

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ
Курс лекцій



КИЇВ 2022

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

Курс лекцій

*За загальною редакцією
доктора юридичних наук, доцента
І.Д. Пастуха*

Київ 2022

УДК
ББК

Авторський колектив:

Пастух І. Д., доктор юридичних наук, доцент

Плугатир М. В., кандидат юридичних наук, доцент

Співак М. В., доктор політичних наук, кандидат юридичних наук, доцент

Рецензенти:

Кузнєцов В.В. Професор спеціальної кафедри № 2 Інституту Управління державної охорони України Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор

Чорна В.Г. професор кафедри адміністративного та фінансовою права Юридичного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», доктор юридичних наук, професор

*За загальною редакцією доктора юридичних наук, доцента І. Д. Пастуха
Матеріали подано в авторській редакції*

Рекомендовано до друку вченою радою Національної академії внутрішніх справ від _____ 2022 року (протокол № ____)

Публічне адміністрування [Текст] : курс лекцій / [І.Д. Пастух, М. В. Плугатир, М.В. Співак] ; за заг. ред. І. Д. Пастуха. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. – 146 с.

Розкрито фундаментальні положення публічного адміністрування. Описано правові засади здійснення публічного адміністрування в сучасних умовах. Висвітлено стан чинного законодавства щодо здійснення публічного адміністрування, а також положення підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

Для курсантів, студентів і слухачів вищих юридичних навчальних закладів, а також осіб, яких цікавлять проблеми інституту публічного адміністрування

© Національна академія внутрішніх справ, 2022

ЗМІСТ

ТЕМА 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	5
§1. Поняття, сутність і механізм публічного адміністрування.....	5
§2. Становлення публічного адміністрування в Україні.....	12
§3. Організаційно-правові основи публічного адміністрування на сучасному етапі розвитку України.....	19
ТЕМА 2. СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	35
§ 1. Центральні органи публічної адміністрації.....	35
§ 2. Територіальні органи публічної адміністрації.....	48
§ 3. Органи місцевого самоврядування в системі органів публічної Адміністрації.....	52
ТЕМА 3. МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	57
§ 1. Механізми публічного адміністрування.....	57
§ 2. Поняття та ознаки інструментів публічного адміністрування.....	65
§ 3. Види інструментів публічного адміністрування.....	67
ТЕМА 4. АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА.....	72
§ 1. Поняття адміністративної процедури та її законодавче закріплення.....	72
§ 2. Адміністративний орган.....	78
§ 3. Учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи.....	82
§ 4. Строки та офіційне засвідчення в адміністративному провадженні.....	90
§ 5. Ініціювання адміністративного провадження.....	92
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА.....	99

ТЕМА 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

§1. Поняття, сутність і механізм публічного адміністрування.

§2. Становлення публічного адміністрування в Україні.

§3. Організаційно-правові основи публічного адміністрування на сучасному етапі розвитку України.

§1. Поняття, сутність і механізм публічного адміністрування.

Публічне адміністрування це багатопланове утворення. **Предметна область** публічного адміністрування окреслена основними поняттями: держава, політика, публічне управління й влада. У зв'язку з цим теорія публічного адміністрування є наукою **політичною і правовою**.

Визначення теорії публічного адміністрування як науки політико-юридичної було б неповним, якщо не враховувати **соціальний аспект**. Адже публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи.

Держава - інститут публічної (політичної) влади и суспільний інститут, вища форма організації сучасного суспільства.

Предметом публічного управління є: функціональний аналіз держави, діяльність її органів влади як політико-правового інституту управління суспільством і утворених відповідних політико-правових і соціальних відносин.

Поняття та види публічного адміністрування

Основу публічного адміністрування складають відносини управління. Воно утворено людьми для **свідомої саморегуляції своєї життєдіяльності** і має таке ж саме важливе значення як сім'я і власність, мораль та право, спосіб виробництва і держава, знання й інформація тощо. Управління залежить від стану суспільства, ідеалів і цінностей.

Суспільство - цілісна, складна, динамічна самокерована система, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Як складна система **суспільство складається із підсистем різного роду** (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи і прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом **механізмів соціальної регуляції**.

Соціальна регуляція полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих, організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства в цілому (його державних та інших інститутів) і впливів власних механізмів саморегуляції (наприклад орган управління громадської організації).

Мета управління полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а **його суть** – у здійсненні керуючого впливу на певні об'єкти.

Соціальне управління – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. **Воно складається з двох типів:** саморегулювання суспільства і публічного адміністрування.

Управління є цілеспрямовуючим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо).

Термін "публічне управління" (англ. *public management*) вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р.: **"Публічне управління - це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики"**.

Для того щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття "публічне управління", звернемося до етимології слів **"публічний"** та **"управління"**. Поняття **"публічний"** походить від латинського слова *publicus* - суспільний,

народний. Англійське слово *to manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука) - спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь¹.

Специфіка публічного управління:

1. Публічне управління спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею.
2. Публічне управління **поширюється на все суспільство** і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей.
3. Держава наділяє публічне управління **системною якістю**.
4. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно **здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування.**

Публічне управління - це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль.

Публічне адміністрування - 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 тощо.

Адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець).

Системоутворюючим чинником для публічного адміністрування є

¹ Обушина Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. «Ефективність державного управління». Збірник наукових праць. – 2015. – Вип. 44.– С. 53-63.

категорія «відносини адміністративних зобов'язань». Сутність цих відносин обумовлена змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнання головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України.

З них випливає, що публічна адміністрація при утворенні приймає на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень.

Цією категорією – відносинами адміністративних зобов'язань – об'єднуються чотири типи відносин, кожен з яких є складовою частиною публічного адміністрування. Це відносини:

- а) публічного управління;
- б) адміністративних послуг;
- в) відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність;
- г) відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил.

Публічна влада надає керівнику змогу в **межах закону і власних повноважень приймати будь-які управлінські рішення**. Здійснюючи ці повноваження, органи виконавчої влади видають **підзаконні акти** (наприклад акти уряду чи акти органів виконавчої влади органів місцевого самоврядування).

Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічної адміністрації на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення прав, свобод, законних інтересів людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами ².

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких видів механізмів:

- *економічного* (механізм публічного адміністрування банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- *мотиваційного* (сукупність командно-адміністративних та соціально- економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);
- *організаційного* (об'єкти, суб'єкти публічного адміністрування, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- *політичного* (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- *правового* (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо).

Публічне адміністрування складається з:

- 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур;

² Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 „Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)») / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 97 с.

2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення.

В умовах адміністративної реформи і ринкових перетворень в економіці зростає активність недержавних формувань і структур, які беруть дедалі більшу участь в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у розв'язанні політичних, господарських і соціально-культурних проблем.

Державне і громадське управління у своїй діяльності не протистоять одне одному. Як різновиди публічного адміністрування вони мають багато спільного. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань.

Державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави.

Органи державної влади, як суб'єкти державного управління, діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями.

Система державного управління за своєю структурою охоплює такі складові: суб'єкти управління (управляючу систему) – взаємодію та взаємосприяння (управлінську діяльність/процес) – суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя.

Загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування. Принципами в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються. В системі публічного адміністрування принципи – основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління.

Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є: закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів

надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей.

Загальнометодичні принципи публічного адміністрування

1) Пріоритет державної політики. У цьому контексті поняття політики означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика служить формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства в цілому. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів. Сформульовані центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики служать основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах.

2) Система управління – інформаційна система, її діяльність безпосередньо залежить від того, яка інформація використовується управляючим суб'єктом. Управляти суспільством і державою – значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією. Принцип об'єктивності – один із провідних у системі публічного управління. Дотримуватись цього принципу – значить виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень; постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону і інтересів населення.

3) Принцип економії ентропії. Поняття ентропії в теорії соціального управління позначає міру невизначеності ситуації. Принцип економії ентропії характеризує умови впорядкування системи. Чим менше вимір ентропії, тим вище впорядкованість суспільної системи.

4) Принцип найменшої дії. Його суть у спроможності відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, перехід об'єкта, що управляється, в планований стан здійснюється з найменшими

руйнуваннями. Орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя (виключаються революції і перевороти).

