підрозділу розглянемо більш детально види правотворчості у яких можуть брати участь громадські об'єднання та процедури їх залучення до прийняття нормативно-правових актів.

Аналіз діючої нормативно-правової бази України свідчить, що громадські об'єднання беруть участь у правотворчих процесах органів публічної адміністрації шляхом: 1) народних правотворчих ініціатив та звернень громадських об'єднань з законодавчими ініціативами у письмовій та усній формі; 2) громадських обговорень та вивчення громадської думки;

3) проведення громадських експертиз нормативно-правових актів, які приймаються органами публічної адміністрації, а також їхніми посадовими особами.

Під поняттям народної правотворчої ініціативи розуміють складний правовий інститут, яким передбачено, що певна кількість громадян може запропонувати проекти правових актів, в тому числі проект закону про внесення змін до конституції або інших правових актів, шляхом внесення їх до представницького органу або винесення на референдум [446, с. 11-12]. В той же час, від народної правотворчої ініціативи потрібно відрізнити індивідуальні та колективні звернення (петиції) в органи публічної адміністрації та до їх посадових осіб. Так, колективні звернення хоч і мають багато спільного з правотворчою ініціативою, але безпосередньо не зв'язані з прийняттям нормативного правового акта.

Згідно з нормативно-правовою практикою порядок проведення народної правотворчої ініціативи передбачає два способи. Перший спосіб полягає в тому, що громадські об'єднання, мають право підготувати проект нормативно-правового акта або проекти доповнень та змін у чинні нормативно-правові акти та внести їх на обговорення у відповідний орган публічної влади. Наприклад, відповідно до ст. 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» профспілки, їх об'єднання мають право вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи і відповідним державним органам про прийняття або внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин [357].

Варто зазначити, що хоч право народної ініціативи передбачено Конституцією та законами України, проте, єдиної процедури здійснення даної форми народної правотворчої ініціативи на загальнодержавному рівні в Україні немає і вона нормативно не врегульована. Однак деякі позитивні напрацювання простежуються на місцевому рівні. Так, наприклад, положення про місцеві ініціативи в місті Коростень, визначає порядок внесення і розгляду місцевих

ініціатив у м. Коростень, які можуть бути внесені громадськими організаціями та місцевими осередками політичних партій на загальних засадах [302].

Другий спосіб народної правотворчої ініціативи виражається в формі збору підписів громадян на підтримку пропозицій про прийняття нормативно-правового акту органом публічної адміністрації або внесення доповнень та змін у чинний нормативний правовий акт, а також про відміну того чи іншого нормативно-правового акта. Дана форма народної правотворчої ініціативи та порядок її проведення впливає з положень Закону України «Про всеукраїнський референдум» [277]. Зокрема, збір підписів під вимогою щодо проведення всеукраїнського референдуму організовує і здійснює ініціативна група всеукраїнського референдуму, яка може утворюється політичними партіями України, всеукраїнськими громадськими організаціями, зареєстрованих відповідно до законодавства України [302, ч. 3 ст. 29, ч. 1 ст. 30].

Досить часто різноманітні за функціональною спрямованістю громадські об'єднання залучаються до консультацій у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма) [288, п. 11]. Дані форми правотворчої діяльності громадських об'єднань передбачені «Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [288] та проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [288]. Консультації з громадськістю проводяться організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним

розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [288].

За результатами публічного громадського обговорення органи виконавчої влади готують звіт, який враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі [288].

У разі коли пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, які діють на відповідній території, такі консультації проводяться обов'язково. Крім того, в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які: стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних

подій; стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) [288].

Варто зазначити, що публічне громадське обговорення організує і проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради у такій послідовності: 1) визначає питання, яке буде винесене на обговорення; 2) приймає рішення про проведення обговорення; 3) розробляє план заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби); 4) вживає заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих суб'єктів; 5) оприлюднює в обов'язковому порядку інформацію про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб; 6) збирає та аналізує інформацію про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання; 7) формує експертні пропозиції щодо альтернативного вирішення питання; 8) забезпечує врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення; 9) проводить аналіз результатів обговорення; оприлюднює результати обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або за відсутності відповідної технічної можливості в інший прийнятний спосіб [288].

За результатами публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається: найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення; зміст питання або назва проекту акта, що виносилися на обговорення; інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні; інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення, із зазначенням автора кожної пропозиції; інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та

зауважень; інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення [288].

В той же час, звіт про результати публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади в обов'язковому порядку доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті, урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення електронних консультацій з громадськістю на зазначеному веб-сайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення [288].

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки [288].

Важливим моментом в діяльності органів виконавчої влади є вивчення громадської думки із залученням громадської ради у такому порядку: по-перше, визначає потребу у вивченні громадської думки з окремого питання; питання, з яких проводиться вивчення громадської думки, альтернативних пропозицій щодо їх вирішення; строк, форми і методи вивчення громадської думки; на конкурсній основі дослідницькі організації, фахівців, експертів, громадські організації, які проводитимуть вивчення громадської думки; ступінь репрезентативності соціальних груп населення та заінтересованих сторін, які досліджуються; по-друге, отримує підсумкову інформацію про результати вивчення громадської думки; по-третє, узагальнює громадську думку щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки; по-четверте, забезпечує врахування громадської думки під час

прийняття органом виконавчої влади остаточного рішення з питань, що потребували вивчення громадської думки; по-п'яте, оприлюднює в обов'язковому порядку на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб результати вивчення громадської думки [288].

Дуже схожою формою консультацій з громадськими об'єднаннями у правотворчому процесі органів публічної адміністрації є діяльність спеціальних консультативно-дорадчих органів – громадських рад при міністерстві, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях. Громадська рада – це тимчасовий консультативно-дорадчий орган, утворений для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної [435].

В той же час, у відповідності до постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 основними завданнями громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органу; сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики [435].

Зважаючи на наведене положення, основною формою роботи громадської ради є засідання, що проводяться у разі потреби, але не рідше ніж один раз на квартал. Позачергові засідання громадської ради можуть скликатися за ініціативою голови громадської ради, керівника органу або однієї третини загального складу її членів. Рішення громадської ради приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні [435].

Необхідно звернути, увагу, що рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом. Рішення органу, прийняте за результатами розгляду пропозицій громадської ради, не пізніше ніж у десятиденний строк після його прийняття в обов'язковому порядку доводиться до відома членів громадської ради та громадськості шляхом його оприлюднення на офіційному веб-сайті органу та в інший

прийнятний спосіб. Інформація про прийняте рішення має містити відомості про врахування пропозицій громадської ради або причини їх відхилення [435].

В цілому, аналізуючи нормативно-правову базу щодо діяльності громадських рад, можна зробити висновок що майже всі організаційні питання їх функціонування вирішені на законодавчому рівні, про що свідчить ціла низка нормативно-правових актів, зокрема: постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 658 «Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади [377]; Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації [435], яке деталізується в положеннях відповідних органів публічної адміністрації. Однак, на нашу думку, потрібно додатково нормативно закріпити максимальний кількісний склад громадської ради; розширити експертні функції громадських рад та можливості здійснення ними громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; передбачити періодичні зустрічі посадових осіб органів публічної адміністрації з головами громадських рад; визначити механізм заміни членів громадської ради у випадку їх вибуття.

На теперішній час громадські ради за участю представників (членів) громадських організацій утворені і діють майже при всіх центральних та місцевих органах виконавчої влади [140]. Про значення діяльності громадських рад, свідчить той факт, що на сьогодні представники (члени) найрізноманітніших громадських об'єднань – політичних партій, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій та ін. діють у складі громадських рад при Міністерстві внутрішніх справ [411], при Міністерстві закордонних справ України [413]; при Міністерстві охорони здоров'я [414], при Київській міській державній адміністрації [412] тощо. Більш того, представники громадських рад, створили і легалізували всеукраїнську громадську організацію – «Асоціацію членів громадських рад України» [191].

Окремою формою правотворчості громадських об'єднань є громадські експертизи як один із механізмів демократичного управління державою. Під експертизою в цілому розуміється процедура оцінки об'єкта, процесу або явища експертами згідно з обраною методикою.

На сьогодні українським законодавством запроваджено різного роду експертизи, об'єктом яких є, зокрема, певна діяльність органів влади або організацій, установ, які уповноважені діяти від імені держави чи виконувати її функції, надаючи специфічні послуги. Такі експертизи можуть бути як державними, так і громадськими [104, с. 24]. Тож, відповідно до теми нашої роботи спробуємо визначити та охарактеризувати експертизи, які проводяться за участю громадських об'єднань. Одразу зауважимо, що кожен вид громадської експертизи має власний порядок проведення, згідно закону, який визначає та закріплює його правові, організаційні і фінансові основи здійснення громадської експертизи.

Відповідно до ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза [289].

Варто наголосити на тому, що антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах: 1) прав та свобод людини і громадянина; 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсних (тендерних) процедур [289].

Важливим моментом є те, що громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції залучається до проведення ним антикорупційної експертизи.

Разом з тим, зазначимо, що за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством [289].

В той же час, результати антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері [289].

Законодавством України окремо виділяється наукова і науково-технічна експертиза, під якою необхідно розуміти діяльність метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів [332, ст. 1].

Об'єктами наукової та науково-технічної експертизи, в рамках нашого дослідження, являються проекти, програми, пропозиції різного рівня, щодо яких необхідно провести науково обґрунтований аналіз і дати висновок про доцільність їх прийняття, впровадження, подальшого використання та відповідності об'єктів експертизи вимогам і нормам чинного законодавства [332]

Наукова і науково-технічна експертиза може проводитися у формі громадської та іншої експертизи. Громадська наукова і науково-технічна експертиза проводиться у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян, трудових колективів на основі договорів на проведення громадської наукової і науково-технічної експертизи [322].

Висновки громадської та інших наукових і науково-технічних експертиз мають, як правило, рекомендаційний характер. Вони беруться до уваги державними органами поряд з висновками державної наукової і науково-технічної експертизи при прийнятті рішень про реалізацію науково-технічних програм, проектів, використання іншої науково-технічної продукції та розробок [322].

У природоохоронній сфері існує екологічна експертиза – вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки [287, ст. 1].

Участь громадськості в процесі екологічної експертизи може здійснюватись: 1) шляхом виступів у засобах масової інформації, подання письмових зауважень, пропозицій і рекомендацій, включення представників громадськості до складу експертних комісій, груп по проведенню громадської екологічної експертизи; 2) шляхом створення на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів громадських організацій чи інших громадських формувань. Однак, висновки громадської екологічної експертизи висновки носять рекомендаційний характер, тобто можуть враховуватися при проведенні державної екологічної експертизи, а також органами, що приймають рішення про реалізацію об'єкта експертизи [287, ст. ст. 11, 16, 42].

Як окремий вид виділяють громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади. Вона є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського

суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Об'єктом такої експертизи є діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування [311].

Під інститутами громадянського суспільства слід розуміти громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [311, п. 2].

В той же час, варто звернути увагу, що суттєвим недоліком проведення такої експертизи є те, що по-перше: результати (пропозиції) громадської експертизи мають рекомендаційний характер для органів виконавчої влади; по-друге, проведення громадської експертизи не передбачено щодо діяльності органів місцевого самоврядування, тобто може проводитися за їх власним бажанням; по-третє, обмежено використання електронних каналів комунікації, тобто запит на проведення громадської експертизи може бути надісланий лише письмово.

Досить поширеною формою участі громадських об'єднань прийняття нормативно-правових актів є санкціонована та делегована правотворчість. Різниця між даними видами правотворчості полягає в їх змісті та порядку проведення. Хоча, в обох випадках, така правотворчість може ініціюватися як органами публічної адміністрації, так і громадськими об'єднаннями.

Санкціонована правотворчість – визнання актів, ухвалених організаціями громадянського суспільства (акціонерними товариствами, профспілками тощо) або попередній дозвіл на видання таких актів [101, с. 61]. На думку В. С. Шестака санкціонована нормотворча діяльність громадських об'єднань – це самостійна правотворчість громадських об'єднань за попередньою санкцією відповідних офіційних суб'єктів або з наступним затвердженням її результатів [467, с.118]. Прикладом санкціонованої правотворчості є ст. 5 Закону України

«Про споживчу кооперацію», яка визначає, що основним правовим документом, який регулює діяльність кооперативу (товариства), є статут кооперативу (товариства), який набуває чинності лише після державної реєстрації кооперативу. У ньому визначаються порядок вступу до товариства і виходу з нього, права та обов'язки членів товариства, його органи управління, контролю та їх компетенція, порядок утворення майна товариства і розподілу прибутку, умови реорганізації і ліквідації товариства та інші положення, що не суперечать законодавчим актам України. Статут є одним з основних установчих документів, що подаються на реєстрацію, а отже – потребує їх схвалення державними органами [364].

Делегована правотворчість – це видання нормативно-правового акта за уповноваженням, яке виходить із закону, або за прямим дорученням одного (вищого) органу держави іншому (нижчому) зі збереженням певної системи контролю з боку вищого органу за реалізацією делегованих повноважень [408, с. 348]. Іншими, словами органи публічної адміністрації можуть делегувати правотворчі повноваження громадянам, недержавним об'єднанням або громадським об'єднанням (наприклад, передати профспілкам функції соціального страхування). Даний вид правової діяльності забезпечує визначення і зміну сфери правового регулювання, нормативної основи державного та суспільного життя, загальнообов'язкових програм, державного управління.

В той же час, зміст делегованої правотворчої діяльності полягає в тому, щоб вибрати і реалізувати саме ту можливість чи декілька можливостей регулювання, які найбільш повно відповідають інтересам, меті та волі суб'єктів суспільних відносин, дають можливість максимально ефективно здійснювати їх правове опосередкування. При цьому суттєвого значення набуває визначення об'єктивного регуляційного оптимізму права, що забезпечує альтернативність рішення, яке приймається [103, с. 104].

Водночас зазначимо, що особливість процедури реалізації делегованої правотворчості пов'язані з її регламентацією, яка відбувається шляхом

виокремлення спеціальних кроків, які повинні виконуватися уповноваженим суб'єктом делегованої правотворчості, зокрема: планування діяльності з підготовки проектів нормативно-правових актів, які будуть прийняті в результаті делегування правотворчих повноважень та їх оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також обговорення питань за участю представників громадськості; недопущення прийняття в результаті реалізації делегованих правотворчих повноважень нормативно-правових актів, які є недосконалими або не узгоджуються чи дублюють положення чинних нормативно-правових актів; викладення положень нормативно-правового акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього нормативно-правового акта; оприлюднення інформації про здійснення делегованої правотворчої діяльності; контроль за ефективністю нормативно-правових актів, прийнятих в результаті делегування правотворчих повноважень; систематизація нормативно-правових актів, прийнятих в результаті реалізації делегованих правотворчих повноважень [102, с. 10]

Ефективність делегованої правотворчості визначається низкою чинників, у тому числі якістю нормативного акта, науковою обґрунтованістю його проектів, своєчасністю прийняття акта.

Зауважимо, що нормативно-правовий акт, прийнятий у межах делегованої правотворчості, повинен: 1) наділятися юридичною силою, яка дорівнює силі актів, прийнятих органом, що делегує повноваження; 2) мати ієрархічний пріоритет щодо всіх актів органу, що делегує повноваження, прийнятих до моменту делегування нормотворчих повноважень; 3) поступатися юридичною силою всім актам, ухваленим після делегування повноважень. Акт органу, що делегує повноваження, прийнятий після їх делегування, сам по собі вже обмежує передані повноваження в тому обсязі, в якому ним урегульовані відповідні суспільні відносини [103, с. 104-105].

Прикладом делегованої правотворчості громадських об'єднань в Україні можна вважати Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [291]. Відповідно до ст. 6 Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV громадські об'єднання та суб'єкти господарювання, мають право: 1) подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду; 2) у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів; 3) подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; 4) бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів; 5) самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду; 6) одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності [291].

З аналізу цієї статті, можна зробити висновок, що Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» хоч і не закріплює за громадськими об'єднаннями саме право приймати регуляторні нормативно-правові акти, проте передбачає право громадських об'єднань бути суб'єктом регуляторної політики в інших формах делегованої правотворчості [291, ст. 6; 80, с. 88].

Зважаючи на вказане, можемо підсумувати, що інститут делегування та санкціонування правотворчості громадським об'єднанням не є

розповсюдженими формами правотворчого процесу в нашій державі, так як він лише розпочинає розвиватися в Україні на відміну від зарубіжних країн.

Не менш значущою є участь громадських об'єднань у правотворчості трудових колективів, яка, як правило, проявляється у ініціюванні (рідше – прийнятті) нормативно-правових актів, що носять локальний характер. Водночас, така правотворчість поширюється лише на її членів, оскільки приймається на підставі колективних договорів відповідно до Закону України «Про колективні договори і угоди» [326] та Кодексу законів про працю [151].

З приводу цього, варто вказати, що завдяки колективним договорам і угодам членам громадянського суспільства, роботодавцям і робітникам надається можливість самостійно встановлювати права і обов'язки, обмежувати втручання держави у сферу, що становить приватний інтерес. Проте держава не усувається повністю із цієї сфери і має право застосовувати примусові заходи до осіб, що не виконують своїх зобов'язань за колективними договорами і угодами [408, с. 306].

Наступним видом управлінських проваджень за участю громадських об'єднань є контроль-наглядові провадження, в яких останні виступають як об'єктом такої суб'єктом такої діяльності.