5) Публічне адміністрування – цілеспрямована діяльність. Він також означає раціональне використання часу одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя.

6) Публічне адміністрування – не всеохоплююча діяльність. Його сфера обмежена самоорганізацією громадянського суспільства.

7) Принцип зворотного зв'язку – один із головних елементів управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. Принцип потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії.

§ 2. Становлення публічного адміністрування в Україні.

Світова практика свідчить, що ефективність соціальних перебудов прямо пов'язана із оновленням інструментів організації суспільства. Важливими інструментами організації суспільства є інституції публічної адміністрації.

Оновлення публічної адміністрації відбувається при здійсненні політико-правових реформ. До таких реформ належать адміністративна, конституційна, судова реформи, реформи різних видів судочинства, виборчої система та інші.

В першу чергу необхідно визначитись, що ми розуміємо під адміністративною реформою. В сучасних українських умовах **адміністративна реформа** – це комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи публічного управління.

Адміністративні реформи за своїм змістом представляють систему засобів, за допомогою яких передбачається запровадити якісно нове адміністрування³.

В Україні необхідність адміністративної реформи набуває актуальності разом з переходом країни у стан незалежності⁴ і трансформацією соціально-економічних відносин. Зміст трансформації полягав у перебудові патерналістичних відносин у відносини співпраці держави з суб'єктами громадянського суспільства.

Важливими чинниками трансформаційних процесів стали такі документи, як Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки від 01.11.1990р., Концепція роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду від 31.10.1991р., Концепція судово-правової реформи в Україні від 28.04.1992р., а також низка нормативних актів і перш за все законів “Про економічну самостійність Української РСР” від 03.08.1990р., “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 08.12.1990р., “Про власність” від 07.02.1991р., “Про підприємництво” від 07.02.1991р., “Про підприємства в Україні” від 27.03.1991р., “Про захист прав споживачів” від 12.05.1991р., “Про об'єднання громадян” від 16.06.1992р., “Про державну службу” від 16.12.1993р., “Про авторське право та суміжні права” від 23.12.1993р.

Не поглиблюючись у детальний аналіз перелічених документів відзначимо, що вони передбачали введення адміністративного судочинства і створення адміністративних судів, регламентували приватну власність, встановлювали обмеження на втручання держави у господарську діяльність.

В результаті виник конфлікт між старими (що дістались у спадщину від радянських часів) і новими (що сформувались у пострадянський період) організаційно-правовими інститутами, методами і формами адміністрування.

³ Адміністрування включає: а) управління, б) надання послуг, в) забезпечення правопорядку і в) законності у діях адміністрації.

⁴ Декларація “Про державний суверенітет України” від 16 липня 1990р.; Постанова ВР УРСР “Про проголошення незалежності України” 24 серпня 1991р.

Значною мірою він поглибився з прийняттям законів “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” від 03.02.1994р. і “Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні”. Цей Закон був схвалений Верховною Радою 18 травня 1995 року і введений у систему правових актів шляхом підписання 8 червня 1995 року Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

Сутність конфлікту полягала у еkleктичному поєднанні інерції радянського управління з новими технологіями адміністрування.

Негативними залишками радянського періоду були: 1) симбіоз управлінських структур, які були пристосовані для вирішення політичних завдань⁵; 2) фактична пріоритетність підзаконних актів; 3) спрощена і організаційно відстала судова система; 4) безпрецедентна за обсягом і авторитарністю практика втручання держави в особисте життя громадян.

До соціально-правових нововведень, генерованих суспільними потребами, необхідно віднести: 1) відродження інституту приватної власності; 2) виникнення і активний розвиток місцевого самоврядування; 3) формування інститутів публічної (державної і муніципальної) служби; 4) легалізація підприємницької діяльності; 5) послідовне виведення на рівень законодавчого регулювання зв'язків держави і суб'єктів громадянського суспільства, держави і особистості.

Протиріччя між ними перетворили публічну адміністрацію у незавершений, громіздкий і внутрішньо суперечливий механізм. Як слідство, вона стала неспроможною адекватно реагувати на політичні, економічні, соціальні і ідеологічні зміни. Її персонал виявився не підготовленим до ефективних рішень і втратив вплив на підвідомчі сфери.

⁵ Административные реформы в России / Под ред. Р.Н. Байгузина. – М.: РОССПЭН, 2006. – С. 509.

Ця ситуація була кваліфікована як системна адміністративна криза, найголовніша перепона у поглибленні соціально-економічних і політичних перетворень.

Невдалі спроби оперативно подолати негативні наслідки протиріч привели до двох висновків. По-перше, стало зрозумілим, що локальними заходами неможливо вирішити проблему адаптації старого управлінського механізму до нових умов і демократичних стандартів адміністрування. По-друге, що кардинальні зміни повинні здійснюватися на основі методологічних, концептуальних положень, які повинні формуватися в програмних документах.

У пошуках виходу із кризового положення було прийнято рішення про розробку Концепції адміністративної реформи. Воно зафіксовано у п.2 Постанови Верховної Ради України “Про розробку проекту Закону України щодо структури виконавчої влади” від 13.06.1995р. Рішення сформульовано як доручення Постійній Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи щодо розробки проекту Концепції адміністративної реформи.

Такий проект був розроблений і 22 липня 1998 р. Президент України підписав Указ № 810/98 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”.

Таким чином, Концепція адміністративної реформи в Україні стала першим програмним документом, у якому сформовані узагальнені вимоги щодо ідеологічного і правового змісту публічного адміністрування і визначаються шляхи його реформування.

Оцінювати ж результативність адміністративної реформи слід за такими критеріями: яким чином здійснення адміністративної реформи позначиться на забезпеченні політичних, економічних і соціальних прав громадян; як реформування системи влади вплине на якість і доступність для громадян послуг, що надаються владними органами; наскільки здійснення адміністративної реформи сприяє підвищенню ефективності, оперативності

діяльності органів державної влади, здійсненню місцевого самоврядування. Без цього постулати щодо посилення відповідальності влади перед громадянами ніколи не поєднуються з конкретними інституціональними рішеннями і залишатимуться на рівні ритуальних гасел.

Якщо прослідкувати алгоритм уже зроблених дій, то можна виділити декілька основних етапів:

1995–2000 рр. – початок роботи в Комісії Верховної Ради над проектом Концепції адміністративної реформи, утворення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, схвалення Концепції адміністративної реформи Президентом, розробка теоретичних основ щодо проведення усіх складових адміністративної реформи. Так само для цього періоду характерним є прийняття законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування», указів Президента щодо складу Уряду та впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, запровадження урядових комітетів, прийняття Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів;

2001–2005 рр. – уведення посад державних секретарів міністерств, скасування інституту державних секретарів міністерств, скасування урядових комітетів; запровадження посади Віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи, відновлення урядових комітетів; ліквідація посади Віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи. Фактично цей період можна схарактеризувати як період становлення складових системи виконавчої влади та «пристосування» таких елементів до реальних умов;

2006–2009 рр. – прийняття за основу проекту Концепції реформування публічної адміністрації на засіданні Національної Ради з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові, прийняття першого Закону України «Про Кабінет Міністрів України», прийняття двох редакцій Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у 2006 та 2008 році, схвалення Розпорядженням Кабінету Міністрів України робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації, активна

діяльність Міністерства регіональної політики та будівництва щодо підготовки адміністративно-територіальної реформи, доручення Розпорядженням Кабінету Міністрів України Міністерству юстиції України розробити законопроект «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»;

2010 р. – окремий етап проведення адміністративної реформи, що характеризується внесенням суттєвих змін до законодавства щодо організації системи органів виконавчої влади. Передусім потрібно відзначити той факт, що 1 жовтня 2010 року було оголошено рішення Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222 від 8 грудня 2004 р., що спричинило низку суттєвих подальших змін у законодавстві. Так, 7 жовтня 2010 р., з урахуванням внесення змін на підставі згаданого Рішення Конституційного Суду України, було прийнято Закон «Про Кабінет Міністрів України». Згодом, 9 грудня 2010 р., видано Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого стара система центральних органів виконавчої влади, що складалася з міністерств, державних комітетів і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, припинила своє існування. На зміну державним комітетам прийшли служби, агентства та інспекції, а кількість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом було скорочено з двадцяти дев'яти до трьох. Крім того цим Указом було змінено застарілий «галузевий» принцип класифікації органів виконавчої влади на функціональний, що більше відповідає світовим тенденціям і сучасним реаліям;