На сьогодні в Україні, існує велика кількість різних за правовим статусом контролюючих органів публічної влади. Так, у сфері дотримання громадськими об'єднаннями податкового законодавства, контроль реалізується податковою міліцією відповідно до Податкового Кодексу України [246]. Окремо, слід відмітити, що державний нагляд за діяльністю громадських об'єднань, які здійснюють підприємницьку діяльність безпосередньо, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища можуть виконувати кілька уповноважених державних органів у певній сфері господарської діяльності відповідно до Закону України Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [345].

Окрему групу контролюючих проваджень становлять інспекційні перевірки. Так, громадські об'єднання, повинні виконувати вимоги встановленого порядку управління відповідно до КУпАП [152, глава 15]. В свою чергу, органи Національної поліції та підрозділи Державної прикордонної служби України контролюють діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону [380, ст. 11].

Разом із тим, деякі громадські об'єднання та їх члени можуть суб'єктами контрольно-наглядової діяльності, тобто здійснювати громадський контроль за діяльністю органів публічного управління.

В юридичній літературі під громадським контролем розуміють одну із функцій громадського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, вона спрямована на корегування як цієї діяльності і самих цілей [177]. Найбільш поширеними формами реалізації громадського контролю та нагляду за участю громадських об'єднань, спеціалісти називають: соціологічні та статистичні дослідження, громадські слухання, громадську експертизу актів органів публічної влади та їх проектів, публікації в пресі, випуски на радіо, телебачення, оприлюднення в мережі Інтернет; громадську експертизу, участь громадськості в роботі колегіальних органів влади, перевірку діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звернень громадян, результатів діяльності тощо [130, с. 114].

Характерна відмінність громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю полягає у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), і, по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [177]. Крім того, особливістю громадського контролю і є порядок його проведення, який залежить від форм та методів його здійснення.

Переважну більшість суб'єктів громадського контролю становлять громадські об'єднання різної організаційно-правової форми зі статусом юридичної особи або без такого статусу [32, с. 49]. Незалежно від правового статусу, громадські об'єднання можуть бути як ініціаторами, так і виконавцями громадського контролю. Розглянемо найбільш розповсюджені форми такого контролю в Україні.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про політичні партії в Україні» політичні партії для здійснення громадського контролю за органами публічної адміністрації мають право: 1) викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; 2) брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; 3) вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку [349].

Згідно ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачено, що для здійснення громадського контролю громадські об'єднання мають право: 1) вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); 2) звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; 3) одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; 4) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; 5) проводити мирні зібрання; 6) здійснювати інші права, не заборонені законом [280].

Стаття 2 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» зазначає, що професійні спілки створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки. Для досягнення цієї мети професійні спілки мають право: 1) здійснювати представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок в державних органах та органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також з іншими об'єднаннями громадян; 2) вести колективні переговори, укладати колективні договори, генеральну, галузеві (міжгалузеві), територіальні угоди від імені працівників; 3) брати участь у розробленні та здійсненні державної політики у галузі трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту; 4) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи і відповідним державним органам про прийняття або внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин; 5) здійснювати громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту; 6) вносити пропозиції державним органам, органам місцевого самоврядування, роботодавцям, їх об'єднанням про перенесення термінів, тимчасове припинення або скасування заходів, пов'язаних з вивільненням працівників, які є обов'язковими для розгляду; 7) організовувати і здійснювати громадський контроль за реалізацією прав членів профспілки у сфері охорони здоров'я, медико-соціальної допомоги тощо [357]. Права профспілок по здійсненню громадського контролю знаходять своє відбиття та подальший розвиток у главі XVI Кодексу законів про працю України [151] та статті 41 Закону України «Про охорону праці» [347]. Так, професійні спілки здійснюють громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов

праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту. У разі загрози життю або здоров'ю працівників професійні спілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих ділянках, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємствах чи виробництвах фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, в цілому на період, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників [32, с. 50; 347].

Професійні спілки також мають право на проведення незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам про охорону праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і професійних захворювань на виробництві та надавати свої висновки про них, вносити роботодавцям, державним органам управління і нагляду подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь [347].

Окрему увагу громадському контролю приділено навіть щодо додержання законодавства та інших нормативно-правових актів з питань цивільного захисту, який здійснюється громадськими організаціями з питань цивільного захисту відповідно до їх статутів [153, ст. 139].

Дуже часто, громадський контроль щодо діяльності органів публічної адміністрації реалізується шляхом участі громадських об'єднань або їх членів в роботі різних консультативно-дорадчих органах державної влади – громадських радах [32, с. 50].

На останок, звернемо увагу на професійну діяльність Національної асоціації адвокатів України [336] – всеукраїнської недержавної некомерційною професійної неприбуткової організації, що об'єднує всіх адвокатів України, які, в силу своїх завдань відповідно до Закону України «Про адвокатуру та

адвокатську діяльність» здійснюють особливий вид громадського контролю – контроль за діяльністю судових та правоохоронних органів України [265].

Отже, можна підсумувати, що на сьогодні громадський контроль, як невід’ємна складова публічного управління, може здійснюватися численними громадськими об’єднаннями, відповідно до законів, які регулюють їх діяльність. Тому необхідно, наслідуючи найкращі зарубіжні тенденції публічного управління прийняти Закон України «Про громадський контроль», де потрібно закріпити його мету, завдання і функції, а також механізм його організації та реалізації, що забезпечить його максимальну корисність та дієвість [32, с. 50].

До вказаного варто додати, що проблема полягає лише в їх ефективності та правовому регулюванні. Тому на порядку денному як раз і постає питання прийняття окремого законодавчого акта, який би врегулював відносини у сфері однієї із форм співпраці громадянського суспільства з органами влади – громадському контролю [279].

Вважаємо, що запровадження концепції громадського контролю дозволить вирішити низку завдань, таких як: сприяння недопущенню або ініціювання усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (об’єктами громадського контролю); забезпечення дотримання об’єктами громадського контролю прав фізичних і юридичних осіб; формування суспільної оцінки діяльності об’єктів громадського контролю; постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності діяльності об’єктів громадського контролю [279].

Окреме місце щодо наглядового провадження за участю громадських об’єднань є діяльність громадського спостерігача. Відповідно до наказу МОН України від 25.11.2011 № 1354 [248] громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання здійснюється громадськими

організаціями, батьківськими комітетами, піклувальними радами навчальних закладів, засобами масової інформації та безпосередньо забезпечується через діяльність громадських спостерігачів, делегованих суб'єктами громадського спостереження. Громадський спостерігач має право: ознайомлюватися з нормативними документами, що регламентують проведення ЗНО; бути присутнім в пунктах реєстрації абітурієнтів, в пунктах тестування, аудиторіях, центрах обробки, пунктах перевірки, на засіданнях апеляційної та регламентних комісій; спостерігати за етапами організації та проведення ЗНО, за умови дотримання вимог щодо порядку проведення ЗНО; вести фото- та відеозйомку, аудіозапис на всіх етапах проведення ЗНО, крім періоду безпосереднього виконання абітурієнтами завдань в аудиторіях, а також під час здійснення перевірки бланків відповідей у центрах обробки; підписувати протокол про завершення процедури тестування, у разі необхідності вносити до нього свої зауваження та пропозиції, отримувати його примірник [248].

Варто акцентувати увагу на участь громадських об'єднань в управлінських провадженнях щодо надання останнім адміністративних послуг, коли йдеться про задоволення їх суб'єктивних прав. В цілому, громадські об'єднання відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», являється суб'єктами, що отримують адміністративні послуги (суб'єкт звернення) від органів публічної влади, які уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [266].

В окремих випадках, деякі види громадських організацій як раз і створені з метою надання реабілітаційних, фізкультурно-спортивних та соціальних послуг, правової допомоги, провадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, просвітньої, освітньої та наукової діяльності тощо [246, ст. 157].

Основними адміністративними послугами, в яких в яких беруть участь громадські об'єднання, залежно від змісту адміністративної діяльності, є: 1) отримання дозволів, наприклад на зайняття окремими видами підприємницької діяльності, на проведення мітингів чи демонстрацій, на

сертифікація товарів; 2) на реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та легалізацію громадських об'єднань; 3) верифікація – встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України, наприклад діяльність Торгово-промислових палат.

Так, Торгово-промислова палата України як недержавна неприбуткова самоврядна організація, яка на добровільних засадах об'єднує юридичних осіб та громадян України, зареєстрованих як підприємці, а також їх об'єднання має право засвідчувати і видавати сертифікати про походження товарів, сертифікати визначення продукції власного виробництва підприємств з іноземними інвестиціями та інші документи, пов'язані із здійсненням зовнішньоекономічної діяльності [375, ст. 1, 11].

Більшість зазначених проваджень, а саме: реєстрація та легалізація громадських об'єднань відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» [280] та Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [282] щодо громадських організацій зі статусом юридичної особи або згідно спеціалізованих законів про громадські об'єднання [349, 357, 360; 380]; заснування власних засоби масової інформації відповідно до Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [286], «Про телебачення та радіомовлення» [374] були розглянуті нами в попередніх пунктах нашої роботи. Тож, проаналізуємо найбільш проблематичне, на сьогодні, питання – порядок організації та проведенням зборів, мітингів і демонстрацій за участю громадських об'єднань.

Відповідно до ст. 39 Конституції України, громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [168].

Таким чином, Конституція України чітко визначає порядок реалізації громадянами зазначеного конституційного права та його обмеження з посиланням на закон, який, нині ще не прийнято. Як наслідок, всупереч змісту Конституції, вимоги щодо порядку організації і проведення мирних заходів, строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, документів, які мають бути долучені до заяви про проведення мирного заходу, тощо на даний час законом не врегульовано.

Однак, на теперішній час, право громадян на збори, мітинги, походи і демонстрації є формами безпосередньої демократії, які ніхто не відміняв. Вони можуть проводитися з метою: прилюдного обговорення та вираження свого ставлення до дій чи бездіяльності органів державної влади і місцевого самоврядування; подій у соціально-політичному, економічному житті держави, суспільстві та світі в цілому; привернення уваги до вирішення нагальних соціально-політичних, економічних та інших проблем держави, суспільства, місцевої територіальної громади; прилюдного протесту проти рішень, заходів, здійснюваних державою, місцевими органами самоврядування, проти окремих подій життя держави чи світу в цілому або, навпаки – їх підтримки [263].

Водночас, всупереч єдиній меті вищеперерахованих заходів, правова природа та зміст зборів, з одного боку, та демонстрацій, вуличних походів чи мітингів з іншого, дещо відрізняється. Так, збори представляють собою спільну, спеціально організовану невелику присутність громадян у громадському або іншому місці, викликана, в першу чергу, для обговорення та для вирішення питань, які найбільш турбують громадян (необхідність обговорення різних політичних, соціальних, економічних, культурних та інших проблем. Приймають участь у зборах у більшості випадків громадяни, що мешкають на одній спільній території та об'єднані спільними інтересами. Не випадково компетенція та обов'язки з вирішення питань пов'язаних з проведенням зборів покладені на місцеві органи влади. Головною ознакою зборів є їх не конфліктний, а скоріше конструктивний характер, що є за природою діалогом, спілкування у якому примушує сторони слухати один одного, та враховувати

пропозиції та критику. Результатом зборів є винесення зборами рішення. Причому, наприклад, у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [280] та постанови Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-ХІІ [301] збори є важливою формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та обов'язкові до розгляду органами місцевого самоврядування.

Попри різну правову природу, сучасна практика реалізації права на проведення зборів, мітингів та демонстрацій визначила для них спільні (головні) ознаки: обов'язок держави забезпечити свободу волевиявлення громадян шляхом проведення зборів, мітингів та демонстрацій; обов'язок держави не втручатися у хід масових заходів та не примушувати громадян до участі в них; обов'язок держави гарантувати та визначити у законодавстві право громадян на проведення мітингів, зборів та демонстрацій; обов'язок держави чітко визначити випадки та коло громадян при умові яких дане право може бути обмежено; обов'язок держави приймати до уваги, а в деяких випадках виконувати вимоги учасників зборів, мітингів та демонстрацій; обов'язок держави забезпечити безпеку особам які приймають участь у масових заходах.

Відповідно до вимог статті 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та статті 25 Закону «Про місцеві державні адміністрації» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та місцевих державних адміністрацій належить вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку при їх проведенні. З метою забезпечення цього обов'язку органів влади організатори мирного зібрання подають повідомлення про його проведення. Тому органи влади не можуть перекладати ці організаційні обов'язки (забезпечення порядку, санітарного благополуччя, прибирання території тощо) на організаторів мирного зібрання [328, 329].

Варто звернути увагу, що стаття 39 Конституції України та інші нормативно-правові акти законодавчо не регулюють питання відносно самих

прав та обов'язків учасників мирних зібрань та органів виконавчої влади зокрема. Чинне законодавство України лише деталізує відповідальність за порушення порядку проведення мирних зібрань. Так, під час проведення мирних, без зброї, зібрань (мітингів, походів і демонстрацій), про які було завчасно повідомлено органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, організатори та учасники зборів, можуть бути притягнуті до адміністративної та кримінальної відповідальності.

Адміністративна відповідальність встановлена ст. 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення», яка передбачає, що: «Порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій – тягне за собою попередження або накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [152].

Адміністративна відповідальність передбачена також і для посадових осіб. Так, ст. 185-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що: «Надання посадовими особами для проведення з порушенням встановленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій приміщень, транспорту, технічних засобів або створення інших умов для організації і проведення зазначених заходів – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [152].

Варто наголосити на тому, що кримінальна відповідальність настає у випадку якщо мирне зібрання втратило свій мирний характер і переросло у масові заворушення [176]

На останок, зазначимо, що на сьогодні, необхідно конкретизувати право громадян на мирні зібрання шляхом прийняття окремого Закону України «Про свободу мирних зібрань». В даному законі, важливо чітко на законодавчому рівні закріпити:

– визначення понять: «мирні збори», «демонстрація», «похід» «мітинг», «пікетування», оскільки вони можуть трактуватися в нормативно-правових актах по-різному;

– порядок та механізм реалізації права на мирні збори в Україні а також гарантії щодо захисту зазначеного права;

– права та обов'язки організаторів і учасників мирних зібрань з однієї сторони та органів виконавчої влади відповідно;

– відповідальність за порушення встановленого порядку організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

До останньої категорії управлінських провадження в яких громадські об'єднання приймають активну участь є звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [323].

Згідно норм діючого законодавства суб'єктом звернення може бути громадянин. Однак на практиці досить часто цим же законом подаються і розглядаються колективні звернення, тому необхідно на законодавчому рівні врегулювати питання щодо суб'єктів, які мають право подавати скаргу. Розглянемо порядок подання, розгляду і вирішення колективних звернень, які можуть подаватися громадськими об'єднаннями [323].

Колективне звернення подається групою осіб, певним колективом громадян, членів громадських об'єднань до органів владних повноважень або їх посадових осіб і розглядається в певній послідовності, яку в літературі, висвітлюють як стадії провадження [106, с. 226]. Такими стадіями провадження за зверненнями, у загальному вигляді є: 1) подання звернення та прийняття його до розгляду органом владних повноважень або його посадовою особою; 2) розгляд справи; 3) ухвалення рішення; 4) виконання рішення [106, с. 226].

На стадії подання звернення та прийняття його до розгляду органом владних повноважень або його посадовою особою, яка веде діловодство за пропозиціями, заявами і скаргами, здійснюється ціла низка певних дій – процесуальних процедур, а саме: орган, посадові особи, які ведуть діловодство за зверненнями, перевіряють, чи дотримані усі вимоги до звернення, передбачені ст.ст. 4, 5, 17 Закону України «Про звернення громадян». Звернення, оформлене без дотримання цих вимог, повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження. Для забезпечення громадянином безперешкодної можливості звертатися до органів владних повноважень із пропозиціями, заявами і скаргами встановлюється і на законодавчому рівні закріплюється особистий прийом громадян, у нашому випадку – членів громадських об'єднань [106, с. 233].

На стадії розгляду справи за зверненням з метою прийняття обґрунтованих рішень активно діють як особи, що надіслали пропозицію, заяву, скаргу, так і особи, що їх розглядають (органи владних повноважень, їх посадові особи).

Особи (громадські об'єднання), що надіслали пропозицію, заяву, скаргу, мають право: особисто викладати аргументи, давати пояснення, здійснювати усні й письмові обґрунтування особі, що перевіряла пропозицію, заяву чи скаргу; брати участь у перевірці заяви чи скарги, знайомитися з матеріалами перевірки та бути присутніми при їх розгляді; вимагати винесення рішення про відшкодування збитків у зв'язку з порушенням вимог встановленого порядку розгляду звернень; подавати додаткові матеріали, а також наполягати на їх запиті органом (посадовою особою), який розглядає звернення; користуватися послугами адвоката, представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію за умови оформлення цих повноважень у встановленому законом порядку [106, с. 233-234].

Органи владних повноважень, їх посадові особи, що розглядають звернення, зобов'язані: об'єктивно і всебічно перевірити звернення в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують

додакового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання і не може перевищувати сорока п'яти днів; невідкладно вживати заходів щодо припинення неправомірних дій; забезпечувати поновлення порушених прав; виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням, та вживати заходів щодо усунення причин, що породжують заяви і скарги [106, с. 234].