2011–2013 рр. – прийняття довгоочікуваного Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», який уперше за історію української незалежності на рівні закону визначив види центральних органів виконавчої влади, їх систему та компетенцію. Так само 2011 року було прийнято важливий Закон України «Про доступ до публічної інформації», який визначив, що органи державної влади є «розпорядниками публічної

інформації» і вимоги щодо надання інформації громадянам та юридичним особам такими суб'єктами. Відтак суттєвий крок було зроблено в напрямку підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади. Цим же Законом встановлено заборону у відмові для розпорядників публічної інформації відмовляти в наданні таких відомостей. Цього ж року розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні», якою було визначено принципи функціонування системи електронного урядування та її складових і встановлено порядок взаємодії органів публічної влади з громадянами за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій для належного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Згодом, на підтвердження існування «сервісної» складової державної політики, 2012 року було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», який уперше на законодавчому рівні визначив поняття таких послуг, установив чіткий порядок їх надання та відповідальність органів державної влади за неналежне надання/ненадання таких послуг;

2014 р. – початок нового етапу адміністративної реформи, пов'язаний зі внесенням змін до Конституції України шляхом прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» і приведенням відповідно до Основного Закону держави всієї нормативно-правової бази, насамперед тих законів і підзаконних актів, що стосуються організації системи органів виконавчої влади, – Закону України «Про Кабінет Міністрів України», внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», схвалення стратегії сталого розвитку "Україна - 2020" (Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015) тощо⁶.

⁶ Міхровська М.С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи. Адміністративне право і процес. Науково-практичний журнал, заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-10-2015/item/348-administrativna-reforma-v-ukrayini-analiz-periodyzatsiya-ta-perspektyvy-mikhrovska-m-s>

§ 3. Організаційно-правові засади публічного адміністрування на сучасному етапі розвитку України.

Указом Президента України від 13 серпня 2014 року № 644/2014 затверджено Положення про Національну раду реформ відповідно до якого **Національна рада реформ** є спеціальним консультативно-дорадчим органом при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації.

Метою діяльності Національної ради реформ є забезпечення впровадження єдиної, узгодженої державної політики реформ в Україні, налагодження ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ із залученням до співпраці з цих питань міжнародної спільноти, впровадження системного підходу до стратегічного планування, узгодження позицій та моніторингу реалізації реформ щодо забезпечення сталого розвитку України як передумови зростання добробуту її населення, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Основними завданнями Національної ради реформ є:

визначення напрямів та пріоритетів реформ, спрямованих на впровадження Стратегії сталого розвитку України, реалізацію національних інтересів та захист конституційних прав і свобод людини і громадянина, вироблення єдиної, узгодженої державної політики, напрацювання стратегії та механізмів впровадження реформ;

забезпечення досягнення консенсусу у питаннях впровадження реформ між Президентом України, органами державної влади та громадянським суспільством;

сприяння скоординованій реалізації реформ, забезпечення моніторингу ефективності їх реалізації;

узгодження позицій щодо ресурсної підтримки процесів розроблення і впровадження реформ;

визначення пріоритетів нормативного та розпорядчого забезпечення практичної реалізації реформ;

розгляд пропозицій щодо планування реформ.

Національна рада реформ утворюється у складі Голови та інших членів Національної ради реформ, які беруть участь у її роботі на громадських засадах.

Головою Національної ради реформ є Президент України.

До складу Національної ради реформ входять: Голова Верховної Ради України (за згодою), Прем'єр-міністр України та інші члени Кабінету Міністрів України, які очолюють міністерства, – за погодженням із Прем'єр-міністром України, а також за згодою: Голова Національного банку України, голови комітетів Верховної Ради України, чотири представники від громадських об'єднань, представник Дорадчої ради реформ.

Персональний склад Національної ради реформ затверджує Президент України.

Рішення Національної ради реформ в разі потреби реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів або взяття відповідними членами Національної ради реформ публічних зобов'язань реалізувати право законодавчої ініціативи, право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України, ініціювати прийняття актів Національного банку України, що оформлюються публічними угодами таких членів Національної ради реформ ⁷.

Цим же документом визначено, що **Виконавчий комітет реформ** є допоміжним органом при Президентові України, основними завданнями якого

⁷ Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ. Указ Президента України від 13 серпня 2014 року № 644/2014. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644/2014>

є підготовка пропозицій щодо стратегічного планування реформ, їх узгодженого впровадження та моніторинг реалізації реформ.

Комітет відповідно до покладених на нього завдань:

здійснює організаційно-аналітичне забезпечення діяльності Національної ради реформ;

забезпечує підготовку та узгодження проектів порядку денних засідань Національної ради реформ, підготовку проектів рішень Національної ради реформ;

розробляє критерії та показники оцінки досягнення цілей реформ, здійснює моніторинг упровадження та ефективності реалізації в Україні реформ, досягнення цілей реформ, ходу виконання рішень Національної ради реформ;

за результатами здійснюваного моніторингу вживає заходів щодо забезпечення своєчасного, у повному обсязі виконання рішень Національної ради реформ, подає Національній раді реформ інформацію, документи та матеріали щодо виконання її рішень, інформацію про хід реформ і пропозиції щодо коригування напрямів, пріоритетів, стратегії та механізмів упровадження реформ;

готує та подає на розгляд Національній раді реформ проект Стратегії сталого розвитку України, пропозиції щодо планування реформ, виходячи зі стратегічних інтересів держави у правовій, економічній, соціальній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах, а також висновки, пропозиції, матеріали щодо інноваційних проектів, проектів реформ;

забезпечує інформування громадськості та міжнародної спільноти про стан розроблення, реалізації та зміст здійснюваних реформ;

подає на розгляд Президента України пропозиції щодо утворення та ліквідації інших допоміжних органів і служб з питань забезпечення впровадження в Україні реформ, бере участь у підготовці та опрацюванні проектів положень про такі допоміжні органи і служби, пропозицій щодо формування їх складу;

виконує інші функції відповідно до актів і доручень Президента України, рішень та доручень Національної ради реформ.

Комітет має право:

утворювати цільові команди для розроблення, детального опрацювання окремих напрямів реформ, моніторингу упровадження та ефективності реалізації в Україні реформ, моніторингу досягнення цілей реформ, ходу виконання рішень Національної ради реформ та заслуховувати на своїх засіданнях звіти керівників таких цільових команд;

запрошувати на засідання керівників і представників державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ, інших організацій, експертів та залучати їх до обговорення Комітетом питань;

запитувати та одержувати в установленому порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ, інших організацій інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на Комітет завдань;

ініціювати проведення громадських обговорень проектів реформ, організовувати вивчення громадської думки щодо питань, які опрацьовуються Комітетом, забезпечувати висвітлення у засобах масової інформації роботи Комітету;

організовувати проведення симпозіумів, конференцій, семінарів, круглих столів, нарад із питань упровадження реформ.

Комітет у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими допоміжними органами і службами, створеними Президентом України, державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, іншими організаціями.

Комітет утворюється у складі співголів, якими є: Заступник Глави Адміністрації Президента України, до відання якого віднесені питання здійснення реформ, - за посадою, один із членів Кабінету Міністрів України -

за погодженням із Прем'єр-міністром України, а також голова одного з комітетів Верховної Ради України (за згодою). Співголів Комітету призначає Президент України.

Співголови Комітету беруть участь у роботі Комітету на громадських засадах⁸.

Також, Указом Президента України від 16 грудня 2015 року № 706/2015 затверджене Положення про Міжнародну дорадчу раду.

Дорадча рада реформ є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, основними завданнями якого є внесення пропозицій щодо здійснення в Україні реформ на основі кращого міжнародного досвіду та сприяння їх упровадженню.

Основними завданнями Ради є:

обговорення проблем розвитку держави та найважливіших аспектів зовнішніх зносин, вироблення за результатами обговорення відповідних рекомендацій;

обговорення процесу впровадження в Україні реформ, у тому числі спрямованих на реалізацію завдань у сфері європейської інтеграції, підготовка пропозицій і рекомендацій щодо визначення напрямів та механізмів здійснення в Україні реформ на основі кращого міжнародного досвіду;

подання пропозицій щодо розгляду питань на засіданнях Національної ради реформ та інших консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України;

підготовка висновків про актуальність реформ та відповідність механізмів їх упровадження принципам реформ і кращому міжнародному досвіду;

надання рекомендацій щодо планування реформ в Україні, моніторингу їх здійснення та ефективності реалізації, досягнення цілей реформ, у тому числі у сфері європейської інтеграції;

⁸ Там само.

сприяння поширенню інформації з питань, віднесених до компетенції Ради

Рада для виконання покладених на неї завдань має право в установленому порядку:

одержувати від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій необхідні інформацію, документи і матеріали;

утворювати робочі органи (робочі, експертні групи та комісії);

залучати до обговорення питань, що віднесені до компетенції Ради, керівників і представників державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ, інших організацій, експертів, співголів Виконавчого комітету реформ⁹.

Важливою подією для України є прийняття і реалізація **Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020"**. Стратегія визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

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 – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему;

⁹ Про Міжнародну дорадчу раду. Указ Президента України від 16 грудня 2015 року № 706/2015. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706/2015>

вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів;

вектор відповідальності – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах. Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нести будуть відповідальність за розвиток всієї країни;

вектор гордості – це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Україна повинна зайняти гідне місце серед провідних держав світу, створити належні умови життя і праці для виховання власних талантів, а також залучення найкращих світових спеціалістів різних галузей.

Стратегія передбачає в рамках названих чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави:

1) за вектором розвитку:

Дерегуляція та розвиток підприємництва;

Програма розвитку малого та середнього бізнесу;

Податкова реформа;

- Реформа захисту економічної конкуренції;
- Реформа корпоративного права;
- Реформа фінансового сектору;
- Реформа ринку капіталу;
- Реформа сфери трудових відносин;
- Реформа транспортної інфраструктури;
- Реформа телекомунікаційної інфраструктури;
- Програма участі в транс'європейських мережах;
- Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу;
- Реформа монетарної політики;
- Програма розвитку українського експорту;
- Реформа енергетики;
- Програма енергоефективності;
- Реформа сільського господарства та рибальства;
- Земельна реформа;
- Реформа житлово-комунального господарства;
- Реформа статистики;
- Програма залучення інвестицій;
- Реформа дипломатичної служби;
- Реформа у сфері здійснення державних закупівель;
- Реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин;
- Реформа державної служби та оптимізація системи державних органів;
- Реформа управління державною власністю;
- 2) за вектором безпеки:
 - Реформа системи національної безпеки та оборони;
 - Реформа оборонно-промислового комплексу;
 - Судова реформа;
 - Оновлення влади та антикорупційна реформа;
 - Програма електронного урядування;

Реформа правоохоронної системи;

Програма енергонезалежності;

Реформа захисту інтелектуальної власності;

Програма збереження навколишнього природного середовища;

3) за вектором відповідальності:

Децентралізація та реформа державного управління;

Реформа регіональної політики;

Програма національної єдності та підтримки національних меншин;

Конституційна реформа;

Реформа виборчого законодавства;

Реформа системи соціального захисту;

Пенсійна реформа;

Реформа системи охорони здоров'я;

Реформа у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів;

Реформа у сфері захисту прав споживачів;

Програма популяризації фізичної культури та спорту;

Програма здорового способу життя та довголіття;

Реформа освіти;

Програма розвитку для дітей та юнацтва;

4) за вектором гордості:

Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі;

Програма створення бренду "Україна";

Реформа нагородної справи;

Програма розвитку інновацій;

Розвиток інформаційного суспільства та медіа;

Реформа державної політики у сфері науки та досліджень;

Українська космічна програма;

Програма розвитку туризму;

Реформа державної політики у сфері культури;

Програма розвитку національного кіновиробництва;

Програма розвитку національної видавничої справи;

Реформа державної політики у сфері спорту;

Програма залучення талантів. Кількість та зміст названих реформ і програм розвитку держави можуть змінюватись у процесі реалізації.

Першочерговою є реалізація таких реформ і програм:

1) Реформа системи національної безпеки та оборони

Головна мета – підвищення обороноздатності держави, реформування Збройних Сил України та інших військових формувань України відповідно до сучасних вимог та з урахуванням досвіду, набутого у ході антитерористичної операції, а також розвиток оборонно-промислового комплексу для максимального задоволення потреб армії.

Також слід зосередити увагу на формуванні нових органів управління у сфері забезпечення національної безпеки, зробити акцент на системі управління, контролю, комунікацій, комп'ютерної підтримки, розвідки та інформаційного забезпечення, а також логістики в усьому секторі безпеки. У Збройних Силах України пріоритет має бути наданий повному оновленню структури, починаючи від органів управління і закінчуючи штатними розписами частин та підрозділів, а також оптимізації всіх систем та норм забезпечення, впровадженню нових зразків озброєння та військової техніки, перегляду тактики і стратегії з урахуванням вимог сучасності. Має бути повністю переглянута система розвідки - від розвідувальних комплектів частин до розвідувальних органів Міністерства оборони України.

Серед головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони мають бути функціональна оптимізація (скорочення дублюючих і зайвих структур), централізація закупівель, оптимізація системи логістичного забезпечення, оновлення доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, створення ефективної державної системи кризового реагування (мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади) за провідної ролі Ради національної

безпеки і оборони України, залучення іноземних інвестицій та формування ефективної моделі державно-приватного партнерства, запровадження кластерного принципу ротації кадрів, перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог і повна переатестація кадрів, водночас вирішальними мають бути не тільки професійні, а й особистісні якості людини;

2) Оновлення влади та антикорупційна реформа

Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів. Серед них – декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі "відкритих даних".

Слід створити ефективну інституційну систему запобігання і протидії корупції:

Національне антикорупційне бюро України - для виявлення і розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб;

Національне агентство з питань запобігання корупції - для впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо);

3) Судова реформа

Метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів

верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини.

Реформа проводитиметься у два етапи:

перший етап – невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади в Україні;

другий етап – системні зміни в законодавстві: прийняття нової Конституції України та на основі відповідних конституційних змін - нових законів, що стосуються судоустрою та судочинства, інших суміжних правових інститутів;

4) Реформа правоохоронної системи

Метою державної політики в цій сфері є коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

Слід провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України. Необхідно чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України - Національною поліцією. Політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики.

Необхідно забезпечити прозору систему конкурсного добору осіб на посади, створити нову систему атестації персоналу органів правопорядку, змінити підходи до підготовки працівників цих органів, що повинно забезпечити зміну їх ставлення до виконання службових обов'язків у напрямі

усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів.

Потрібно зробити систему забезпечення правопорядку максимально прозорою та дружньою для суспільства. Важливим у цій сфері є проведення ґрунтовної децентралізації та впровадження дієвих механізмів громадського контролю за органами правопорядку. Пріоритетним у роботі таких органів має бути принцип законності - система віддання та виконання наказів повинна стати такою, щоб працівник поліції керувався законом і не виконував явно злочинні накази;

5) Децентралізація та реформа державного управління

Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та ураховувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована;

- 6) Дерегуляція та розвиток підприємництва
- 7) Реформа системи охорони здоров'я
- 8) Податкова реформа
- 9) Програма енергонезалежності
- 10) Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі

Стратегічні індикатори реалізації Стратегії. Реалізація Стратегії передбачає досягнення 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм:

- 1) у рейтингу Світового банку "Doing Business" Україна посіде місце серед перших 30 позицій;
- 2) кредитний рейтинг України - Рейтинг за зобов'язаннями в іноземній валюті за шкалою рейтингового агентства Standard and poors - становитиме не нижче інвестиційної категорії "BBB";
- 3) за глобальним індексом конкурентоспроможності, який розраховує Всесвітній Економічний Форум (WEF), Україна увійде до 40 кращих держав світу;
- 4) валовий внутрішній продукт (за паритетом купівельної спроможності) у розрахунку на одну особу, який розраховує Світовий банк, підвищиться до 16 000 доларів США;
- 5) чисті надходження прямих іноземних інвестицій за період 2015 -2020 років за даними Світового банку складуть понад 40 млрд доларів США;
- 6) максимальне відношення дефіциту державного бюджету до валового внутрішнього продукту за розрахунками Міжнародного валютного фонду не перевищуватиме 3 відсотки;
- 7) максимальне відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту за розрахунками Міжнародного валютного фонду не перевищуватиме 60 відсотків (відповідно до Маастрихтських критеріїв конвергенції);