На стадії ухвалення рішення у всіх випадках орган владних повноважень, його посадова особа, яка розглядає звернення письмово, повідомляє, особу яка подала звернення про результати перевірки звернення і суть прийнятого рішення. Одночасно вживає заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків і вирішує питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення; роз'яснює порядок оскарження прийнятого рішення; на прохання громадянина не пізніш як місячний термін доводить прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина [106, с. 235].

На стадії виконання рішення органи владних повноважень, посадові особи зобов'язані забезпечувати реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень. Проте ця норма носить декларативний характер і не передбачає відповідного механізму щодо реалізації прийнятих рішень за зверненням громадян [323; 106, с. 235].

Після розгляду участі громадських об'єднань в адміністративно-управлінському процесі розглянемо їх участь в якості суб'єктів адміністративно-деліктного процесу.

Загалом, змістом адміністративно-деліктних відносин є: розгляд і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із вчиненням адміністративних правопорушень та порядок притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення України [152] чи застосування заходів адміністративного припинення [185, с. 391].

Адміністративно-деліктний процес має специфічні ознаки, характерні лише для нього, а саме: особливість матеріально-правових норм і матеріально-правових відносин, впровадження яких реалізується завдяки даному процесу; специфіка процесуальних норм та процесуальних відносин, які є його змістом; характер розглядуваних справ та юридичні наслідки їх розв'язання [178, с. 70]. Така особливість пов'язана з тим, що нормативною підставою адміністративної відповідальності, окрім КУпАП, є також ціла низка нормативно-правових актів, зокрема: Повітряний кодекс України [245, ст. 126-130], Водний кодекс України [82, ст. 110], Митний кодекс України [213, ст. 319 – 406], Кодекс цивільного захисту України [153, ст. 140], Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [273], Закон України «Про громадські об'єднання» [280, ст. 31] та ін.

На сьогодні, в юридичній літературі окремо виокремлюють загальну та спеціальну адміністративну відповідальність юридичних осіб. Загальна – визначена для юридичної особи незалежно від її виду, а суб'єктом спеціальної можуть бути виключно громадські об'єднання [78].

Прикладом загальної адміністративної відповідальності, яка може поширюватися, й на громадські об'єднання, слід вважати відповідальність за порушення вимог законодавства з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, порушення правил та норм у сфері електроенергетики, водокористування, медичних, санітарно-епідеміологічних правил, порушення норм з регулювання обігу готівки та ін. [31, с. 115]. Так, відповідно до статті 67 Кодексу цивільного захисту України за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконанням приписів та постанов центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки можуть бути накладені адміністративні стягнення, а за порушення вимог законодавства з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки – адміністративно-господарські санкції [153]. Іншим яскравим прикладом загальної адміністративної відповідальності громадських об'єднань є стаття 120 Податкового кодексу України, яка

передбачає такий вид відповідальності юридичної особи у вигляді накладення штрафу за неподання чи несвоєчасне подання податкової звітності або невиконання вимог щодо внесення змін до неї [246].

На жаль, аналіз КУпАП не містить прикладів загальної адміністративної відповідальності громадських об'єднань, він закріплює відповідальність лише фізичних осіб, в якості: самої фізичної, керівника чи посадової особи державного органу, уставу чи організації [152]. Розглянемо деякі приклади. Так, ст. 186-5 КУпАП передбачає відповідальність за керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізувалося в установленому законом порядку чи йому відмовлено в легалізації або його примусово розпущено за рішенням суду, але воно продовжує діяти, а також осіб, які беруть участь у діяльності таких об'єднань [152]. Суб'єктом адміністративної відповідальності за вказане правопорушення є керівництво громадського об'єднання або особи, які беруть участь у його діяльності, а не громадське об'єднання.

Аналогічною статтею є ст. 212-3 КУпАП, яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації, а також незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян» [152]. З аналізу, положень перелічених законів, можна стверджувати, що громадські об'єднання виступають як об'єктами, так і суб'єктами інформаційних відносин. Тому, у разі неправомірної відмови, несвоєчасної або неповної надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності на керівництво громадських об'єднань, буде накладено штраф [31, с. 117].

Відповідно до статті 185-1 КУпАП, передбачено адміністративну відповідальність за порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. В даному

випадку, суб'єктом адміністративної відповідальності за вказане правопорушення, також будуть або учасники або організатори зборів, мітингу, вуличного походу чи демонстрації – фізичні особи, а не громадське об'єднання. Схожих прикладів адміністративної відповідальності в КУпАП безліч.

Судячи з сказаного, можна зробити висновок, що громадські об'єднання притягуються до адміністративної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм багатьох статей особливої частини КУпАП, однак суб'єктом адміністративної відповідальності за вказані правопорушення завжди буде керівництво громадського об'єднання або особи, які беруть участь у його діяльності, а не громадське об'єднання в цілому. Тобто, адміністративна відповідальність громадських об'єднань, в даних випадках фактично ототожнюється з відповідальністю керівництва [31, с. 117].

Спеціальна ж адміністративна відповідальність громадських об'єднань наразі передбачена в різних законодавчих актах, які безпосередньо регламентують їх діяльність. Базовим у цій сфері є Закон України «Про громадські об'єднання», який встановлює за порушення законодавства про громадські об'єднання їх заборону. Підставами заборони громадського об'єднання згідно з чинним законодавством є: 1) порушення обмежень щодо створення та діяльності громадських об'єднань, передбачених ст. 4 Закону України «Про громадські об'єднання»; 2) порушення вимог, установлених статтями 36, 37 Конституції України; 3) невиконання обов'язку, передбаченого абзацом другим ч. 2 ст. 14 Закону України «Про громадські об'єднання»; 4) невиконання обов'язку, передбаченого частинами 4 – 6 ст. 23 кону України «Про громадські об'єднання» [280].

Більш детально питання щодо відповідальності діяльності деяких громадських об'єднань закріплено в законодавчих актах, які безпосередньо регулюють порядок їх створення та діяльності. Так, ст. 20 Закону України «Про політичні партії» передбачає можливість застосування попередження до політичних партій про недопущення незаконної діяльності. Підставами його застосування є публічне оголошення її керівними органами наміру вчинення

партією дій, за які законами України передбачено юридичну відповідальність [349]. Так само, може бути припинена діяльність профспілок, їх об'єднань та релігійних організацій [357, ст. 18; 360, ст. 16]. Досліджуючи приписи наведених вище нормативно-правових актів, можна дійти висновку, що законодавець встановлює такі види стягнень, які за своєю правовою природою є адміністративними і в більшості випадків застосовуються судами, а в деяких випадках – органами виконавчої влади [31, с. 118].

Узагальнюючи вищезазначене можна виділити особливість адміністративно-деліктного процесу за участю громадських об'єднань. Дана особливість проявляється в тому, що чинне законодавство України двояко визначає адміністративну відповідальність громадських об'єднань. Так, в одних випадках, адміністративна відповідальність передбачена для громадських об'єднань у цілому як юридичних осіб (Кодекс цивільного захисту України, Податковий кодекс України), в інших випадках – адміністративна відповідальність передбачено лише до фізичних осіб, в якості окремих членів громадських об'єднань або в якості керівників таких об'єднань (КУпАП). В свою чергу, це свідчить про проблему неможливості притягнення до загальної адміністративної відповідальності сучасних громадських об'єднань, які не є юридичними особами, бо спеціальними законами у сфері оподаткування, пожежної безпеки, санітарного нагляду встановлюється адміністративна відповідальність лише стосовно юридичних осіб [31, с. 118].

Процесуальний регламент провадження в справах про адміністративні правопорушення відносно громадських об'єднань складається із сукупності однорідних груп процесуальних дій, які прийнято називати стадіями. Стадії провадження відрізняються одна від одної колом учасників провадження, характером здійснюваних процесуальних дій та їх юридичними наслідками, є відносно самостійними, тому що за результатами кожної стадії оформлюється відповідний процесуальний документ, який є її підсумком, і тільки після прийняття такого акту можливо розпочати наступну стадію [31, с. 118].

На сьогодні, в провадженнях щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення виділяють такі основні стадії: 1) порушення справи та адміністративне розслідування; 2) розгляд та прийняття рішення у справі; 3) перегляд постанови по справі; 4) виконання постанови. Порядок проведення кожної стадії врегульовано КУпАП [152].

В обох видах адміністративно-деліктних проваджень, з метою забезпечення законності, всебічного, повного та об'єктивного розгляду і вирішення адміністративних справ, а також гарантування прав суб'єктів гарантування законодавець досить повно визначає їх права.

Зокрема, в справах про адміністративні правопорушення особа, яка притягається до адміністративної відповідальності має право: знайомитися з матеріалами справи та давати пояснення у справі; надавати докази своєї невинуватості, брати участь в оцінці доказів, заявляти письмові або усні клопотання, висловлювати власні думки, наводити пояснення, визнавати чи не визнавати наведені докази, вимагати залучення свідків, якщо вони є, призначення експертизи, витребування довідок, документів тощо; виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача; користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги; оскаржувати постанову в справі в порядку і строк, встановлені статтями 288 і 289 КУпАП; відмовитися від підписання протоколу, викласти мотиви своєї відмови від його підписання, а також подати пояснення та зауваження щодо змісту протоколу [152, ч. 3 ст. 256].

Варто також вказати, що у разі прийняття органом державної влади або органом місцевого самоврядування акта, що не відповідає законодавству, і порушує права чи законні інтереси суб'єкта господарювання (громадського об'єднання), має право звернутися до суду із заявою про визнання такого акта недійсним [100]. Після подачі такої заяви до суду у громадських об'єднаннях або їх представників, з'являються схожі права як і під час розгляду справ про

адміністративні правопорушення або у адміністративних судах відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [150].

У справах про заборону громадського об'єднання, яке розглядається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, громадські об'єднання або їх представники мають учасників адміністративного процесу відповідно до Кодексу адміністративного судочинства [280, ст. 28].

Висновки до розділу 4.

Дослідження громадських об'єднань як суб'єктів адміністративно-процесуального права уможливило такі висновки.

Доведено, що характерною особливістю правової природи громадських об'єднань як суб'єктів адміністративно-процесуального права являється можливість в деяких випадках приймати участь у сфері публічного адміністрування (в публічно-правових відносинах) в якості суб'єктів владних повноважень.

З'ясовано, що громадські об'єднання незалежно від назви та організаційно-правових форм діяльності є повноправними суб'єктами адміністративно-процесуального права, оскільки вони своїми діями потенційно здатні (мають право) та можуть породжувати процесуальні правовідносини за наявності відповідних юридичних фактів з метою вирішення індивідуально-конкретних справ.

Наголошено, що громадські об'єднання займають виняткове місце в системі органів публічної адміністрації та суттєво впливають на здійснення публічного адміністрування в цілому, оскільки приймають участь в більшості адміністративно процесуальних відносинах – адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних і в рамках адміністративного судочинства.

Доведено, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність громадських об'єднань складається з адміністративної процесуальної

правоздатності та дієздатності і реалізовується лише за умови виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин у вигляді спеціальної (конкретної) правосуб'єктності як сторони (позивача та відповідача), як третьої особи, як процесуального представника, як скаржника в апеляційному, касаційному провадженні та як заявника в провадженні за нововиявленими обставинами;

Наголошено, що громадські об'єднання можуть володіти адміністративно процесуальною правоздатністю та дієздатністю до відкриття провадження в адміністративній справі за адміністративним позовом (наприклад, мати право на звернення до адміністративного суду за захистом права, яке оспорується);

З'ясовано, що громадські об'єднання різної організаційно-правової форми приймають активну участь в управлінському та деліктному процесах, тим самим покращуючи діяльність органів публічної адміністрації в цілому та наближаючи публічне управління в Україні до європейських стандартів.

Доведено, що особливість адміністративно-деліктних проваджень за участю громадських об'єднань проявляється в тому, що чинне законодавство України передбачає адміністративну відповідальність для громадських об'єднань, суб'єктами якої є: 1) юридичні особи (Кодекс цивільного захисту України, Податковий кодекс України); 2) окремі члени або керівники громадських об'єднань (Кодекс України про адміністративні правопорушення).

У адміністративно-деліктних відносинах адміністративну відповідальність юридичних осіб поділяють на загальну та спеціальну. При цьому загальна відповідальність визначена лише до громадських об'єднань зі статусом юридичної особи, незалежно від її виду, а суб'єктом спеціальної можуть бути виключно громадські об'єднання. Підставою зазначених видів адміністративної відповідальності громадських об'єднань є порушення законодавчих актів України (законів, кодексів) і за їх порушення передбачено накладання адміністративних стягнень, відповідно до КУпАП або законів, положення яких були порушенні.

Звернуто увагу, що громадські об'єднання беруть участь у правотворчих процесах органів публічної адміністрації шляхом: 1) народних правотворчих ініціатив та звернень громадських об'єднань з законодавчими ініціативами у письмовій та усній формі; 2) громадських обговорень та вивчення громадської думки; 3) проведення громадських експертиз. У чинному законодавстві участь громадських об'єднань у правотворчих процесах органів публічної адміністрації досить чітко регламентована чинним законодавством України, однак відсутня єдина процедура здійснення народної правотворчої ініціативи на загальнодержавному рівні.

Громадські об'єднання можуть здійснювати громадський контроль за діяльністю органів публічного управління в різних правових формах відповідно до законів, які регулюють їх діяльність. Тому необхідно прийняти Закон України «Про громадський контроль», який би закріпив завдання, функції і єдиний порядок здійснення процедур контролю.

На сьогодні участь громадських об'єднань у сфері надання адміністративних послуг врегульована цілою низкою законодавчих актів, проте жоден із них не закріплює порядок і організацію проведення громадянами мирних заходів (зборів, мітингів, походів, демонстрацій). Тому існує нагальна необхідність прийняття Закону України «Про свободу мирних зібрань», тим самим реалізуючи та конкретизуючи право громадян на мирні зібрання, відповідно до статті 39 Конституції України.

З метою вдосконалення Закону України «Про звернення громадян» запропоновано на законодавчому рівні врегулювати питання щодо кола суб'єктів, які мають право подавати скаргу до органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності. Оскільки даний закон передбачає подання звернення лише громадян, проте на практиці досить часто за цим же законом подаються і розглядаються колективні звернення, зокрема – громадських об'єднань.

ВИСНОВКИ

У роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми визначення та характеристики сутності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, у результаті чого сформульовано низку наведених нижче висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Доведена необхідність запровадження у правовий обіг України концепції публічної адміністрації за ряду обставин: 1) формування теоретично обґрунтованої моделі єдиних правил і процедур діяльності суб'єктів, які виконують публічно-владні функції на концептуальних засадах; 2) необхідністю адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, але при цьому європейський досвід розуміння публічної адміністрації має застосовуватись у тій частині, яка не суперечить Конституції України та дозволяє вдосконалити (а не змінити) систему й механізм публічного управління відповідно до кращої європейської практики та європейських стандартів; 3) забезпечення балансу «людиноцентричної» та «соціоцентричної» концепцій розвитку держави, що передбачає позбавлення державних інституцій «монополії влади» та запровадження механізму делегування публічно-владних повноважень іншим інститутам громадянського суспільства; 4) активній громадянській позиції сучасного Українського суспільства щодо участі в реалізації публічних функцій держави за умови, що це передбачено та врегульовано нормативними актами.

Наголошено, що адміністративно-процесуальне право знаходиться на етапі становлення як галузі національного права, під якою доцільно розуміти сукупність адміністративно-процесуальних норм, інститутів і принципів регламентації порядку вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління. Вирішення індивідуально-конкретної справи у сфері

публічного управління трансформується у адміністративно-процесуальну форму, яка завжди пов'язана із реалізацією матеріальної адміністративно-правової норми.

Обґрунтовано підхід щодо доцільності розгляду структури адміністративно-процесуального права з позицій поділу на три підгалузі:

1) управлінське адміністративно-процесуальне право, яке складається із позитивної правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, що поділяється на зовнішнє управлінське адміністративно-процесуальне право та внутрішнє управлінське адміністративно-процесуальне право;

2) адміністративно-деліктне процесуальне право, яке пов'язане із адміністративно-процесуальною формою захисту від порушень встановлених правил (провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження та провадження за скаргами громадян);

3) адміністративно-судове право як правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, що врегульоване окремим процесуальним кодексом – Кодексом адміністративного судочинства України.

2. Визначено адміністративно-процесуальний статус органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права шляхом виділення сукупності притаманних йому характеристик, які відображають найважливіші риси у взаємозв'язку соціальних та юридичних складових.

3. Виділено критерії класифікації органів публічної адміністрації та проаналізовано групи нормативно-правових актів, які регламентують діяльність останніх як суб'єктів адміністративно-процесуального права: 1) Конституція України, 2) доктрини, програми, концепції; 3) законодавчі акти, які визначають процесуальну форму розгляду конкретних індивідуальних справ; 4) міжнародні і міждержавні договори, ратифіковані Верховною Радою України (особливої уваги потребують документи, які регламентують запровадження у правовий обіг категорії «публічна адміністрація»); 5) укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази і розпорядження органів виконавчої влади, прийнятих у межах їхньої

компетенції, оскільки саме останніми на сьогодні врегульовано більшість процесуальних засад діяльності органів публічної адміністрації;

б) адміністративні договори; 7) акти органів місцевого самоврядування;

8) адміністративні акти юридичних осіб публічного права.

4. Основними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації названо неюрисдикційні (позитивні) та юрисдикційні процесуальні форми. До неюрисдикційних процесуальних форм доцільно відносити: 1) провадженням з опрацювання та прийняття нормативних та адміністративних актів; 2) сервісні провадження (з надання адміністративних послуг, дозвільні, реєстраційні, атестаційні); 3) контрольно-наглядові; 4) провадження зі звернень громадян позитивного спрямування. До юрисдикційних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації: судові та позасудові.

5. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність органів виконавчої влади – це правова спроможність (можливість і здатність) органів виконавчої влади бути носіями прав і обов'язків та брати участь у адміністративно-процесуальних правовідносинах. Елементами адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади виступають: адміністративна процесуальна правоздатність, адміністративна процесуальна дієздатність і конкретні адміністративно-процесуальні права та обов'язки.

6. Під процесуальною формою діяльності органу виконавчої влади варто розуміти зовнішній вияв однорідних дій, пов'язаних із реалізацією комплексу процедур відповідно до наданої компетенції конкретного органу та вимог до їх здійснення. Процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади класифіковані за такими критеріями: 1) в залежності від процесуальної компетенції органу виконавчої влади; 2) залежно від виду (спрямованості) діяльності органу виконавчої влади (служба – дозвільні, реєстраційні процесуальні форми, інспекції – контрольно-наглядові; агентства – управлінські); 3) залежно від наявності чи відсутності публічно-правового спору у відповідних відносинах (юрисдикційні та неюрисдикційні); 4) суб'єкта ініціативи (за ініціативою органу публічної адміністрації – контрольно-

наглядові та за ініціативою приватної особи – дозвільні, реєстраційні, сервісні); 5) наслідками для приватної особи; 6) за порядком реалізації; 7) за правовою регламентацією тощо.

7. Доведено, що процесуальна форма діяльності органів виконавчої влади завершується прийняттям адміністративного акта. Адміністративний акт органів виконавчої влади є підзаконним, владним, загальнообов'язковим, одностороннім волевиявленням-рішенням зазначених органів (посадових осіб), що прийняте у межах їх компетенції та містить норми права або індивідуальні приписи щодо виконання завдань і реалізації функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватної особи.

Адміністративні акти центральних органів виконавчої влади класифіковано за наступними критеріями: 1) за юридичними властивостями; 2) за порядком прийняття; 3) залежно від суб'єкта видання; 4) за зовнішньою формою; 5) за предметом правового регулювання; 6) залежно від ступеня відкритості. Проведення з прийняття адміністративних актів центральними органами виконавчої влади в загальному вигляді включає наступні стадії: ініціювання прийняття адміністративного акта центральних органів виконавчої влади; підготовка проекту адміністративного акта центральних органів виконавчої влади; прийняття рішення стосовно видання адміністративного акта центральних органів виконавчої влади; оприлюднення прийнятого адміністративного акта центральних органів виконавчої влади та його доведення до виконавців.

8. Процесуальна форма прийняття адміністративних актів місцевими державними адміністраціями складається з наступних стадій: 1) розробка проекту адміністративного акта; 2) внесення проекту адміністративного акта на розгляд голові місцевої державної адміністрації; 3) правова експертиза адміністративних актів; 4) оприлюднення та доведення до відома виконавців адміністративних актів.

9. Доведено, що органи місцевого самоврядування є суб'єктом адміністративно-процесуального права, що наділені власними та делегованими повноваженнями на підставі закону, адміністративного рішення чи адміністративного договору, виступають регулятором суспільних відносин у сфері публічного управління на вирішення конкретних адміністративних справ з реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, і здійснюючи відповідні провадження, слугують інтересам певної територіальної громади.

10. Встановлено, що ознаками адміністративних актів органів місцевого самоврядування є: публічно-правовий, індивідуальний, зовнішній характер; наявні правові наслідки прийняття і дії; офіційна форма письмового документа; може бути оскаржений; метою прийняття є задоволення інтересів територіальної громади.

11. На сьогодні громадські об'єднання різної організаційно-правової форми приймають активну участь в управлінському та деліктному процесах, тим самим покращуючи діяльність органів публічної адміністрації в цілому та наближаючи публічне управління в Україні до європейських стандартів.

Громадські об'єднання беруть участь у правотворчих процесах органів публічної адміністрації шляхом: 1) народних правотворчих ініціатив та звернень громадських об'єднань з законодавчими ініціативами у письмовій та усній формі; 2) громадських обговорень та вивчення громадської думки; 3) проведення громадських експертиз. У чинному законодавстві участь громадських об'єднань у правотворчих процесах органів публічної адміністрації досить чітко регламентована чинним законодавством України, однак відсутня єдина процедура здійснення народної правотворчої ініціативи на загальнодержавному рівні.

Громадські об'єднання можуть здійснювати громадський контроль за діяльністю органів публічного управління в різних правових формах відповідно до законів, які регулюють їх діяльність. Тому необхідно прийняти Закон

України «Про громадський контроль», який би закріпив завдання, функції і єдиний порядок здійснення процедур контролю.

Відповідно до чинного законодавства України, громадські об'єднання можуть виконувати роль громадського спостерігача в деяких управлінських процесах органів публічної влади.

На сьогодні участь громадських об'єднань у сфері надання адміністративних послуг врегульована цілою низкою законодавчих актів, проте жоден із них не закріплює порядок і організацію проведення громадянами мирних заходів (зборів, мітингів, походів, демонстрацій). Тому існує нагальна необхідність прийняття Закону України «Про свободу мирних зібрань», тим самим реалізуючи та конкретизуючи право громадян на мирні зібрання, відповідно до статті 39 Конституції України.

З метою вдосконалення Закону України «Про звернення громадян» запропоновано на законодавчому рівні врегулювати питання щодо кола суб'єктів, які мають право подавати скаргу до органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності. Оскільки даний закон передбачає подання звернення лише громадян, проте на практиці досить часто за цим же законом подаються і розглядаються колективні звернення, зокрема – громадських об'єднань.

12. У адміністративно-деліктних відносинах адміністративну відповідальність юридичних осіб поділяють на загальну та спеціальну. При цьому загальна відповідальність визначена лише до громадських об'єднань зі статусом юридичної особи, незалежно від її виду, а суб'єктом спеціальної можуть бути виключно громадські об'єднання. Підставою зазначених видів адміністративної відповідальності громадських об'єднань є порушення законодавчих актів України (законів, кодексів) і за їх порушення передбачено накладання адміністративних стягнень, відповідно до КУпАП або законів, положення яких були порушенні.

13. Виділено першочергові заходи, спрямовані на удосконалення

адміністративно-процесуального статусу органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, серед яких: 1) подальша оптимізація органів виконавчої влади за принципом функціонального спрямування, що надасть можливість наблизитися до уніфікації процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади, що є основним чинником дотримання прав і свобод громадян та буде сприяти боротьбі з корупційними ризиками; 2) уніфікація існуючого правового масиву процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації при здійсненні управлінського процесу шляхом продовження роботи над прийняттям Адміністративно-процедурного кодексу України та закону «Про органи публічної адміністрації»; 3) подальша адаптація та впровадження міжнародних стандартів діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод громадян; 4) посилення ролі громадськості в публічному управлінні, для цього доцільно прийняти ряд нормативно-правових актів (Законів України «Про громадський контроль», «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування») тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / за заг. ред. : Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
2. Авер'янов В. Б. Виконавча влада : конституційні засади і шляхи реформування / В. Б. Авер'янов, О. Д. Крупчан. – Х. : Право, 1998. – 37 с.
3. Авер'янов В. Б. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання / В. Б. Авер'янов // Вісник до 10-річчя Академії правових наук України. – 2003. – № 2-3. – С. 239-253.
4. Авер'янов В. Б. Організація виконавчої влади : необхідність усунення внутрішніх суперечностей / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2009. – № 5. – С. 30-35.
5. Авер'янов В. Б. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів / В. Б. Авер'янов, А. А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 110-117.
6. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления : связь и взаимодействие : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В. Б. Аверьянов. – К., 1978. – 22 с.
7. Административное право : учебник / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов, А. А. Кармолицкий. – М. : Теис, 1994. – 269 с.
8. Административное право : учебник / под ред. М. И. Еропкина. – М. : Юрид. лит., 1971. – 416 с.
9. Административное право Украины : учебник / под общей ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.

- 10.Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : підручник / за ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К. : КМУЦА, 1999. – 180 с.
- 11.Адміністративна юстиція України : проблеми теорії та практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
- 12.Адміністративне право : навч. посіб. / С. М. Альфоров. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
- 13.Адміністративне право України : навч. посібник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.
- 14.Адміністративне право України : підруч. / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
- 15.Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. – 378 с.
- 16.Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. [у 2 т. : Т. 1: Загальна частина] / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
- 17.Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. / [В. В. Новіков, Л. Г. Чистоклетов, М. П. Федоров, О. І. Остапенко] ; за ред. О. І. Остапенка. – Л. : Львів. ін.-т внутр. справ, 2001. – 220 с.
- 18.Адміністративне процесуальне (судове) право України : підруч. / за заг. ред. С. В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 312 с.
- 19.Адміністративно-правове регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних комісій в Україні : моногр. / О. І. Миколенко, В. С. Бердник. – О. : Фенікс, 2013. – 248 с.
- 20.Адміністративно-процедурний кодекс України : проект закону від 03.12.2012 № 11472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44893&pf35401=238641>.
- 21.Алексеев П. В. Философия : учебник / П. В. Алексеев А. В. Панин [3-е изд., перераб. доп]. – М. : ТК Велби, Проспект, 2003. – 608 с.

- 22.Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.
- 23.Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т., Т. 1 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит-ра, 1981. – 360 с.
- 24.Алехин А. П. Предприятие в системе отраслевого управления: административно-правовые вопросы : учебное пособие для вузов / А. П. Алехин. – М. : Изд-во Московского университета, 1977. – 191 с.
- 25.Антимонопольний комітет України : Закон від 26.11.1993 № 3659-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3659-12>.
- 26.Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления : моногр. / Н. А. Антонова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2008. – 167 с.
- 27.Апаров А. М. До питання про адміністративно-юрисдикційну процесуальну форму / А. М. Апаров // Адміністративне право і процес. – № 4 (6). – 2013. – С. 28-34
- 28.Артеменко И. А. Органы местного самоуправления как участники административного судопроизводства в Украине: вопросы сегодняшнего дня / И. А. Артеменко // Закон и жизнь.– № 10/2 (298). – 2016. – С. 3-7.
- 29.Артеменко І. А. Особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань: поняття, зміст та форми реалізації / І. А. Артеменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2013. – Вип. 3. – Т. 2. – С. 9-13.
- 30.Артеменко І. А. Адміністративні акти органів виконавчої влади : питання класифікації та стадії процедури їх прийняття / І. А. Артеменко // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 6. – С. 158-160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/6_2014/49.pdf.
- 31.Артеменко І. А. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративно-деліктного процесу: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Право і суспільство. – 2014. – № 2. – С. 115-120.
- 32.Артеменко І. А. Громадські об'єднання як суб'єкти контрольних проваджень : питання сьогодення / І. А. Артеменко // Науковий вісник

Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 1. – Т. 2. – С. 47-51.

33. Артеменко І. А. Громадські об'єднання як учасники судового адміністративного процесу: права та обов'язки / І. А. Артеменко // Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 136-140.

34. Артеменко І. А. Напрямки діяльності суб'єктів публічної адміністрації та її процесуальні форми / І. А. Артеменко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2013. – Вип. 23. – Ч. II. – Т. 2. – С. 80-83.

35. Артеменко І. А. Питання реалізації процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади : поняття, види та зміст / І. А. Артеменко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 3 (66). – С. 119-129.

36. Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 36-40.

37. Артеменко І. А. Правова природа об'єднань громадян як суб'єктів адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4. – С. 166-169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/4_2013/49.pdf.

38. Артеменко І. А. Процедура прийняття адміністративних актів органами виконавчої влади як суб'єкта адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 6-1. – Т. 2. – С. 123-127.

39. Артеменко І. А. Процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2013. – Вип. 21. – Ч. 1. – Т. 2. – С. 109-111.

40. Артеменко І. А. Щодо співвідношення категорій «об'єднання громадян» та «громадські об'єднанням»: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Мина справа. – 2013. – № 6 (90). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 224-229.

41. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления /

Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

42.Бабенко К. А. Принцип розподілу державної влади та сучасні проблеми його реалізації в Україні (конституційно-правовий аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / К. А. Бабенко. – К., 2004. – 17 с.

43.Багрій І. Самоврядний контроль за використанням та охороною земель в Україні / І. Багрій // Юридичний журнал. – 2010. – № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3596>.

44.Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.

45.Банчук О. А. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / О. А. Банчук. – К. : Конус-Ю, 2009. – 272 с.

46.Баранкова В. В. О нотариальной процессуальной форме / В. В. Баранкова // Проблемы совершенствования украинского законодательства и повышение эффективности правоприменительной деятельности. –Х., 1997. – С. 95-100.

47.Басін К. В. Юридична відповідальність : природа, форми реалізації та права людини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Басін Кирило Володимирович. – К., 2006. – 214 с.

48.Батанов О. В. Правові акти місцевого самоврядування : нариси про юридичну природу : моногр. / О. В. Батанов, В. М. Бесчастний, Ю. В. Делія. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2010. – 234 с.

49.Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2000. – № 9. – С. 6-17.

50.Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2000. – 624 с.

51.Бачун О. Процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства : постановка питання / О. Бачун // Право України. – 2009. – № 4. – С. 86-92.

52. Бевзенко В. М. Новітнє адміністративне процесуальне право України : об'єктивна закономірність чи надумана вигадка? / В. М. Бевзенко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 68-73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bvmhmv.pdf>.

53. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень : правові засади, підстави та форми : моногр. / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.

54. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Бевзенко Володимир Михайлович. – Х., 2010. – 463 с.

55. Бердник В. С. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій за адміністративно-деліктним законодавством України / В. С. Бердник // Публічне право. – № 3 (7). – 2012. – С.191-195.

56. Берлач А. І. Теоретичні основи адміністративно-правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України / А. І. Берлач // Адміністративне право і процес. – № 3 (9). – 2014 – С. 95-103.

57. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 1996. – 160 с.

58. Богашова Н. Деякі міркування щодо Закону України «Про громадські об'єднання» / Н. Богашова. // Юридичний журнал. – 2012. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=3837>.

59. Богдан И. И. Правосубъектность органов финансового управления в гражданском процессе / И. И. Богдан // Вестник Львовского университета. – 1982. – Вып. 21. – С. 64-73.

60. Большая советская энциклопедия : [в 30 т.] / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1974. – Т. 16. – 616 с.

61. Большой энциклопедический словарь : философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / [главн. науч. ред. и сост. С. Ю. Солодников]. – М. : МФЦП, 2002. – 1008 с.

62. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 16-21.

63. Брусенцова Я. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудування / Я. Брусенцова. – Х. : Фактор, 2016. – 72 с.

64. Бурлака О. С. Атестаційне провадження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Бурлака. – К., 2007. – 20 с.

65. Бутенко В. І. Структура адміністративної процесуальної правосуб'єктності / В. І. Бутенко // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 2. – С. 48-52.

66. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>.

67. Васильев А. М. О правоприменении и процессуальном праве / А. М. Васильев // Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М., 1980. – С. 13-20.

68. Васильев А. С. Административное право Украины : учеб. пособ. / А. С. Васильев. – Х. : Одисей, 2001. – 143 с.

69. Васильев Р. Ф. Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие / Р. Ф. Васильев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 141 с.

70. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления / Р. Ф. Васильев. – М. : Изд-во Московского университета, 1970. – 107 с.

71. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.

72. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.

73.Веліканов С. В. Класифікація слідчих ситуацій у криміналістичній методиці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Веліканов Сергій Володимирович. – Х., 2002. – 218 с.

74.Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность : учебное пособие / А. В. Венедиктов. – Москва-Ленинград : Изд-во АН СССР, 1948. – 840 с.

75.Венедиктов А. В. О субъектах социалистических правоотношений / А. В. Венедиктов // Советское государство и право. – 1955. – № 6. – С. 17-29.

76.Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

77.Витгенштейн Л. Логико-философский трактат / Л. Витгенштейн. – М. : Изд. иностранной литературы, 1958. – 136 с.

78.Віхляєв М. Ю. Адміністративна відповідальність громадських об'єднань в Україні : проблеми нормативно-правового регулювання в контексті вступу в дію нового Закону України «Про громадські об'єднання» / М. Ю. Віхляєв // Віче. – 2013. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3669/>.

79.Віхляєв М. Ю. Поняття об'єднань громадян у контексті розгляду їх як суб'єктів адміністративного права України / М. Ю. Віхляєв // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. – 2012. – № 1 (1). – С. 58-62.

80.Віхляєв М. Ю. Участь громадських об'єднань у правотворчій діяльності як суб'єктів адміністративного права, які наділені активною адміністративною право суб'єктністю / М. Ю. Віхляєв // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 86-94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forumprava.pp.ua/page-5.html>.

81.Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вовк Павло В'ячеславович. – О., 2009. – 202 с.

82.Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/213/95-%D0%B2%D1%80>.

83.Воронін Я. Г. дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України : адміністративно-правовий аспект : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Воронін Яків Геннадійович. – Х., 2016. – 486 с.

84.Габричидзе Б. Н. Административное право : учебник для вузов / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – М.: Дело и Сервис, 2001. – 624 с.

85.Галіахметов І. А. Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / І. А. Галіахметов, С. І. Кожушко // Вісник Вищої ради юстиції. – № 2 (6). – 2011. – С. 135-147.

86.Галузева угода між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та ЦК Профспілки освіти і науки на 2011-2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pon.org.ua/engine/download.php?id=1612>.