8) енергоемність валового внутрішнього продукту складе 0,2 тонни нафтового еквівалента на 1000 доларів США валового внутрішнього продукту за даними Міжнародного енергетичного агентства;

9) витрати на національну безпеку і оборону становитимуть не менше 3 відсотків від валового внутрішнього продукту;

10) чисельність професійних військових на 1000 населення збільшиться із 2,8 до 5,6 осіб за розрахунками Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру;

11) за індексом сприйняття корупції, який розраховує Transparency International, Україна увійде до 50 кращих держав світу;

12) за результатами опитування рівень довіри експертного середовища (адвокати, юристи) до суду становитиме 70 відсотків;

13) за результатами загальнонаціонального опитування рівень довіри громадян до органів правопорядку становитиме 70 відсотків;

14) оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах на 70 відсотків;

15) ліміт частки одного постачальника в загальному обсязі закупівель будь-якого з енергоресурсів складатиме не більше 30 відсотків;

16) середня тривалість життя людини за розрахунками Світового банку підвищиться на 3 роки;

17) питома вага місцевих бюджетів становитиме не менше 65 відсотків у зведеному бюджеті держави;

18) частка проникнення широкосмугового Інтернету за даними Світового банку складатиме 25 абонентів на 100 осіб;

19) 75 відсотків випускників загальноосвітніх навчальних закладів володітимуть щонайменше двома іноземними мовами, що підтверджуватиметься міжнародними сертифікатами;

20) Україна візьме участь у міжнародному дослідженні якості освіти PISA та увійде до 50 кращих держав - учасниць такого дослідження;

21) Україна разом із Світовим банком розробить показник добробуту громадян, визначиться з його цільовим значенням та проводитиме моніторинг змін такого показника;

22) за результатами загальнонаціонального опитування 90 відсотків громадян України відчуватимуть гордість за свою державу;

23) під час участі у XXXII літніх Олімпійських іграх Україна завоює щонайменше 35 медалей;

24) за глобальним індексом конкурентоспроможності у боротьбі за таланти, який розраховує одна з провідних світових бізнес-шкіл INSEAD), Україна увійде до 30 кращих держав світу;

25) 20 фільмів українського виробництва вийдуть у широкий прокат у 2020 році.

Засоби реалізації Стратегії (суспільний договір). Головною передумовою реалізації Стратегії є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності.

Відповідальність влади – провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, просто прозора та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини.

Відповідальність бізнесу – підтримувати та розвивати державу, бізнес-середовище та громадянське суспільство, сумлінно сплачувати податки, здійснювати ефективні інвестування в економіку держави, дотримуватися принципів чесної праці та конкуренції.

Відповідальність громадянського суспільства - контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно додержуватися Конституції України та законів України¹⁰.

¹⁰ Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020". Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

ТЕМА 2. СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

§ 1. Центральні органи публічної адміністрації

§ 2. Територіальні органи публічної адміністрації

§ 3. Органи місцевого самоврядування в системі органів публічної адміністрації

§ 1. Центральні органи публічної адміністрації.

Кабінет Міністрів України (Уряд України) 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, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

3) 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;

4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені [Конституцією](#) та законами України.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях.

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України.

Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України у порядку, встановленому [статтею 9](#) цього Закону. У разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про утворення, реорганізацію або ліквідацію міністерства посадовий склад Кабінету Міністрів України вважається зміненим з дня прийняття такого рішення.

Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Статус членів Кабінету Міністрів України визначається [Конституцією України](#), цим та іншими законами України.

За поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств. До складу Кабінету Міністрів України може бути призначено не більше двох таких міністрів. Положення про відповідних міністрів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України забезпечує підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів України та діяльність Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів України, які не очолюють міністерства. Секретаріат здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України забезпечує відповідно до [Закону України "Про доступ до публічної інформації"](#) розгляд та надання відповідей на запити, що надходять до Кабінету Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України, забезпечуючи діяльність члена Кабінету Міністрів України, який не очолює міністерство, за його дорученням виконує повноваження, передбачені [Законом України "Про центральні органи виконавчої влади"](#) для міністерства.

Секретаріатом Кабінету Міністрів України керує Державний секретар Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу строком на п'ять років з правом повторного призначення.

Державний секретар Кабінету Міністрів України звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України з підстав, передбачених законодавством про державну службу.

Державний секретар Кабінету Міністрів України має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу строком на п'ять років з правом повторного призначення.

Перший заступник та заступники Державного секретаря Кабінету Міністрів України звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України з урахуванням пропозицій Державного секретаря Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу.

Державні службовці Секретаріату Кабінету Міністрів України призначаються на посаду та звільняються з посади Державним секретарем Кабінету Міністрів України, крім тих, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України, у порядку, визначеному законодавством про державну службу. Інші працівники Секретаріату Кабінету

Міністрів України призначаються на посаду та звільняються з посади у порядку, визначеному трудовим законодавством.

Права, обов'язки і відповідальність державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України визначаються законодавством про державну службу.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім працівників апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство.

Патронатні служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство, утворюються у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України. Державні службовці, інші працівники таких служб призначаються на посаду та звільняються з посади Державним секретарем Кабінету Міністрів України за поданням відповідно Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство.

Структура Секретаріату Кабінету Міністрів України затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Державного секретаря Кабінету Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України є юридичною особою і діє на підставі цього Закону та [Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України](#), що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Кошторис та штатний розпис Секретаріату Кабінету Міністрів України затверджує Державний секретар Кабінету Міністрів України за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, у межах бюджетних асигнувань,

передбачених для забезпечення діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, що утворюються Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень утворює Національну раду України з питань розвитку науки і технологій, тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Особливості діяльності Національної ради України з питань розвитку науки і технологій визначаються [Законом України](#) "Про наукову і науково-технічну діяльність".

До участі в роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою.

Завдання, склад та організація роботи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів визначаються Кабінетом Міністрів України.

Для оплати праці фахівців, залучених до роботи в консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, можуть виділятися кошти, передбачені для забезпечення діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України або відповідного центрального органу виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України	• Державна служба статистики України • Бюро економічної безпеки України • Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів • Державне агентство України з питань кіно • Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей • Державна інспекція ядерного регулювання України • Державна регуляторна служба України • Фонд державного майна України • Національне агентство України з питань державної служби • Національне агентство України з питань запобігання корупції • Антимонопольний комітет України
---------------------------	---

	• Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
--	---

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України (далі - міністерства) та інші центральні органи виконавчої влади. (Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності.

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.

Міністерство очолює міністр України (далі - міністр), який є членом Кабінету Міністрів України.

Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України, визначаються [Конституцією України](#) та [Законом України "Про Кабінет Міністрів України"](#).

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України;
- 4⁻¹) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України "Про Кабінет Міністрів України", в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

2. Міністр як керівник міністерства:

- 1) очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;
- 2) визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;
- 3) в межах компетенції організовує та контролює виконання міністерством [Конституції України](#), законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України;
- 4) забезпечує виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України;

5) вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра;

6) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства;

7) вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них;

8) затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;

9) утворює, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи;

11) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції у разі вмотивованої відмови Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується міністром, про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника;

12) утворює, ліквідовує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління цього міністерства, затверджує

їхні положення (статути), здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності;

12¹) призначає на посаду та звільняє з посади керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерства, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

14) скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів міністерства;

15) порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступників міністра та державного секретаря міністерства;

16) порушує в установленому порядку питання щодо присвоєння рангу державного службовця державному секретарю міністерства;

19) представляє міністерство у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

21) визначає обов'язки першого заступника міністра, заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності;

23) залучає державних службовців та працівників територіальних органів міністерства, а за згодою керівників - державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду питань, що належать до компетенції міністерства;

24) приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство;

25) утворює комісії, робочі та експертні групи;

26) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;

27) підписує накази міністерства;

28) дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення;

29) спрямовує та координує діяльність розвідувального органу України, який підпорядкований міністерству, в порядку, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Законом України "Про розвідку" та положенням про відповідний розвідувальний орган, затвердженим Президентом України, а також створює необхідні умови для його функціонування;

Міністерства	Міністерство аграрної політики та продовольства України Підпорядкованих органів: 2 Міністерство енергетики України Підпорядкованих органів: 2 Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій Міністерство молоді та спорту України Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України Підпорядкованих органів: 1 Міністерство цифрової трансформації України Підпорядкованих органів: 1 Міністерство економіки України Підпорядкованих органів: 3 Міністерство внутрішніх справ України Підпорядкованих органів: 4 Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України Підпорядкованих органів: 5 Міністерство закордонних справ України Міністерство інфраструктури України Підпорядкованих органів: 6 Міністерство культури та інформаційної політики України Підпорядкованих органів: 4 Міністерство оборони України Міністерство освіти і науки України Підпорядкованих органів: 2 Міністерство охорони здоров'я України Підпорядкованих органів: 2 Міністерство розвитку громад та територій України Підпорядкованих органів: 1 Міністерство соціальної політики України Підпорядкованих органів: 2 Міністерство у справах ветеранів України Міністерство фінансів України Підпорядкованих органів: 7 Міністерство юстиції України Підпорядкованих органів: 1
--------------	---

Як вже було сказано вище, окрім міністерств, систему ЦОВВ складають також «інші ЦОВВ» та ЦОВВ зі спеціальним статусом. Характеризуючи першу із цих підгруп, Закон № 3166-VI чітко встановив, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії, а також, що їх діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством (ст. 16). Сутнісні відмінності, які дозволяють частково розмежувати зазначені організаційно-правові форми «інших ЦОВВ», закріплені в Законі № 3166-VI і розкриваються через три силогізми ролей: якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, він утворюється як служба; якщо управління об'єктами державної власності – агентство; якщо контроль і нагляд за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства – інспекція. Принагідно зауважимо, що нормативно-правове розмежування відповідних інституцій не виключає існування конвергенції функцій і дисонансу назв у системі «інших ЦОВВ» (Державна податкова служба, Державна аудиторська служба та інші). Відносно вказаного проблемного аспекту дослідниками зазначається: «в ч. 2 ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» для розмежування назв інших ЦОВВ застосовано показник не виключності, а переважності («більшість функцій»). Варто наголосити, що головним при цьому всетаки має залишатися сутнісний критерій, що є важливішим за формальний (кількісний)» [2, с. 31]. Таким чином, не чітке дотримання правила функціонального розмежування назв ЦОВВ певною мірою має раціональне практичне обґрунтування, однак не виключає справедливості зауважень щодо цього.

	Державна митна служба України Державна податкова служба України Державна аудиторська служба України Національна соціальна сервісна служба України Державна авіаційна служба України Державна архівна служба України Державна казначейська служба України Державна міграційна служба України Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України Державна служба України з безпеки на транспорті Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру Державна служба геології та надр України Державна служба України з питань праці Державна служба статистики України Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками Державна служба України з надзвичайних ситуацій Державна служба фінансового моніторингу України Державна служба експортного контролю України Державна регуляторна служба України Державна фіскальна служба України Державна служба якості освіти України
Агентства 16	Агентство з управління державним боргом України Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України Державне агентство розвитку туризму України Державне агентство автомобільних доріг України Державне агентство водних ресурсів України Державне агентство лісових ресурсів України Державне агентство резерву України Державне агентство меліорації та рибного господарства України Державне агентство України з питань кіно Державне агентство України з управління зоною відчуження Державне космічне агентство України Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів Державне агентство інфраструктурних проєктів України Національне агентство України з питань державної служби Національне агентство з питань запобігання корупції
Інспекції 4	Державна інспекція архітектури та містобудування Державна екологічна інспекція України Державна інспекція ядерного регулювання України Державна інспекція енергетичного нагляду України
ЦОВВ спеціальним статусом 9	зі Національне антикорупційне бюро України Державний комітет телебачення і радіомовлення України Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України Національна комісія зі стандартів державної мови

	Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей Антимонопольний комітет України Фонд державного майна України Національне агентство України з питань запобігання корупції Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
Колегіальні органи 3	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку
Інші ЦООВ 5	Адміністрація Державної прикордонної служби України Бюро економічної безпеки України Національна поліція України Український інститут національної пам'яті Пенсійний фонд України
Місцеві органи влади 27	Вінницька обласна державна адміністрація Волинська обласна державна адміністрація Дніпропетровська обласна державна адміністрація Донецька обласна державна адміністрація Житомирська обласна державна адміністрація Закарпатська обласна державна адміністрація Запорізька обласна державна адміністрація Івано-Франківська обласна державна адміністрація Київська обласна державна адміністрація Кіровоградська обласна державна адміністрація Луганська обласна державна адміністрація Львівська обласна державна адміністрація Миколаївська обласна державна адміністрація Одеська обласна державна адміністрація Полтавська обласна державна адміністрація Рівненська обласна державна адміністрація Сумська обласна державна адміністрація Тернопільська обласна державна адміністрація Харківська обласна державна адміністрація Херсонська обласна державна адміністрація Хмельницька обласна державна адміністрація Черкаська обласна державна адміністрація Чернівецька обласна державна адміністрація Чернігівська обласна державна адміністрація Київська міська державна адміністрація Рада міністрів Автономної Республіки Крим Севастопольська міська державна адміністрація

§ 2. Територіальні органи публічної адміністрації

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади (підрозділи міністерств, державних комітетів, ЦОВВ зі спеціальним статусом) становлять

окрему особливу групу місцевих органів виконавчої влади. Основним спільним призначенням цих органів є практичне виконання політики уряду на територіальному рівні, забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян шляхом надання якісних управлінських послуг.

До 2005 року на місцевому рівні більшість територіальних представництв ЦОВВ входили до складу місцевих державних адміністрацій у якості управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, до відання яких були віднесені питання функціонального чи галузевого управління зі збереженням підзвітності та підконтрольності відповідним центральним органам. Кількість самостійних місцевих органів – представництв міністерств на територіальному рівні, що реалізували завдання відповідних центральних органів виконавчої влади і не належали до складу місцевих державних адміністрацій, була незначною (наприклад, територіальні органи Міністерства юстиції тощо).

В останні роки спостерігається тенденція до відокремлення підрозділів ЦОВВ від місцевих державних адміністрацій, хоч в більшості випадків зберігається взаємодія з ними в питаннях реалізації державної політики в регіонах, а іноді і підзвітність МДА з питань, що відповідають повноваженням місцевих адміністрацій.

Територіальні органи виконавчої влади (ТОВВ) – органи державного управління, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації завдань і функцій на відповідній території (АРК, область район, місто). Разом з вищерозташованим центральним органом вони утворюють виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості. Призначення керівників ТООВ на посаду може відбуватись за згодою (або без такої) Голови Ради міністрів АРК чи головами місцевих державних адміністрацій.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади умовно поділяють на два типи:

- ТОВВ, підпорядковані виключно ЦОВВ, які взаємодіють з місцевими державними адміністраціями в питаннях реалізації державної політики у певній сфері;

- ТОВВ, які структурно входять до складу МДА і мають подвійне підпорядкування (головам відповідних місцевих державних адміністрацій і функціонально – керівникам структурних підрозділів апарату відповідного ЦОВВ).

Загальна кількість ТОВВ в Україні останнім часом значно зросла внаслідок збільшення чисельності ЦОВВ і децентралізації влади, що супроводжується передачею публічних завдань і повноважень центральних органів на місцевий рівень. ТОВВ можуть мати різні назви: управління (державні, територіальні, міжрегіональні, регіональні, а також головні, в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міські, міжміські, міськрайонні, міжрайонні, районні, районні у містах); відділи; відділення; представництва; адміністрації, інспекції. Наприклад:

- Головні управління юстиції в АР Крим, у м. Києві, у м.Севастополі, областях; міськрайонні управління юстиції, міські (міст обласного значення) управління юстиції, районні управління юстиції Міністерства юстиції України;

- Головні управління Державного комітету України із земельних ресурсів в АР Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, Управління (відділи) Держкомзему в районах, містах обласного та районного значення, міжміські та міжрайонні управління (відділи) Держкомзему; - Управління Служби безпеки України в областях;

- Державні управління екології та природних ресурсів в областях, мм. Києві та Севастополі Міністерства екології та природних ресурсів України;

- Територіальні управління Державної судової адміністрації України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

- Представництва Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

- Територіальні представництва Національної комісії регулювання електроенергетики України в областях;
- Державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;
- Державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя);
- Регіональні відділення Фонду державного майна України.