87.Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві / В. В. Галуцько // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 178-182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_29.

88.Гетьман Є. А. Принцип розподілу влади в демократичній державі / Є. А. Гетьман // Наука і правоохорона. – 2012. – № 2 (16). – Ч. 2. – С. 27-31.

89.Гетьман Є. А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гетьман Євген Анатолійович. – Дніпропетровськ, 2015. – 412 с.

90.Глибіна Г. М. Адміністративно-правовий статус політичних партій та механізми забезпечення його реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спеці. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. М. Глибіна. – Запоріжжя, 2011. – 21 с.

91.Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.

92.Голобутовський Р. З. Суддя як суб'єкт дисциплінарного провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Голобутовський Роман Зіновійович. – К., 2012. – 199 с.

93. Головатий С. П. Верховенство права : У 3-х кн. Кн. 1. Від ідеї – до доктрини / С. П. Головатий. – К. : Фенікс, 2006. – 623 с.
94. Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.
95. Голосніченко І. П. Програма вивчення дисципліни «Адміністративне право» / І. П. Голосніченко. – К. : МАУП, 1999. – 26 с.
96. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти : організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. М. Горбунова. – К., 2005. – 21 с.
97. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит-ра, 1982. – 256 с.
98. Горшенев В. М. Теория юридического процесса / [В. М. Горшенев, В. Г. Крупнин, Ю. И. Мельников и др.]; под. ред. В. М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1985. – 192 с.
99. Горшенев В. М. Участие общественных организаций в правовом регулировании / В. М. Горшенев. – М. : Госюриздат, 1963. – 167 с.
100. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/436-15>.
101. Гримасюк П. О. Нормативно-правові акти делегованої правотворчості як джерело влади / П. О. Гримасюк // Держава і право. – 2009. – № 45. – С. 60-65.
102. Гримасюк П. О. Делегована правотворчість теоретико-прикладні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / П. О. Гримасюк. – К., 2013. – 20 с.
103. Гримасюк П. О. Делегована правотворчість як форма правової діяльності / П. О. Гримасюк // Держава і право. – 2009. – № 44. – С. 101-105.

104. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. / В. Купрій, Л. Паливода. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.

105. Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дембіцька Сусанна Леонідівна. – Л., 2010. – 214 с.

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

107. Денисов А. И. Теория государства и права / А. И. Денисов. – М. : Юрид. лит., 1980. – 215 с.

108. Денисюк С.Ф. Громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України : сучасний стан та перспективи розвитку / С.Ф. Денисюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Сер. : Юрид. науки. – 2016. – Вип. 3. – Т. 1. – С. 131-134.

109. Державне управління : Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещь, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.

110. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

111. Державне управління в Україні : централізація і децентралізація : моногр. / [В. Б. Авер'янов, І. А. Грицьак, С. Д. Дубенко та ін.] ; відп. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.

112. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/671-2015-%D0%BF>.

113. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президент України від 24.12.2010 № 1199/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1199/2010>.

114. Джагупов Г. В. Діяльність міліції щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Джагупов Григорій Володимирович. – Х., 2002. – 214 с.

115. Джафарова М. В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-процесуального права / М. В. Джафарова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Сер. : Право. – Вип. 33. – Т. 2. – С. 18-21.

116. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Джафарова Олена В'ячеславівна – Х., 2015. – 572 с.

117. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні : адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Джафарова. – Харків, 2015. – 47 с.

118. Джафарова О. В. Дозвільні правовідносини в Україні : стан та перспективи розвитку / О. В. Джафарова // Право і безпека. – 2014. – № 2 (53). – С. 25–30.

119. Джафарова О. В. Поняття та сутність дозвільних правовідносин : питання сьогодення / О. В. Джафарова // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-1. – С. 208-211 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/3-1_2013/7/Dzhafarova%20O.V..pdf.

120. Джафарова О. В. Проблемні питання правозастосування в дозвільній діяльності / О. В. Джафарова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 2 (65). – С. 123-131.

121. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове права; інформаційне право» / І. І. Діткевич. – Х., 2011. – 21 с.

122. Діткевич І. І. Реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності / І. І. Діткевич // Вісник Харківського нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2010. – № 4 (51). – Ч. 2. – С. 19-25.

123. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Діткевич Інна Ігорівна. – Х., 2011. – 230 с.

124. Договір про взаємодію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та Федерації футболу України в розвитку шкільного футболу в загальноосвітніх навчальних закладах України в 2013-2016 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/ua/actually/3017-boris-geebrovskiy-pidpisav-dogovir-mige-ministerstvom-osviti-i-nauki,-molodi-ta-sportu-i-federatsieyu-futbolu-ukrayini>.

125. Договір про заснування Європейського Співтовариства // Європейський Союз. Консолідовані договори [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/06_consult_uk.pdf.

126. Дуда А. В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.01 / Дуда Андрій Володимирович. – К., 2001. – 204 с.

127. Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации / А. Ф. Евтихийев. – Люблин : Люблинская губернская типография, 1911. – 293 с.

128. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Издание Г.А. Лемана, 1914. – 286 с.

129. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб. : Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. – 618 с.

130. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев, І. В. Розпутенко та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 748 с.

131. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/994_036/paran23#n23

132. Жилин А. А. Учебник государственного права : пособие к лекціям / А. А. Жилин. – Пг., 1916. – 486 с.
133. Завальна Ж. В. Адміністративні послуги як функція органів місцевого самоврядування : моногр. / Ж. В. Завальна, О. О. Ільницька. – Суми : ПоліГраф, 2012. – 188 с.
134. Завдання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/30/53399/26217.html>.
135. Задача [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/32/53399/30829.html>.
136. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
137. Исполнение административных взысканий органами внутренних дел / [Е. М. Андреев, С. И. Бертуш, И. Н. Зубов, А.П.Шергин и др.]. – М. : ВНИИ МВД, 1990. – 80 с.
138. Іваненко Я. Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Іваненко Яна Леонідівна. – К., 2011. – 213 с.
139. Інформаційні системи у фінансово-кредитних установах : навч. посібник. –К. : КНЕУ, 1999. – 216 с.
140. Інформація про формування і діяльність громадських рад при органах виконавчої влади та їх взаємодію з Урядом, підготовлена Секретаріатом Кабінету Міністрів для Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/1463.
141. Іщук С. І. Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні / С. І. Іщук // Часопис Національного університету «Острозька академія». – Сер. Право. – 2012. – № 2 (6) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf>.
142. Йоффе О. С. Вина і відповідальність по радянському праву / О. С. Йоффе // Радянська держава і право. – 1972. – № 9. – С. 38-42.

143. Карабін Т.О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування / Т.О. Карабін // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 426-431 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12ktoomc.pdf>.

144. Класифікація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/klasyfikacija>.

145. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кобилянський Микола Генрихович. – К., 2013. – 210 с.

146. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. Г. Кобилянський. – К., 2013. – 20 с.

147. Коваленко В. В. Організація діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Коваленко Володимир Вікторович. – Х., 2013. – 198 с.

148. Коваленко І. І. Вступ до системного аналізу : навч. посіб. / І. І. Коваленко, П. І. Бідюк, О. П. Гожий. – Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили, 2004. – 148 с.

149. Коваль Л.В. Адміністративне право України : курс лекцій (Загальна частина). – К. : Основа, 1994. – 154 с.

150. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

151. Кодекс законів про працю від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/322-08>.

152. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>

153. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

154. Кодексу адміністративного судочинства : наук.-практ. коментар України / [О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.

155. Козирера А. О. Поняття та ознаки громадських об'єднань як суб'єктів публічного управління в Україні / А. О. Козирева // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 459-465 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13kaouvu.pdf>.

156. Козлов Ю. М. Административное право / Ю. М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 2000. – 230 с.

157. Козлова Н. В. Правосубъектность юридического лица : учеб. пособие / Н. В. Козлова. – М. : Изд-во Статут, 2005. – 476 с.

158. Кокошкин Ф. Лекции по общему государственному праву. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1912. – 342 с.

159. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 304 с.

160. Колодій А. М. Теорія держави і права / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков. – К. : Юрінформ, 1995. – 185 с.

161. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

162. Коломоєць Т. О. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : моногр. / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко. – Запоріжжя : ЗНУ, 2011. – 256 с.

163. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

164. Колпаков В. К. Организационно-правовые аспекты деятельности аппаратов БХСС : учеб. пособ. / В. К. Колпаков. – К. : НИ и РИО КВШ МВД, 1989. – 132 с.

165. Комаров В. В. Цивільні процесуальні відносини та їх суб'єкти : навч. посіб. / В. В. Комаров, П. І. Радченко – К. : Вентурі, 1991. – 336 с.
166. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування / М. В. Комашко // Держава та регіони. – Сер. : Право. – 2001. – № 2. – С. 27-31.
167. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
168. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
169. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. – 62 с.
170. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні : проект ЦППР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
171. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль» / М. Корнієнко // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4. – С. 37-41.
172. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Михайло Васильович Костів. – К., 2005. – 202 с.
173. Костюк В. Л. Проблеми визначення правосуб'єктності у загальній теорії права / В. Л. Костюк // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2009. – Вип. 44. – С. 14-19.
174. Котенко В. М. Окремі аспекти реалізації процесуальних прав і обов'язків учасників адміністративного процесу / В. М. Котенко // Вчені записки Тавричного національного університету ім. Вернадського. – Сер. : Юридичні науки. – 2012. – № 1. – Т. 25 (64). – С. 103-108.
175. Крассов О. Я. Земельное право : учеб. пособие / О. Я. Крассов. – М. : Дело, 2003. – 624 с.

176. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

177. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та практичні питання державотворення. – 2007. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.

178. Кузьменко О. В. Адміністративний, управлінський та деліктний процес в Україні / О. В. Кузьменко // Науковий вісник НАВСУ. – 2003. – № 2. – С. 66-73.

179. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : моногр. / О. В. Кузьменко. – Львів, 2004. – 232 с.

180. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : моногр. / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.

181. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006. – 404 с.

182. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. – К. : Атіка, 2008. – 416 с.

183. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.

184. Куйбіда Р. Що треба знати службовцям місцевого самоврядування про суди : практичний посібник для керівників органів місцевого самоврядування та юридичних служб / Р. Куйбіда, Т. Руда, Г. Лиско та ін.]. – К. : Софія-А. – 2012. – 112 с.

185. Курс адміністративного права України : підруч. / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.]. / за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

186. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підруч. / С. В. Ківалов, І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. – О. : Фенікс, 2014. – 342 с.

187. Кутафин О. Е. Компетенция местных советов / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит-ра, 1986. – 223 с.

188. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления : Правовые проблемы оформления и реализации : учеб. пособ. / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит-ра, 1972. – 280 с.

189. Лазаров К. Критерии разграничения ничтожных и оспоримых административных актов / К. Лазаров // Советское государство и право. – 1988. – № 3. – С. 107-115.

190. Лебедев К. К. Понятие о содержании хозяйственной правосубъектности / К. К. Лебедев // Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск, 1985. – С. 36-39.

191. Легалізація всеукраїнської громадської організації «Асоціація членів громадських рад України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.acgru.org.ua/asotsiatsiya/nakaz-pro-legalizatsiyu>.

192. Лиско Г. До питання природи дозвільного провадження та його місця в адміністративному процесі / Г. Лиско // Вісник Львівського університету. – Сер. : Юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 152-156.

193. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні : теорія та практика правового регулювання : моногр. / Д. М. Лук'янець. – Суми : Університетська книга, 2006. – 367 с.

194. Лук'янець Д. Проблеми адміністративного судочинства при вирішенні справ стосовно правомірності рішень органів місцевого самоврядування / Д. Лук'янець // Право України. – 2011. – № 4. – С. 110-115.

195. Ляшенко Р. Д. Правова аргументація у сфері правотворчості / Р. Д. Ляшенко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Сер. : Юрид. науки. – 2012. – № 2. – Т. 25 (64). – С. 74-79.

196. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – [вид. 2-е доп. та перероб.] / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

197. Мандюк О. Передумови становлення договірною регулювання управлінських правовідносин / О. Мандюк // Юридичний журнал. – 2010. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3427>.

198. Маркевич О. Адміністративні послуги в контексті децентралізації / О. Маркевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/administrativni-poslugi-v-konteksti-decentralizaciyi.html>

199. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы : проблемы теории и перспективы правового регулирования : дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Махина Светлана Николаевна. – Воронеж, 1998. – 220 с.

200. Мацелик Т. О. Публічна адміністрація: питання понятійно-категоріального апарату / Т. О. Мацелик // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 135-138.

201. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права : поняття та система : моногр. / Т. О. Мацелик. – Ірпінь : НУДПС України. – 342 с.

202. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Мельник Олена Миколаївна. – Київ, 2004. – 208 с.

203. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : моногр. / Р. С. Мельник. – Х. : ХНУВС, 2010. – 398 с.

204. Мельник Р. С. Право на свободу мирних зібрань : теорія і практика / Р. С. Мельник. – К. : ВАІТЕ, 2015. – 168 с.

205. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

206. Мельник Ю. В. Місцеві органи виконавчої влади в системі державних органів / Ю. В. Мельник // Юриспруденція : теорія і практика. – 2006. – Вип. 6(20). – С. 71-75.

207. Мельниченко В. І. Політична відповідальність влади в демократичній державі : необхідність, сутність, механізм забезпечення / В. І. Мельниченко // Український соціум. – 2003. – № 1 (2) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=8&n=50&c=1080>.

208. Мета і завдання наукового дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lyceum198.edukit.kiev.ua/informaciya_pro_zaklad/olimpiadi_ta_konkursi/sekciya_kompyuternih_nauk/meta_i_zavdannya_n.

209. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине / А. И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 270 с.

210. Миколенко О. І. Наука адміністративного процедурного права України / О. І. Миколенко // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 436-439 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12moipru.pdf>.

211. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : моногр. / О. І. Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.

212. Миронюк Р. В. Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу : теорія та практика реалізації : моногр. / Р. В. Миронюк. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 396 с.

213. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

214. Мицкевич А. В. Субъекты советского права : учебник / А. В. Мицкевич. – М. : Юрид. лит., 1962. – 436 с.

215. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі управління суспільством / М. А. Міненко // Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2013. – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581>.

216. Мішенков А. О. Види, підстави та порядок накладення дисциплінарних стягнень / А. О. Мішенков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/23358>.

217. Моргунов О. А. Адміністративно-спортивне право як підгалузь

адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Моргунов Олександр Анатолійович. – Запоріжжя, 2012. – 207 с.

218. Москович Л. М. Правовий статус носіїв судової влади в Україні (професійні судді, народні засідателі, суд присяжних) : моногр. / [Л. М. Москович, С. О. Іваницький, І. О. Русанова] ; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. –Х. : Фінн, 2009. – 488 с.

219. Мосьондз С. Публічна адміністрація в механізмі державної політики у сфері науки в Україні / С. Мосьондз // Публічне право. – 2013. – № 4 (12). – С. 54-60.

220. Муза О.В. Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Муза Олег Валентинович. – К., 2016. – 417 с.

221. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / Укл.: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. – К. : Дакор, 2016. – 464 с.

222. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України [в 2-х т. Т.2] / [В. К. Матвійчук, І. О. Хар] ; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – К. : Алерта, КНТ, 2008. – 752 с.

223. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вил., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с.

224. Національні (державні) статистичні класифікації (класифікатори) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/work/klass200n.htm>.

225. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К : УАДУ, 1998. – 159 с.

226. Нижник О. С. Адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти / О. С. Нижник // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 2 (240). – С. 117-121.

227. Новак А. О. Окремі питання визначення правової природи делегованих повноважень органів місцевого самоврядування / А. О. Новак // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 27. – С. 173-186.

228. Новіков В. В. Правове регулювання відомчого контролю в органах внутрішніх справ / В. В. Новіков // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 35. – С. 234-240.

229. Новоселов В. И. Законность актов органов управления / В. И. Новоселов. – М. : Юрид. лит-ра, 1968. – 108 с.

230. Общая теория права и государства : учеб. / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрист, 2000. – 520 с.

231. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие / под ред. Г. А. Туманова. – М. : Юристъ, 1997. – 448 с.

232. Огій О. С. Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Огій Ольга Сергіївна. – Х., 2014. – 201 с.

233. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 23.04.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/na07d710-09/para2#n2>.

234. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Патерило Ірина Володимирівна. – К., 2015. – 443 с.

235. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації : сутність та зміст / І. В. Патерило // Науковий вісник Ужгородського

національного університету. Серія «Право». – 2014. – Випуск 27. –Т. 2. – С. 174-178.

236. Переліки призначених органів з оцінки відповідності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=6cf78011-9745-44f2-984a-ede50826dec9>.

237. Перепелиця М. Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права / М. Перепелиця // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 2 (57). – С. 113-119.

238. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / В. Г. Перепелюк. – К. : Центр навч. літ-ри, 2004. – 368 с.

239. Петьовка В. В. Надання адміністративних послуг в Україні : теорія і практика : моногр. / В. В. Петьовка. – К. : Логос, 2014. – 214 с.

240. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10-14.

241. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. М. Писаренко. – О., 2006. – 20 с.

242. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/461-2011-%D0%BF>.

243. Плахотнюк Н. Г. Відповідальність як складова правового статусу органу публічної влади / Н. Г. Плахотнюк // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. міжнар. конф. (м. Київ, 27 трав. 2011 р.). – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – С. 146-148.

244. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підруч. / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.

245. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 № 3393-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3393-17>

246. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17ю>.

247. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Генеза, 1997. – 687 с

248. Положення про громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів : наказ МОН України від 25.11.2011 № 1354 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1481-11>.

249. Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України : протокол на засідання Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України від 01.02.2013 № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/861494>.

250. Положення про Національне агентство з акредитації України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 08.02.2017 № 161 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://naau.org.ua/normativno-pravovi-zasadi-diyalnosti-naau/normativno-pravovi-dokumenty/polozhennya-pro-nacionalne-agentstvo-z-akreditaciyi-ukrayini/>.

251. Положенням про Департамент державної реєстрації та нотаріату Міністерства юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 16.06.2016 № 3676/к. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ddr.minjust.gov.ua/uk/8b19db99ff90e8824ebed584028882ec/osnovni_zavdannya_ta_funkcii_departamentu_derzhavnoyi_reestraciyi/.

252. Портнов А. В. Становлення і розвиток конституційного судочинства в Україні : теоретичні та практичні проблеми : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02 / Портнов Андрій Володимирович. – К., 2009. – 474 с.

253. Постанова Вищого адміністративного суду України від 25.10.2010 по справі № К/9991/54288/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27375091>.

254. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі від 10.10.2013 по справі № 804/7981/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34481883>.

255. Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 27.09.2013 по справі № 811/2839/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34482821>.

256. Постанова Овідіопольського районного суду Одеської області від 09.11.2012 по справі № 1521/4283/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27545099>.

257. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 17.05.2012 по справі № 2-а-1816/11/2101 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24613220>.

258. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 27.03.2015 по справі № 826/1797/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43310316>.

259. Правила внутрішнього розпорядку працівників апарату Департаменту культури і туризму Харківської обласної державної адміністрації: збори трудового колективу апарату Департаменту культури і туризму Харківської обласної державної адміністрації від 02.01.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/ru/oblasna-derzhavna-administratsiya/struktura-administratsiyi/strukturni-pidrozdili/155/717?sv>.

260. Правила внутрішнього трудового розпорядку працівників апарату Згурівської районної державної адміністрації : розпорядження голови Згурівської районної державної адміністрації від 02.02.2016 № 225 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zgurivka-rda.gov.ua/rda/regulations.html>.

261. Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котлевская. – М. : Издание Тихомирова М. Ю., 1999.– 381 с.

262. Правоприменение в советском государстве / И. Н. Кузнецов, И. С. Самощенко. – М. : Юрид. лит., 1985. – 303 с.

263. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відповід. ред. : Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с.

264. Прищепя О. І. Правові акти органів виконавчої влади в системі правових актів України : дис. ... канд. юрид. наук : 120.00.07 / Прищепя Олег Іванович. – Х., 2010. – 183 с.

265. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

266. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

267. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.

268. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/687-14>.

269. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3460-17>.

270. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/4061-17>.

271. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/474-14>.

272. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

273. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994 № 208/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/208/94-%D0%B2%D1%80>

274. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/141-19>.

275. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання містобудівної діяльності та державного архітектурно-будівельного контролю : пояснювальна записка до проекту Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53037 &pf35401=320515>.

276. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 09.04.2015 № 320-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.

277. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5475-17>.

278. Про гарантії свободи мирних зібрань : пояснювальна записка до проекту Закону України № 3587 від 07.12.2015 [Електронний ресурс]. – режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57310&pf35401=367831>.

279. Про громадський контроль : пояснювальна записка до проекту Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55101&pf35401=341986>.

280. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/4572-17>.

281. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/963-15>.

282. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/755-15>.

283. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>.

284. Про деякі питання, пов'язані із розмежуванням компетенції господарських і адміністративних судів : інформаційний лист Вищого господарського суду від 07.02.2006 № 01-8/301 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v_301600-06.

285. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>.

286. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>.

287. Про екологічну експертизу : Закон України від 09.02.1995 № 45/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/45/95-%D0%B2%D1%80>.

288. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/996-2010-%D0%BF>.

289. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.

290. Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності : Указ Президента України від 20.05.1999 № 539/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/539/99>.

291. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV [Електронний ресурс]. – режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1160-15>.

292. Про затвердження вимог щодо проведення контролю якості робіт з нового будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг загального користування : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1065 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1065-2016-%D0%BF>.

293. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Нацдержслужби України від 05.08.2016 № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1203-16>.

294. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 348 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF/paran11#n11>.

295. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян у Міністерстві молоді та спорту України : наказ Мінмолодьспорту від 18.03.2016 № 980 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0531-16>.

296. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1445-15>.

297. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління : наказ Мін'юст України від 18.03.2004 № 26/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0342-04>.

298. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 09.03.1988 № 5540-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5540-11>.

299. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF>.

300. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=731-92-%EF>.

301. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3748-12>.

302. Про затвердження Положення про місцеві ініціативи в місті Коростень : рішення Коростенської міської ради № 17 від 01.11.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.korosten.in.ua/miska-rada/dokumenty/polozhennya-pro-mistsevi-initsiativi/>.

303. Про затвердження Положення про порядок видачі юридичним особам ліцензій на надання банками послуг з інкасації : постанова Національного банку України від 24.12.2015 № 926 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0926500-15/paran11#n11>.

304. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України : наказ Головки КРУ, МВС України, Служба безпеки України, Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 № 346/1025/685/53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06>.

305. Про затвердження Порядку делегування повноважень саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності : наказ Мінрегіону України від 13.10.2014 № 282 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1369-14>.

306. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/553-2011-%D0%BF>.

307. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>.

308. Про затвердження Порядку проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства : наказ Міністерства юстиції України від 17.02.2014 № 357/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0298-14>.

309. Про затвердження Порядку розгляду заяв саморегульованих організацій професійних учасників фондового ринку про делегування повноважень саморегульованим організаціям професійних учасників фондового ринку та прийняття рішення : рішення Національної Комісії з Цінних паперів та Фондового ринку від 26.11.2013 № 2670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0170-14>.

310. Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації : наказ Мінрегіон України від 16.11.2011 № 290 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1468-11>.

311. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів

України від 05.11.2008 № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

312. Про затвердження Порядку та критеріїв залучення органами місцевого самоврядування юридичних осіб до надання безоплатної первинної правової допомоги : наказ Мін'юст України від 15.06.2012 № 891/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0987-12>.

313. Про затвердження правил розміщення рекламних засобів у місті Києві : рішення Київ

314. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.

315. Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 № 1440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1440-2001-%D0%BF>.

316. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 № 2263 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2263-99-%D0%BF>.

317. Про затвердження Типової генеральної угоди про передачу повноважень на здійснення функцій управління корпоративними правами держави уповноваженим органам управління : наказ Фонду державного майна України від 04.11.2013 № 3513 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1968-13>.

318. Про затвердження Типової мирової угоди про припинення провадження в справі про порушення митних правил : наказ Мінфін України від 28.05.2012 № 607 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0985-12#n15>.

319. Про затвердження Типової угоди про консульські функції, виконання яких доручається нештатним (почесним) консулам України, та про обов'язки нештатних (почесних) консулів України : постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2011 № 1331 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1331-2011-%D0%BF>.

320. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 № 1023-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1023-12>.

321. Про заходи Міністерства юстиції щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення : наказ Мін'юст України від 13.03.2008 № 304/7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v04_7323-08.

322. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.

323. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>.

324. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 651.

325. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/794-18>.

326. Про колективні договори та угоди : Закон України від 01.07.1993 № 3356-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3356-12>.

327. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/222-19>.

328. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>

329. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/586-14>.

330. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 01.12.1998 № 281-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/281-14>.

331. Про надання дозволів громадянам та розробку проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок : рішення Одеської міської ради № 1625-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://omr.gov.ua/act/council/92924/>.

332. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/51/95-%D0%B2%D1%80>.

333. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

334. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/679-14>.

335. Про національні меншини в Україні : Закон України від 25.06.1992 № 2494-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.

336. Про Національну асоціацію адвокатів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unba.org.ua/about/>

337. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації : Указ Президента України від 23.11.2011 № 1067/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1067/2011>.

338. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.

339. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.

340. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/442-2014-%D0%BF>.

341. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22.06.2012 № 5026-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5026-17>.

342. Про організацію збереження та ведення трудових книжок громадян, які працюють за трудовими договорами в іноземних представництвах, іноземних кореспондентів, співпрацівників міжнародних організацій та інших прирівняних до них іноземців на території Донецької області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://data.gov.ua/passport/39dc973f-6b58-4dca-96f7-2b89c0bc36e4>.

343. Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2010 № 924 [Електронний ресурс]. – режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/924-2010-%D0%BF>.

344. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2780-12>.

345. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

346. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 № 962-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/962-15>.

347. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2694-12>.

348. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік : Указ Президента України від 07.12.2016 № 545/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.

349. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2365-14>.

350. Про Порядок виплати одноразових грошових винагород спортсменам та тренерам Донецької області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://data.gov.ua/passport/8eb76705-c0a5-4bd3-ab25-7b70100487a5>.

351. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : проект Закону України № 1472 від 01.02.2008 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31553&pf35401=116145>.

352. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : пояснювальна записка проекту Закону України № 1472 від 01.02.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31553&pf35401=116149>.

353. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : висновок до проекту Закону України № 1472 від 01.02.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31553&pf35401=122279>.

354. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень КАС України під час розгляду адміністративних справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.

355. Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом : постанова Пленуму Вищого

адміністративного суду від 01.11.2013 № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0015760-13>.

356. Про професійних творчих працівників та творчі спілки Закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/554/97-%D0%B2%D1%80>.

357. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1045-14>.

358. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : Закон України від 10.11.1994 № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

359. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3038-17>.

360. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/987-12>.

361. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>.

362. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

363. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

364. Про споживчу кооперацію : Закон України від 10.04.1992 № 2265-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2265-12>.

365. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n25>.

366. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/93-15>.

367. Про створення тимчасової контрольної комісії Сумської міської ради з питань вивчення та надання пропозицій щодо оптимізації закладів охорони здоров'я : рішення Сумської міської ради VII скликання X сесія від 04 травня 2016 року № 773-МР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://smr.gov.ua/images/documents/Rishennia/Sesii/2016/2016-05-04/773-MR.doc>.

368. Про створення тимчасової контрольної комісії Сумської міської ради з питання ліквідації департаменту містобудування та земельних відносин Сумської міської ради : рішення Сумської міської ради VII скликання X сесія від 25 травня 2016 року № 806-МР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://smr.gov.ua/images/documents/Rishennia/Sesii/2016/2016-05-25/806-MR.doc>.

369. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2850-15>.

370. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

371. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-%D1%80>.

372. Про схвалення методичних рекомендацій щодо складення регіональних планів створення освітніх округів та модернізації мережі професійно-технічних, загальноосвітніх навчальних закладів, у тому числі шкіл-інтернатів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 №

675-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/675-2012-%D1%80>.

373. Про схвалення проекту Плану дій «Україна – Європейський Союз» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 № 36-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/36-2005-%D1%80>.

374. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 № 3759-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3759-12>.

375. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 02.12.1997 № 671/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/671/97-%D0%B2%D1%80>.

376. Про утворення військово-цивільних адміністрацій : Указ Президента України від 05.03.2015 № 123/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/123/2015>.

377. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 № 658 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/658-2012-%D0%BF>.

378. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 № 531-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/531-2008-%D1%80>.

379. Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 899 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/889-2015-%D0%BF>

380. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-ІІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1835-14>.

381. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 № 3808-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3808-12>.

382. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17>.

383. Проблема пізнання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://daviscountydaycare.com/zagalna-flosofya/260-problema-pznannya-.html>

384. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / [В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька] ; за заг. ред. В.В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. – Х. : Магістр, 2011. – 306 с.

385. Публічне управління та адміністрування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pdaa.edu.ua/content/specialnist-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya>.

386. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. – Х., 2011. – 189 с.

387. Резніченко В.О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Резніченко Володимир Олексійович. – Х., 2015. – 198 с.

388. Рекомендації комітетських слухань з питань стану реалізації законодавства про адміністративні послуги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ac.dozvil-kiev.gov.ua/News/Details/a1f96342-44c0-431c-8afc-df922c449575>.

389. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі CM/REC : міжнародно-правовий документ від 10.10.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_937.

390. Реформа публічної адміністрації в Україні : проекти концепції та законів / упоряд. : І. Коліушко, В.Тимошук. – К, 2005. – 192с.

391. Рибак А. І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / А. І. Рибак // Гілея : науковий вісник : зб. наук. пр. / голов. ред. В. М. Вашкевич. – К. : ВІР УАН, 2011. – № 47. – С. 594-602.

392. Рильська В. В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / В. В. Рильська // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014226.

393. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : рішення Конституційний Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/v007p710-09>.

394. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України : рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 10-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/v010p710-10>

395. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) : рішення Конституційного суду України від 23.06.1997 № 2-зп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97>.

396. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009-2010 роки) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. – К. : Вид. Конус-Ю, 2011.– 726 с.
397. Романюк С. А. Угоди щодо регіонального розвитку як інструмент державної політики / С. А. Романюк // Економіка і регіон. – ПолтНТУ. – 2012. – № 6 (37). – С. 9-15.
398. Романяк Д. М. Дисциплінарне провадження в діяльності органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Романяк Дмитро Михайлович. – К., 2014. – 195 с.
399. Рушак І. Я. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи як учасники адміністративного судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Рушак Ірина Яківна. – К., 2016. – 247 с.
400. Рябченко О. П. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / [М. М. Ясинок, Л. Г. Лічман, С. О. Погрібний] ; за заг. ред. О. П. Рябченко. – Суми : МакДен, 2008. – 200 с.
401. Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Рябченко Олена Петрівна. – Х., 2000. – 466 с.
402. Савельєв О.С. Адміністративно-правові засади атестації працівників органів внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Савельєв. – Дніпропетровськ, 2008. – 22 с.
403. Салищева Н. Г. Административный процесс // Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 188 с.
404. Самагальська Ю. Інспекційні повноваження та правові основи їх реалізації / Ю. Самагальська // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – 2012. – Вип. 56. – С. 209-214.
405. Самсонов В. Н. Административное законодательство : понятие, содержание, реформа / В. Н. Самсонов. – Х. : Основа, 1991. – 120 с.
406. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні : реальність і перспективи розвитку правових доктрин / А. О. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2000. –

68 с.

407. Сергун А. К. Процессуальная правоспособность и правосубъектность (в литературе и в ГПК) / А. К. Сергун // Вопросы науки советского процессуального гражданского права : труды ВЮЗИ. – Т. 38. – М. : Изд-во Московского университета, 1975. – С. 72-103.

408. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учеб. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

409. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Сквірський Ілля Олегович. – К., 2013. – 417 с.

410. Сквірський І. О. Публічне управління як категорія сучасного українського адміністративного права / І. О. Сквірський // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2013. – № 1 (85). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 66-72.

411. Склад громадської ради МВС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mvs-r.org.ua/ua/about/pro_gromadsku_radu_pri_mvs_ukrani/.

412. Склад громадської ради при Київській міській державній адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kievcity.gov.ua/content/122_sklad.html.

413. Склад громадської ради при Міністерстві закордонних справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://council.mfa.gov.ua/ua/about/structure/members>.

414. Склад громадської ради при Міністерстві охорони здоров'я України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/mtpc_staff/.

415. Слобожан О. В. Загальна характеристика діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні / О.В. Слобожан // Демократичне врядування. – 2010. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_5/fail/Sloboz.pdf.

416. Словник термінів і понять, що вживаються у чинних нормативно-правових актах України / [О. В. Богачова, К. С. Винокуров, Ю. І. Крусь,

О. А. Менюк, С. А. Менюк] ; від. ред. : В. Ф. Сіренко, С. Р. Станік. – К. : Оріяни, 1999. – 502 с.

417. Словник української мови : в 11-ти т. – Т. 8 : При–Р. / редкол. : І. К. Білодід (голова) та ін. – К. : Наук. думка, 1977. – 721 с.

418. Словник-довідник для працівників органів державної податкової служби / [М. О. Бондаренко, Ю. І. Ляшенко, Л. А. Савченко та ін.] ; за ред. М. Я. Дем'яненка, П. В. Мельника. – К. : ДІЯ, 2001. – 344 с.

419. Советский юридический словарь / под. ред. С. Братусь, Н. Казанцев, С. Кечекьян. – М. : Госюриздат, 1953. – 782 с.

420. Советы народных депутатов. Конституционные основы организации и деятельности. – М., 1918. – 548 с.

421. Сокал Р. Р. Кластер-анализ и классификация : предпосылки и основные направления / Р. Р. Сокал // Классификация и кластер : [пер. с англ. яз.]. – М. : Мир, 1980. – С. 6-13.

422. Солянік К. Здійснення виконавчими органами місцевих рад функцій органів виконавчої влади / К. Солянік// Підприємництво, господарство, право – 2002. – № 2. – С. 73-76.

423. Солянік К. Припинення дії актів органів місцевого самоврядування : проблеми реалізації / К. Солянік // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1 (15). – С. 90-93.

424. Стеценко С. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 39 – 47.

425. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – [3-тє вид., перероб. та доп.]. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.

426. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади : теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : моногр. / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

427. Теория государства и права : курс лекций / под. ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – 672 с.