Міністерства, державні комітети та інші ЦОВВ мають право утворювати у своєму складі територіальні органи, які виконують на відповідній території його завдання і функції у рамках наданих повноважень. Наприклад, територіальне відділення Антимонопольного комітету України контролює дотримання антимонопольного законодавства, накладає стягнення за його порушення, розробляє заходи з демонополізації економіки. Державне управління екології та природних ресурсів Міністерства екології та природних ресурсів забезпечує реалізацію державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання й відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної та радіаційної безпеки. Територіальне відділення Фонду державного майна України розробляє проекти програм приватизації, організовує і контролює їх виконання тощо. ЦОВВ у межах своєї компетенції виконують такі функції: організація виконання законодавчих актів і контроль за їх дотриманням; реалізація відповідних загальнодержавних і регіональних програм; державне регулювання дорученої сфери; участь у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері.

Отже ЦОВВ реалізують на відповідній території економічну і соціальну політику держави та функції державного управління в галузевих питаннях — охорона здоров'я, освіта, соціальний захист населення, охорона навколишнього середовища, пожежна безпека тощо.

§ 3. Органи місцевого самоврядування в системі органів публічної адміністрації

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.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється *на принципах:*

народовладдя;

законності;

гласності;

колегіальності;

поєднання місцевих і державних інтересів;

виборності;

правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;

підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;

судового захисту прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає:

територіальну громаду;

сільську, селищну, міську раду;

сільського, селищного, міського голову;

виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

органи самоорганізації населення.

Територіальні громади. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.

Загальні збори громадян. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів

громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Місцевий референдум. Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене [Конституцією України](#), цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Ради - представницькі органи місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами.

Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад.

Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Виконавчі органи рад. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Сільський, селищний, міський голова. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається [Конституцією України](#).

Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

Громадські слухання. Територіальна громада має право проводити громадські слухання - зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.

Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Органи самоорганізації населення. Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом.

ТЕМА 3. МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

§ 1. Механізми публічного адміністрування.

§ 2. Поняття та ознаки інструментів публічного адміністрування.

§ 3. Види інструментів публічного адміністрування.

§ 1. Механізми публічного адміністрування.

Реалізація процесу публічного адміністрування відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що створюють умови для своєчасного та ефективного розв'язання наявних у цій сфері суперечностей. Механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами.

Найбільші суперечності у системі публічного адміністрування пов'язані із тим, що на регіональному та районному рівнях його одночасно та стосовно одних й тих самих об'єктів (соціально-економічних територіальних комплексів) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на реалізацію інтересів різних суб'єктів: держави та конкретних територіальних громад. Крім того, внутрішні протиріччя притаманні й системі органів місцевого самоврядування, які являють собою форму владної самоорганізації діяльності жителів таких адміністративнотериторіальних одиниць як область, район, місто, район у місті, селище, село, але влада їм надана та регламентується державою, її законодавчими актами. Виходячи з цього, у складі механізмів публічного адміністрування за системами владних суб'єктів виділяють державні механізми публічного адміністрування, механізми здійснення

публічного адміністрування через органи місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.

Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного адміністрування в Україні, бо на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані із перетинанням їхніх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють. Для забезпечення цієї взаємодії потрібна ціла низка механізмів, що повинна забезпечити співпрацю, наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Ці механізми мають бути досить гнучкими, враховувати можливість виникнення великого спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегульовувати, щоб не виникало необхідності постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

При побудові державних механізмів публічного адміністрування, механізмів управління розвитком обласних та районних соціально-економічних комплексів країни через органи місцевого самоврядування та механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати сучасні тенденції до децентралізації системи публічного адміністрування та можливі зміни у законодавстві, що регламентує діяльність органів влади на місцевому рівні. Так, наприклад, на теперішній час до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено виконання регіональних програм розвитку, підготовка та виконання відповідних бюджетів, хоча для демократичного суспільства має бути очевидним виконання цих завдань органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси усіх громад та громадян, що проживають в регіоні.

Зважаючи на наявність кількох рівнозначних етимологічних підходів до трактування поняття механізму, всі існуючі механізми (в тому числі і

механізми публічного адміністрування) з метою їх формування, дослідження та удосконалення доцільно підрозділити на три досить відмінні один від одного типи: механізми-знаряддя, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних до справи засобів; механізми-системи, які надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами; а також механізми-процеси, що являють собою визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів.

Таким чином, за особливостями побудови механізми публічного адміністрування поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами.

Цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування. Частіше за все механізми цього типу трактуються як сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів адміністрування для досягнення певної мети. При цьому кожний цільовий механізм публічного адміністрування являє собою сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей та вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного адміністрування на соціально-економічну територіальну систему країни, її підсистем або елементів для забезпечення досягнення конкретної мети, що

сприятиме розвитку всієї системи або її складових в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів.

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових механізмів публічного адміністрування, ці механізми підрозділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми, які у свою чергу можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад, адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо, або такі, що складаються з більшої кількості різних за способом впливу та набору методів цільових механізмів).

До переліку цільових механізмів публічного адміністрування доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дійовими. Так, жоден з цільових механізмів, ані адміністративний, ані правовий, ані політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до встановлених державою цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, в тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим.

Чинний механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві

державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє.

До механізмів функціонування системи публічного адміністрування крім чинного механізму відносяться також механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи публічного адміністрування були характерні для Української держави. Дослідження цих системних механізмів (особливо тих, що діяли після набуття незалежності у 1991 році), порівняння їх з відповідними механізмами, що діяли та діють у інших країнах світу, поетапний аналіз результатів структурно-функціональних перетворень, сприятиме напрацюванню шляхів удосконалення чинного механізму функціонування системи публічного адміністрування в Україні у напрямку підвищення її ефективності, зниження ступеню централізації та посилення демократизації.

Механізми здійснення процесу публічного адміністрування являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування. Складовими структури механізму зазвичай визначаються: суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Але якщо виходити з того, що управління це єдність діяльності і відносин, а також враховувати особливості державного управління, цей склад доцільно трансформувати.

Суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму управління, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства. В якості таких

зазвичай розглядаються органи державного управління і підприємства чи установи певної галузі. При такому підході поза увагою залишаються головні діючі особи в державі – споживачі послуг – населення. Аналіз галузевих документів свідчить саме про це, в них слабо представлений активно діючий користувач результатів праці освітньої, медичної, транспортної та інших галузей. У зв'язку з цим доцільним є розглядати такий елемент механізму як учасники певних відносин, до складу яких відносяться органи влади, галузеві установи, споживачі послуг. Це дає можливість виокремити ролі різних владних структур (державних за рівнем ієрархії та самоврядних), врахувати участь організацій, що відносяться до інших галузей, але є зацікавленими у результатах співпраці або суттєво на них впливають. Наприклад, для механізму державного управління освітньою галуззю це є Верховна Рада України, центральні та регіональні органи державної виконавчої влади, місцеве самоврядування, навчальні заклади, учні, батьки, роботодавці (для урахування потреби у підготовці фахівців певної спрямованості для конкретного регіону), установи охорони здоров'я (як ті, що забезпечують підтримку фізичного стану дітей та молоді), культури, фізичної культури та спорту. Такий підхід забезпечує практичну реалізацію принципів системності і комплексності в організації державного управління і підготовку виважених державних рішень. У зв'язку з великою кількістю учасників відносин і зацікавлених сторін в процесі функціонування механізму, що розглядається, задіяно багато цілей і інтересів, які можуть суперечити одне одному. Саме на розв'язання таких протиріч має бути спрямований механізм. Для виконання такого завдання необхідно виявити інтереси, цілі, зони їх співпадіння та протистояння, визначити головну мету і спрямувати дії учасників на її досягнення.