428. Теория государства и права : учеб. для вузов / В. М. Корельський, В. Д. Перевалова. – М. : НОРМА-ИНФА, 2002. – 710 с.
429. Теория права и государства : учеб. / [В. С. Афанасьев, А. Г. Братко, В. Н. Бутылин и др.] ; под ред. В. В. Лазарева. – М. : Право и Закон, 1996. – 424 с.
430. Теорія держави і права : підруч. / [О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.] ; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с.
431. Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України / [Н. П. Матюхіна] ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 120 с.
432. Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / В. Тимощук. – К. : ВІ ЕН ЕЙ, 2015. – 124 с.
433. Тимощук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. П. Тимощук. – К., 2009. – 21 с.
434. Тимощук В. П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : монограф. / В. П. Тимощук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
435. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/996-2010-%D0%BF>.
436. Тищенко Н. М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины : проблемы теории и пути совершенствования / Н. М. Тищенко. – Х. : Право, 1998. – 268 с.

437. Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. – Сер. : Юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 101-105.

438. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України : теоретичні засади видання та реалізації: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Томкіна Олена Олексіївна. – К., 2005. – 195 с.

439. Топор І. В. Поняття та види учасників адміністративного судочинства: проблеми теорії // І. В. Топор. – Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. – О., 2011. – Вип. 58. – С. 264-271.

440. Угода щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою від 26.01.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=827ab90e-876c-4935-a60b-5b850a1af087>.

441. Угода щодо регіонального розвитку Волинської області між Кабінетом Міністрів України та Волинською обласною радою від 12.01.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=3ada40e5-321d-4076-999c-619b0b4bba47>

442. Угода щодо регіонального розвитку Івано-Франківської області між Кабінетом Міністрів України та Івано-Франківською обласною радою від 06.10.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=d1ce9ded-8823-48f9-9dbd-8836f5d75aaa>.

443. Угода щодо регіонального розвитку Херсонської області між Кабінетом Міністрів України та Херсонською обласною радою від 19.10.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=ee34736f-4318-4dd7-90f6-e4e155f0bbe7>.

444. Угода щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою від 31.12.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=ecf168fb-bd64-4d92-83e8-20652195ddb5>

445. Узагальнення судової практики застосування адміністративними судами Дніпропетровського апеляційного адміністративного округу положень

Закону України «Про громадські об'єднання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apladm.dp.court.gov.ua/userfiles/obyednannya.doc>.

446. Участь громадян у законодавчому процесі : інформаційно-аналітичне дослідження / за ред. А. М. Євгенєвої. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. – 48 с.

447. Федоренко В. Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні : теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4-5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minjust.gov.ua.

448. Философский словарь / ред. И. Т. Фролов [5-е изд.]. – М. : Политиздат, 1986. – 590 с.

449. Філософський словник / [Л. О. Аза, Є. І. Андрос, В. М. Блейхер та ін.]; за заг. ред. В. І. Шинкарука. – 2-ге вид. – К. : Головна редакція УРЕ, 1986. – 796 с.

450. Фрицький Ю. О. Теоретичні засади державної влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Ю. О. Фрицький. – К., 2009. – 38 с.

451. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі : міжнародно-правовий документ від 05.07.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_209.

452. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини : концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. / Олена Іванівна Харитонova. – О., 2004. – 435 с.

453. Хоменко В. О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хоменко Віктор Олександрович. – К., 2016. – 220 с.

454. Хріпливець Д. Є. Удосконалення системи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування / Д. Є. Хріпливець // Теорія та

практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2010. – Вип. 4 (31) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/12.pdf>.

455. Хряпинський А. П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хряпинський Антон Петрович. – Х., 2014. – 198 с.

456. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/435-15>.

457. Цивільний процесуальний кодекс України : наук.-практ. коментар / [С. С. Бичкова, Ю. В. Білоусов, В. І. Бірюков та ін.] ; за заг. ред. С. С. Бичкової. – К. : Атіка, 2008. – 840 с.

458. Цоклан В. І. Система сучасних джерел конституційного права / В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2009. – 400 с.

459. Чайко В. С. Контрольно-наглядове провадження органів внутрішніх справ України як форма адміністративно-правової діяльності / В. С. Чайко [Електронний ресурс] – Режим доступу - http://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full_article&id=553

460. Черников В. В. Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления : лекция / Черников В. В. – М. : МЮИ МВД, 1996. – 21с.

461. Чернов С. І. Публічне адміністрування : текст лекцій / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 97с.

462. Чечина Н. А. Гражданские процессуальные отношения : учеб. пособ. / Н. А. Чечина. – Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1962. – 68 с.

463. Чугурова Т. В. Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве : автореф. дис. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. В. Чугурова. – Самара, 2007 – 18 с.

464. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В. М. Шаповал. – К. : Програма Л, 1995. – 136 с.

465. Швед Е. Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07/ Швед Едуард Юрійович. – Х., 2009. – 200 с.

466. Шергин А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М.: Юрид. лит., 1979.– 144 с.

467. Шестак В. С. Участь громадськості у правотворчому забезпеченні реалізації культурної функції держави / В. С. Шестак // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 45. – С. 117-121.

468. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. / А. М. Школик. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

469. Шпак А. П. Адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності у сфері освіти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шпак Андрій Петрович. – К., 2015. – 210 с.

470. Щеглов В. Н. Гражданское процессуальное правоотношение : учеб. пособ. / В. Н. Щеглов. – М. : Юридическая литература, 1966. – 168 с.

471. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Щерба Анна Вікторівна. – Х., 2011. – 198 с.

472. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ : Лист Вищого адміністративного суду від 01.06.2010 № 781/11/13-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/v781_760-10.

473. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / [Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская, И. А. Иконицкая и др.]; под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайла. – М. : Юрид. лит., 1976. – 279 с.

474. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова [3-е изд.]. – М. : Юринформцентр, 1995. – 365 с.

475. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. – Т. 5 : П–С. – 2003. – 736 с.

476. Явич Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений / Л. С. Явич. – М.: Изд-во юрид. лит, 1961. – 172 с.

477. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : моногр. / А. Ю. Якимов. – М. : Проспект, 1999. – 200 с.

478. Якуб М. Л. Процессуальная форма в уголовном судопроизводстве / М. Л. Якуб. – М. : Юрид. лит., 1981. – 237 с.

479. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посібник / О. Н. Ярмиш., В. О. Серьогін / за заг. ред. Тодики Ю.М. – Х.: Вид-во Націон. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.

480. Ястремська О. М. Публічне адміністрування : навч. посіб.к / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. – Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с.

481. Яхин Ф. Ф. Действие административно-правовых актов : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Яхин Филлос Флюрович. – М., 2004. – 215 с.

482. Ященко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень / Т. Ященко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 2 (29). – С. 183-189.

“ЗАТВЕРДЖУЮ”

Директор
Науково-дослідного інституту
публічного права,
доктор юридичних наук, професор

В.В. Галуцько

«11» квітня 2016 р.



415

АКТ

впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук Артеменка Ігоря Анатолійовича на тему «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» у наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія у складі: директора Інституту – завідувача відділу публічно-правового забезпечення розвитку підприємництва – доктора юридичних наук, професора Галуцько В.В., заступника директора Інституту з наукової роботи – завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт – доктора юридичних наук Коросєд С.О., завідувача відділу проблем захисту суб'єктів публічно-правових відносин – доктора юридичних наук, доцента Овчарука С.С., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Артеменка Ігоря Анатолійовича на тему «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» (на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальностями 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права, та використовуються Інститутом в межах реалізації тем наукових досліджень "Правове забезпечення розвитку підприємництва та органів місцевого самоврядування" (номер державної реєстрації № 0115U005255) та "Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин" (номер державної реєстрації № 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Артеменка Ігоря Анатолійовича на тему «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук вважати впровадженими в наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Директор Науково-дослідного інституту публічного права – завідувача відділу публічно-правового забезпечення розвитку підприємництва, доктор юридичних наук, професор

Галуцько В.В.

Заступник директора Науково-дослідного інституту публічного права з наукової роботи – завідувач відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, доктор юридичних наук

Коросєд С.О.

Завідувач відділу проблем захисту суб'єктів публічно-правових відносин Науково-дослідного інституту публічного права, доктор юридичних наук, доцент

Овчарук С.С.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Інституту
права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»
кандидат юридичних наук, доцент

Терещенко А.Л.

24.01.2016 р.

**А К Т**

про впровадження результатів дисертації здобувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента Артеменка Ігоря Анатолійовича за темою «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» у наукову діяльність інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Комісія у складі: заступника директора – начальника відділу навчально-методичної роботи Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», кандидата юридичних наук Орловської Ірини Григорівни (голова); завідувача кафедри цивільного, господарського та кримінального права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора, член-кореспондента НАПрН України Олефіра Віктора Івановича; завідувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора Фрицького Юрія Олеговича; голови науково-методичного об'єднання Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук Короєда Сергія Олександровича, склала цей акт про те, що матеріали дисертації здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук (зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) Артеменка Ігоря Анатолійовича на тему «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання окремих інститутів адміністративного права та адміністративної відповідальності в Україні.

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності викладачів, докторантів та здобувачів кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та

суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна».

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження кандидата юридичних наук, доцента Артеменка Ігоря Анатолійовича на тему «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» вважати впровадженими в наукову діяльність Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання окремих інститутів адміністративного права та адміністративної відповідальності в Україні.

Голова комісії:



І.Г. Орловська

Члени комісії:



В.І. Олефір



Ю.О. Фрицький



С.О. Короед

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор

Національної академії

внутрішніх справ,

доктор юридичних наук, професор

С.С. Чернявський



А К Т

про впровадження результатів дисертації здобувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента Артеменка Ігоря Анатолійовича за темою «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» у науково-дослідну роботу Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: заступник начальника відділу організації науково-дослідної роботи кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Калиновського Олександра Валерійовича (голова комісії), провідного наукового співробітника відділу організації науково-дослідної роботи кандидата юридичних наук Севрука Володимира Геннадійовича; провідного наукового співробітника відділу організації науково-дослідної роботи кандидата юридичних наук Павленка Сергія Олексійовича, склала цей акт про те, що матеріали дисертацій здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук (зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) Артеменка Ігоря Анатолійовича за темою «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі кафедр адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання окремих інститутів адміністративного права та адміністративної відповідальності в Україні.

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності викладачів, докторантів та ад'юнктів кафедр адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ

ВИСНОВОК

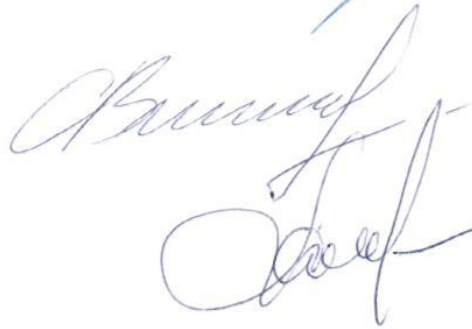
Результати дисертаційного дослідження кандидата юридичних наук, доцента Артеменка Ігоря Анатолійовича за темою «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Національної академії внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання окремих інститутів адміністративного права та адміністративної відповідальності в Україні.

Голова комісії:



О.В. Калиновський

Члени комісії:



В.Г. Севрук

С.О. Павленко

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**
вул. Козацька, 116, м. Київ, 03118
Тел. 228-10-31
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**
116 Kozatska Str., Kyiv, 03118
Tel. 228-10-31
E-mail: sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

№ _____

На № _____

від _____

11.04.2016

Довідка

про використання результатів здобувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента Артеменка Ігоря Анатолійовича за темою «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» в науково-дослідній діяльності Науково-дослідного інституту публічного права

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Артеменка Ігоря Анатолійовича на тему «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» спрямовані на розробленість проблеми щодо визначення поняття та характеристики органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права.

Окремо наголошено на пропозиціях та рекомендаціях щодо внесення змін і доповнень до проектів Адміністративно-процедурного кодексу України та Закону України «Про нормативно-правові акти», розробки проекту Закону «Про систему органів публічної адміністрації», що використовуються Інститутом в науково-дослідній роботі його наукових відділів в межах реалізації тем наукових досліджень «Правове забезпечення розвитку підприємництва та органів місцевого самоврядування» (номер державної реєстрації № 0115U005255) та «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації № 0115U005495).

Директор Інституту



В. В. Галуцько

ЗАТВЕРДЖУЮ

Заступник директора
 Маріупольського інституту
 Міжрегіональної Академії
 управління персоналом,
 кандидат юридичних наук


В.О. Резніченко

«16» _____ 05 _____ 2016 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук Артеменка Ігоря Анатолійовича за темою «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право у навчальний процес Маріупольського інституту Міжрегіональної Академії управління персоналом

Комісія у складі завідувача кафедри правознавства Богуславського В.М., старшого викладача Пишневської Н.І., викладача Богомолова В.Н. склала цей акт в тому, що комісією вивчені матеріали лекцій, підготовлені здобувачем кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидатом юридичних наук Артеменко Ігорем Анатолійовичем за результатами дисертаційного дослідження на тему «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика».

Комісія прийшла до висновку, що лекції, підготовлені здобувачем кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидатом юридичних наук Артеменко І.А., виконані з урахуванням змін до законодавства, представляють цінність для навчального процесу у зв'язку з актуальністю на сьогоднішній час теми дослідження. Форма викладання матеріалів представлено на достатньому теоретичному та методичному рівні та ґрунтуються на результатах проведеного автором глибокого дослідження чинного законодавства, практики його застосування та наукових джерел і можуть бути впроваджені у навчальний процес Маріупольського інституту Міжрегіональної Академії управління

персоналом при викладенні дисциплін «Адміністративне право України», а також використані у науково-дослідній роботі слухачів.

Лекції були заслухані на засіданні кафедри правознавства Маріупольського інституту МАУП та рекомендовані для використання у навчальному процесі.

В якості рекомендованих джерел в лекції визначено такі публікації:

1. Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 36–40.
2. Артеменко І. А. Поняття та зміст адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2012. – № 5 (47). – С. 56–60.
3. Артеменко І. А. До питання реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади в адміністративному судочинстві / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2013. – № 1 (48). – С. 34–38.
4. Артеменко І. А. Общественные объединения как участники правотворческого процесса / И. А. Артеменко // Закон и жизнь (LegeasiViata). – № 3/3 (267). – 2014. – С. 6–10.
5. Артеменко І. А. Общественные объединения как участники управленческих производств относительно получения административных услуг: вопросы сегодняшнего дня / И. А. Артеменко // Закон и жизнь (LegeasiViata). – № 4/2 (268). – 2014. – С. 4–7.
6. Артеменко І. А. Государственные предприятия, учреждения и организации как субъекты административно-процесуального права / И. А. Артеменко // Закон и жизнь (LegeasiViata). – № 6/3 (270). – 2014. – С. 3–5.
7. Артеменко І. А. Особенности административно-процесуальной правосуб'єктности органов исполнительной власти как сторон и третьих лиц в административном процессе / И. А. Артеменко // Социально-гуманитарный вестник Юга России. – 2013. – № 6 (37). – С. 111–116.
8. Артеменко І. А. Місце та особливості громадських об'єднань в системі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Порівняльно-аналітичне право. – № 3-1. – 2013. – С. 193–196.
9. Артеменко І. А. Правова природа об'єднань громадян як суб'єктів адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4. – С. 157–161.
10. Артеменко І. А. Адміністративні акти органів виконавчої влади : питання класифікації та стадії процедури їх прийняття / І. А. Артеменко // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 6.
11. Артеменко І. А. Щодо співвідношення категорій «об'єднання громадян» та «громадські об'єднанням»: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Мина справа. – 2013. – № 6. – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 224–229.
12. Артеменко І. А. Процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – Випуск. 21. – Ч. 1. – Т. 2. – С. 109–111.

13. Артеменко І. А. Напрямки діяльності суб'єктів публічної адміністрації та її процесуальні форми / І. А. Артеменко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2013. – Випуск 23. – Ч. II. – Т. 2. – С. 80–83.

14. Артеменко І. А. Особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань : поняття, зміст та форми реалізації / І. А. Артеменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2013. – Вип. 3. – Т. 2. – С. 9–13.

15. Артеменко І. А. Громадські об'єднання як суб'єкти контрольних проваджень: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 1. – Т. 2. – С. 47–51.

16. Артеменко І. А. Процедура прийняття адміністративних актів органами виконавчої влади як суб'єкта адміністративно-процесуального права // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 6. – Т. 1.

17. Артеменко І. А. Громадські об'єднання як учасники судового адміністративного процесу: права та обов'язки / І. А. Артеменко // Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 136–140.

18. Артеменко І. А. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративно-деліктного процесу: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Право і суспільство. – 2014. – № 2. – С. 115–120.

19. Артеменко І. А. Доктринальна основа визначення сутності органу виконавчої влади як суб'єкта адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Право і безпека. – 2014. – № 3 (54). – С. 31–35.

20. Артеменко І. А. Питання реалізації процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади: поняття, види та зміст / І. А. Артеменко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 3 (66). – С. 119–129.

Члени комісії:

Завідувач кафедри
правознавства



В.М. Богуславський

Старший викладач
кафедри правознавства



Н.І. Пишневська

Викладач
кафедри правознавства



В.Н. Богомолова

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
 Національної академії внутрішніх справ,
 доктор юридичних наук, професор

С. Д. Гусарєв

06.09.2016 р.

**А К Т**

про впровадження результатів дисертації здобувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента Артеменка Ігоря Анатолійовича за темою «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» у навчальний процес Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: т.в.о. начальника відділу організації та координації освітнього процесу, кандидата юридичних наук Хуторянського О.В. (голова комісії), начальника кафедри адміністративного права і процесу, доктора юридичних наук, професора Кузьменко Оксани Володимирівни; начальника кафедри адміністративної діяльності, доктора юридичних наук, професора Константінова Сергія Федоровича, склала цей акт про те, що результати дисертації кандидата юридичних наук, доцента Артеменка Ігоря Анатолійовича за темою «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» впроваджені у навчальний процес та науково-дослідну роботу академії, зокрема:

1. Матеріали дисертації Артеменка Ігоря Анатолійовича застосовуються у навчальному процесі при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із курсантами, студентами та слухачами з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Актуальні проблеми адміністративного права».

2. Результати дисертації Артеменка Ігоря Анатолійовича відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для слухачів магістратури та ад'юнктів, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 36–40.

Артеменко І. А. Поняття та зміст адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2012. – № 5 (47). – С. 56–60.

Артеменко І. А. До питання реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади в адміністративному судочинстві / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2013. – № 1 (48). – С. 34–38.

Артеменко І. А. Общественные объединения как участники правотворческого процесса / И. А. Артеменко // Закон и жизнь (LegeasiViata). – № 3/3 (267). – 2014. – С. 6–10.

Артеменко І. А. Общественные объединения как участники управленческих производств относительно получения административных услуг: вопросы сегодняшнего дня / И. А. Артеменко // Закон и жизнь (LegeasiViata). – № 4/2 (268). – 2014. – С. 4–7.

Артеменко І. А. Государственные предприятия, учреждения и организации как субъекты административно-процессуального права / И. А. Артеменко // Закон и жизнь (LegeasiViata). – № 6/3 (270). – 2014. – С. 3–5.

Артеменко І. А. Ступінь наукової розробленості проблеми щодо визначення поняття та характеристики органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Visegrad journal on human rights (Республіка Словаччина). – 2016. – № 2. – Р. 46-53.

Артеменко І. А. Особенности административно-процессуальной правосубъектности органов исполнительной власти как сторон и третьих лиц в административном процессе / И. А. Артеменко // Социально-гуманитарный вестник Юга России. – 2013. – № 6 (37). – С. 111–116.

Артеменко І. А. Місце та особливості громадських об'єднань в системі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Порівняльно-аналітичне право. – № 3-1. – 2013. – С. 193–196.

Артеменко І. А. Правова природа об'єднань громадян як суб'єктів адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4. – С. 157–161.

Артеменко І. А. Адміністративні акти органів виконавчої влади : питання класифікації та стадії процедури їх прийняття / І. А. Артеменко // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 6. – С. 158-160

Артеменко І. А. Щодо співвідношення категорій «об'єднання громадян» та «громадські об'єднанням»: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Мина справа. – 2013. – № 6. – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 224–229.

Артеменко І. А. Процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – Випуск. 21. – Ч. 1. – Т. 2. – С. 109–111.

Артеменко І. А. Напрямки діяльності суб'єктів публічної адміністрації та її процесуальні форми / І. А. Артеменко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2013. – Випуск 23. – Ч. II. – Т. 2. – С. 80–83.

Артеменко І. А. Особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань : поняття, зміст та форми реалізації / І. А. Артеменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2013. – Вип. 3. – Т. 2. – С. 9–13.

Артеменко І. А. Громадські об'єднання як суб'єкти контрольних проваджень: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 1. – Т. 2. – С. 47–51.

Артеменко І. А. Процедура прийняття адміністративних актів органами виконавчої влади як суб'єкта адміністративно-процесуального права // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 6-1. – Т. 2. – С. 123–127

Артеменко І. А. Громадські об'єднання як учасники судового адміністративного процесу: права та обов'язки / І. А. Артеменко // Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 136–140.

Артеменко І. А. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративно-деліктного процесу: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Право і суспільство. – 2014. – № 2. – С. 115–120.

Артеменко І. А. Доктринальна основа визначення сутності органу виконавчої влади як суб'єкта адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Право і безпека. – 2014. – № 3 (54). – С. 31–35.

Артеменко І. А. Питання реалізації процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади: поняття, види та зміст / І. А. Артеменко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 3 (66). – С. 119–129.

Артеменко І. А. Деякі питання класифікації органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2016. – Вип. 3. – С. 114–117.

Артеменко І. А. Напрямки діяльності суб'єктів публічної адміністрації та її процесуальні форми / І. А. Артеменко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія «Юриспруденція». – 2016. – № 20. – С. 79–82.

Артеменко І. А. Доктринальні аспекти визначення категорії «адміністративно-процесуальне право» / І. А. Артеменко // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2016. – № 3. – С. 39–45.

Артеменко І. А. Поняття, види та особливості адміністративно-процесуальних відносин за участю органів публічної адміністрації / І. А. Артеменко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2016. – Випуск 38. – С. 78–82.

Артеменко І. А. До питання структури та змісту адміністративно-процесуальної правосуб'єктності / І. А. Артеменко // Головні напрямки систематизації та вдосконалення законодавства України : матеріали міжнар.

наук.-практ. конф., Київ, 20–21 жовтня 2012 р. : у 2-х т. – Т. 2 – К. : Центр правових наукових досліджень, 2012. – С. 8–10.

Артеменко І. А. До питання класифікації адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Національне та міжнародне право в сучасному вимірі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Запоріжжя, 28–29 вересня 2012 р. : у 2-х ч. – Ч. 2 – Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2012. – С. 43–44.

Артеменко І. А. До питання про відмінності адміністративного акта органів виконавчої влади від інших правових актів / І. А. Артеменко // Актуальні проблеми адміністративного права та процесу : всеукраїнська науково-практична конференція, Донецьк, 28 вересня 2012 р. – Донецьк : Донецький юридичний інститут МВС України, 2013. – С. 51–53.

Артеменко І. А. Зміст адміністративних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації / І. А. Артеменко // Актуальні питання державно-правового будівництва України: сучасний період : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Львів, 02–03 листопада 2012 р. : у 2-х ч. – Ч. II – Л. : Центр правничих ініціатив, 2012. – С. 18–19.

Артеменко І. А. До питання про визначення поняття «публічна адміністрація» в Україні / І. А. Артеменко // Людина, суспільство, держава: публічно-правовий аспект : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «VIII Прибузькі юридичні читання», Миколаїв, 23–24 листопада 2012 р. – Миколаїв. : Іліон, 2012. – С. 186–187.

Артеменко І. А. Процесуальні форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації / І. А. Артеменко // Актуальні правові та організаційні проблеми публічного управління та судочинства : Зб. наук. пр. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кіровоград, 12-13 квітня 2013 р.) : у 2-х частинах. – Ч. I : «Науково-практичні аспекти оптимізації управлінської діяльності органів державної влади. Розбудова системи місцевого самоврядування України в умовах здійснення політичної реформи». – К : НДІ ППП НАПрН України, 2013. – С. 56–58.

Артеменко І. А. Громадські об'єднання в сфері охорони громадського порядку як суб'єкт адміністративно-процесуальних відносин / І. А. Артеменко // Актуальні питання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ : науково-практичного семінару (м. Харків, 8 листопада 2013 р.). – Х. : ХНУВС, 2013. – С. 35–37.

Артеменко І. А. Форми реалізації громадського контролю за участю громадських об'єднань / І. А. Артеменко // Правоохоронна функція держави : теоретико-методологічні та історико-правові проблеми : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 квітня 2014). – Х. : ХНУВС, 2014. – С. 23–26.

Артеменко І. А. Аналіз наукових поглядів щодо змісту категорії «адміністративно-процесуальна правосуб'єктність органу виконавчої влади» / І. А. Артеменко // Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та

практики : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12-13 грудня 2014 р.). – О. : Причорноморська фундація права, 2014. – С. 25-28.

Артеменко І. А. Щодо розуміння процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави : матер. III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 грудня 2014 р.). – Х. : ХНУВС, 2014. – С. 28–30.

Артеменко І. А. Суб'єкти адміністративно-процесуального права та місце серед них державних підприємств, установ та організацій / І. А. Артеменко // Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 10 жовтня 2014 р.). – О. : ОДУВС, 2014. – С. 109 – 111.

3. Зазначені праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами використання під час підготовки та проведення усіх видів занять.

Голова комісії:

О.В. Хуторянський

Члени комісії:

О.В. Кузьменко

С.Ф. Константінов

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Інституту
права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»
кандидат юридичних наук, доцент

Терещенко А.Л.

24.05.2016 р.

**А К Т**

про впровадження результатів дисертації здобувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, доцента Артеменка Ігоря Анатолійовича за темою «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» у навчальний процес Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Комісія у складі: заступника директора – начальника відділу навчально-методичної роботи Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», кандидата юридичних наук Орловської Ірини Григорівни (голова); завідувача кафедри цивільного, господарського та кримінального права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора, член-кореспондента НАПрН України Олефіра Віктора Івановича; завідувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора Фрицького Юрія Олеговича, склала цей акт про те, що основні результати дисертаційного дослідження кандидата юридичних наук, доцента Артеменка Ігоря Анатолійовича за темою «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика», які викладені у його наукових працях:

Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 36–40.

Артеменко І. А. Поняття та зміст адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2012. – № 5 (47). – С. 56–60.

Артеменко І. А. До питання реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади в адміністративному судочинстві / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2013. – № 1 (48). – С. 34–38.

Артеменко И. А. Общественные объединения как участники правотворческого процесса / И. А. Артеменко // Закон и жизнь (LegeasiViata). – № 3/3 (267). – 2014. – С. 6–10.

Артеменко И. А. Общественные объединения как участники управленческих производств относительно получения административных услуг: вопросы сегодняшнего дня / И. А. Артеменко // Закон и жизнь (LegeasiViata). – № 4/2 (268). – 2014. – С. 4–7.

Артеменко И. А. Государственные предприятия, учреждения и организации как субъекты административно-процессуального права / И. А. Артеменко // Закон и жизнь (LegeasiViata). – № 6/3 (270). – 2014. – С. 3–5.

Артеменко І. А. Ступінь наукової розробленості проблеми щодо визначення поняття та характеристики органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Visegrad journal on human rights (Республіка Словаччина). – 2016. – № 2. – Р. 46-53.

Артеменко И. А. Особенности административно-процессуальной правосубъектности органов исполнительной власти как сторон и третьих лиц в административном процессе / И. А. Артеменко // Социально-гуманитарный вестник Юга России. – 2013. – № 6 (37). – С. 111–116.

Артеменко І. А. Місце та особливості громадських об'єднань в системі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Порівняльно-аналітичне право. – № 3-1. – 2013. – С. 193–196.

Артеменко І. А. Правова природа об'єднань громадян як суб'єктів адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4. – С. 157–161.

Артеменко І. А. Адміністративні акти органів виконавчої влади : питання класифікації та стадії процедури їх прийняття / І. А. Артеменко // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 6. – С. 158-160

Артеменко І. А. Щодо співвідношення категорій «об'єднання громадян» та «громадські об'єднання»: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Мина справа. – 2013. – № 6. – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 224–229.

Артеменко І. А. Процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – Випуск. 21. – Ч. 1. – Т. 2. – С. 109–111.

Артеменко І. А. Напрямки діяльності суб'єктів публічної адміністрації та її процесуальні форми / І. А. Артеменко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2013. – Випуск 23. – Ч. II. – Т. 2. – С. 80–83.

Артеменко І. А. Особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань : поняття, зміст та форми реалізації / І. А. Артеменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2013. – Вип. 3. – Т. 2. – С. 9–13.

Артеменко І. А. Громадські об'єднання як суб'єкти контрольних проваджень: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Науковий вісник

Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 1. – Т. 2. – С. 47–51.

Артеменко І. А. Процедура прийняття адміністративних актів органами виконавчої влади як суб'єкта адміністративно-процесуального права // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 6-1. – Т. 2. – С. 123–127

Артеменко І. А. Громадські об'єднання як учасники судового адміністративного процесу: права та обов'язки / І. А. Артеменко // Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 136–140.

Артеменко І. А. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративно-деліктного процесу: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Право і суспільство. – 2014. – № 2. – С. 115–120.

Артеменко І. А. Доктринальна основа визначення сутності органу виконавчої влади як суб'єкта адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Право і безпека. – 2014. – № 3 (54). – С. 31–35.

Артеменко І. А. Питання реалізації процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади: поняття, види та зміст / І. А. Артеменко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 3 (66). – С. 119–129.

Артеменко І. А. Деякі питання класифікації органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права / І. А. Артеменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2016. – Вип. 3. – С. 114–117.

Артеменко І. А. Напрямки діяльності суб'єктів публічної адміністрації та її процесуальні форми / І. А. Артеменко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія «Юриспруденція». – 2016. – № 20. – С. 79–82.

Артеменко І. А. Доктринальні аспекти визначення категорії «адміністративно-процесуальне право» / І. А. Артеменко // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2016. – № 3. – С. 39–45.

Артеменко І. А. Поняття, види та особливості адміністративно-процесуальних відносин за участю органів публічної адміністрації / І. А. Артеменко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2016. – Випуск 38. – С. 78–82.

Артеменко І. А. До питання структури та змісту адміністративно-процесуальної правосуб'єктності / І. А. Артеменко // Головні напрямки систематизації та вдосконалення законодавства України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 20–21 жовтня 2012 р. : у 2-х т. – Т. 2 – К. : Центр правових наукових досліджень, 2012. – С. 8–10.

Артеменко І. А. До питання класифікації адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Національне та міжнародне право в сучасному вимірі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Запоріжжя, 28–29 вересня 2012 р. : у 2-х ч. – Ч. 2 – Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2012. – С. 43–44.

Артеменко І. А. До питання про відмінності адміністративного акта органів виконавчої влади від інших правових актів / І. А. Артеменко // Актуальні проблеми адміністративного права та процесу : всеукраїнська науково-практична

конференція, Донецьк, 28 вересня 2012 р. – Донецьк : Донецький юридичний інститут МВС України, 2013. – С. 51–53.

Артеменко І. А. Зміст адміністративних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації / І. А. Артеменко // Актуальні питання державно-правового будівництва України: сучасний період : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Львів, 02–03 листопада 2012 р. : у 2-х ч. – Ч. II – Л. : Центр правничих ініціатив, 2012. – С. 18–19.

Артеменко І. А. До питання про визначення поняття «публічна адміністрація» в Україні / І. А. Артеменко // Людина, суспільство, держава: публічно-правовий аспект : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «VIII Прибузькі юридичні читання», Миколаїв, 23–24 листопада 2012 р. – Миколаїв. : Іліон, 2012. – С. 186–187.

Артеменко І. А. Процесуальні форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації / І. А. Артеменко // Актуальні правові та організаційні проблеми публічного управління та судочинства : Зб. наук. пр. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кіровоград, 12-13 квітня 2013 р.) : у 2-х частинах. – Ч. I : «Науково-практичні аспекти оптимізації управлінської діяльності органів державної влади. Розбудова системи місцевого самоврядування України в умовах здійснення політичної реформи». – К : НДІ ППП НАПрН України, 2013. – С. 56–58.

Артеменко І. А. Громадські об'єднання в сфері охорони громадського порядку як суб'єкт адміністративно-процесуальних відносин / І. А. Артеменко // Актуальні питання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ : науково-практичного семінару (м. Харків, 8 листопада 2013 р.). – Х. : ХНУВС, 2013. – С. 35–37.

Артеменко І. А. Форми реалізації громадського контролю за участю громадських об'єднань / І. А. Артеменко // Правоохоронна функція держави : теоретико-методологічні та історико-правові проблеми : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 квітня 2014). – Х. : ХНУВС, 2014. – С. 23–26.

Артеменко І. А. Аналіз наукових поглядів щодо змісту категорії «адміністративно-процесуальна правосуб'єктність органу виконавчої влади» / І. А. Артеменко // Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12-13 грудня 2014 р.). – О. : Причорноморська фундація права, 2014. – С. 25-28.

Артеменко І. А. Щодо розуміння процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади: питання сьогодення / І. А. Артеменко // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави : матер. III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 грудня 2014 р.). – Х. : ХНУВС, 2014. – С. 28–30.

Артеменко І. А. Суб'єкти адміністративно-процесуального права та місце серед них державних підприємств, установ та організацій / І. А. Артеменко // Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 10 жовтня 2014 р.). – О. : ОДУВС, 2014. – С. 109 -111.

несуть у собі теоретичне і практичне значення, що полягає в можливості використання положень, рекомендацій і висновків у навчальному процесі під час викладання дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна

відповідальність» за програмою підготовки спеціалістів та магістрів зі спеціальності «Правознавство», проведенні семінарських і практичних занять із зазначених дисциплін, а також під час розробки навчальних і методичних посібників, лекцій і методичних рекомендацій та при удосконаленні вже існуючих та розробці нових навчальних планів і програм до зазначених навчальних дисциплін.

Використання результатів дисертаційного дослідження Артеменка Ігоря Анатолійовича, сприятиме активізації та підвищенню ефективності навчального процесу й рівня базових і спеціальних знань майбутніх юристів із зазначених дисциплін.

ВИСНОВОК

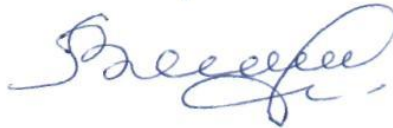
Результати дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Артеменка Ігоря Анатолійовича на тему «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика» вважати впровадженими в навчальний процес кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» під час викладання дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність», проведенні семінарських і практичних занять із зазначених дисциплін, розробці навчально-методичного забезпечення до зазначених дисциплін.

Голова комісії:



І.Г. Орловська

Члени комісії:



В.І. Олефір



Ю.О. Фрицький