Важливою складовою управлінського механізму є принципи, їх дотримання забезпечує створення умов для ефективного прояву об'єктивних законів. Для механізмів державного управління важливим є урахування як управлінських принципів, так і тих, що стосуються певної галузі, пов'язаних з

законами функціонування економіки чи соціуму або окремих сфер його життєдіяльності.

Усі учасники відносин намагаються реалізувати власні цілі шляхом виконання певних дій. Механізм державного управління має передбачати для них такі функції, які забезпечать досягнення мети найбільш економічним шляхом. Це, перш за все, основні функції (планування, організація, мотивація, контроль) і виконання або участь у виконанні головних і допоміжних. Обов'язковою складовою є методи. Враховуючи цілеспрямовану самоактивність і самокерованість об'єктів державного управління, доцільно розглядати у такому механізмі не тільки методи впливу суб'єкта на об'єкт, а засоби і конкретні форми взаємодії усіх учасників. При цьому уваги потребують усі групи методів: організаційні (адміністративні), правові, економічні, соціально-психологічні. Традиційним для пострадянських країн є дуже низька увага до останніх, у той час як вплив на свідомість громадян через засоби масової інформації допомагає вирішувати багато конкретних питань.

Під час формування чи удосконалення діючого механізму державного управління необхідно конкретно визначати, яка саме інформація має переміщуватися від суб'єкта до об'єкта, в зворотному напрямку та між усіма учасниками процесу. Це дозволить забезпечити ефективне спілкування і прийняття раціональних рішень. Таким чином, структура механізму державного управління має наступний вигляд. Таке подання структури механізму дозволяє чітко уявити зміст процесу, ролі усіх учасників, виконати докладний аналіз функціонування і стану усіх елементів, розробити пропозиції щодо їх удосконалення. Кількість та розгалуженість механізмів здійснення процесу публічного адміністрування залежать від ступеню деталізації цього процесу, його поділу на складові за суб'єктами публічного адміністрування та окремими функціями, що мають бути реалізовані ними або конкретними посадовими особами.

Перш за все, до складу механізмів здійснення процесу публічного адміністрування повинні бути включені процесні механізми, що реалізуються

Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування. Оскільки процеси публічного адміністрування, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління мають свої особливості та є досить складними (складеними), то для них мають бути розроблені окремі процесні механізми. Прикладами, таких механізмів є механізм врегулювання соціально-трудових відносин Міністерством праці та соціальної політики України, механізм управління охороною здоров'я відповідним головним управлінням обласної державної адміністрації, механізм управління комунальною власністю міста тощо.

Подальша деталізація процесних механізмів публічного адміністрування вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані. Саме через технологію публічного адміністрування розкривається поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціально-економічних територіальних систем усіх рівнів: від держави до села, селища, міста. Технологія публічного адміністрування являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані у технології процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрямок та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату.

Будь-яка технологія передбачає наявність суб'єкта праці, її предмета, засобів і методів, цілей діяльності. В управлінні (адмініструванні) суб'єктом праці є керуючий орган (місцева державна адміністрація, виконком місцевої ради тощо), колектив (збори акціонерів, місцева рада, рада директорів тощо),

людина – керівник установи або структурного підрозділу, голова міської (сільської, селищної) ради та ін. Вони приймають управлінські рішення, створюють умови для їх виконання. Предметом праці в управлінні є інформація, свідомість, психіка та поведінка людини, відносини, взаємодія в колективі чи в суспільстві. Підготовка будь-якого рішення передбачає збір і обробку різноманітної інформації (часто – досить великих обсягів). Управлінський вплив спрямовується на людину – підлеглого, виконання рішення передбачає певні зміни в його поведінці, свідомості, психіці. Процеси, на які спрямовується керуюча дія (виробничі чи соціальні) в сучасному світі передбачають участь багатьох людей, результат залежить від їх співпраці, тому дуже важливим предметом труда в управлінні є відносини та взаємодія в колективі або в суспільстві, що обумовлені необхідністю кооперації праці.

§ 2. Поняття та ознаки інструментів публічного адміністрування.

Аналіз законодавства та наукових праць, у яких досліджувалися механізми діяльності публічної адміністрації, дозволяє стверджувати, що суб'єкти публічної адміністрації, вступаючи в адміністративно-правові відносини, здійснюючи свою діяльність для досягнення публічного інтересу, повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [3]. Тобто суб'єктами публічної адміністрації під час виконання покладених на них обов'язків ухвалюються різноманітні рішення, які викликають певні юридичні наслідки. Такі рішення в теорії адміністративного права прийнято називати формами державного управління, які (форми), у свою чергу, утворюють відповідний адміністративно-правовий інститут [7, с. 283]. О. Правоторова вважає, що однією з важливих ознак державної влади є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, які, у свою чергу, є адміністративними інструментами у виконанні тих чи інших завдань у механізмі адміністративно-правової охорони. Первинним серед адміністративних інструментів є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації [10, с. 124]. Дослідниками

встановлено, що під формою публічного адміністрування варто розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та спричиняє певні наслідки. Так, якщо публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань, то форми показують, яким чином це здійснюється. Оскільки за допомогою форм публічного адміністрування практично реалізуються завдання та функції публічної адміністрації, то від їх використання значною мірою залежить успіх владної діяльності. Форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення його цілей із найменшими витратами сил, засобів і часу [5]. А. Школик під формами діяльності публічної адміністрації розуміє найпоширеніші на практиці способи функціонування органів публічної адміністрації [15, с. 104]. О. Сукманова визначила, що інструменти публічного адміністрування – зовнішньо виражені засоби (форми), способи та прийоми впливу (методи) адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які становлять механізм публічного адміністрування та сукупно використовуються в межах повноважень суб'єктами публічної адміністрації з метою врегулювання правовідносин у певній сфері. Учена вважає, що «форми публічного адміністрування» становлять основу інструментів публічного адміністрування [13, с. 331]. Отже, зазначаємо солідарність деяких учених у визначенні адміністративних інструментів через характеристику форм публічного адміністрування.

І. Патерило, встановлюючи проблему авторського дослідження, вважає, що українські автори, на відміну від своїх європейських колег, характеризуючи діяльність суб'єктів публічної адміністрації, ведуть мову не про інструменти їх діяльності, а про форми державного управління, у яких і проявляється функціонування останніх. Тому дослідник доводить необхідність трансформації інституту форм державного управління в інститут інструментів діяльності публічної адміністрації [8, с. 174]. Колективом авторів

установлено, що інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [1, с. 144].

Інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками: – вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; – відображають правову динаміку публічного адміністрування; – залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; – зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; – їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності [1, с. 143–144].

§ 3. Види інструментів публічного адміністрування.

До інструментів публічного адміністрування слід віднести:

- нормативні акти;
- адміністративні акти;
- адміністративні договори як інструмент публічного адміністрування;
- плани як інструменти публічного адміністрування;
- фактичні дії як інструменти публічного адміністрування.

До інструментів діяльності публічної адміністрації Р. Мельник, В. Бевзенко відносять нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт і адміністративний договір [6, с. 253–296]. Інші дослідники інструментами публічного адміністрування вважають: 1) нормативні акти; 2) адміністративні акти; 3) адміністративні договори; 4) плани; 5) фактичні дії [1, с. 144]. І.

Патерило основними елементами інституту інструментів діяльності публічної адміністрації називає: підзаконні нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні актидії та акти-плани [8, с. 175].

Цікавою є думка Н. Галіциної, яка досліджувала інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави як інструменти діяльності публічної адміністрації. Учена вказує на те, що в межах адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави діють інструменти, які, з одного боку, регулюються нормами загального адміністративного права, а з іншого – додатково регулюються/уточнюються за допомогою норм особливого адміністративного права, у випадку автора, соціального права. Перелік інструментів може бути розширений, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні й ін. правові прийоми, засоби та способи. З огляду на це, основними інструментами діяльності публічної адміністрації в соціальній сфері варто вважати такі елементи: нормативні акти; адміністративні акти; адміністративні договори; акти-плани; актидії [2, с. 42]. У сфері державної допомоги до органів публічної адміністрації можна віднести органи державної влади, уповноважений орган – Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ), виконавчі органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, а також юридичні особи, що діють від їхнього імені, уповноважені розпоряджатися ресурсами держави чи місцевими ресурсами й ініціюють та/ або надають державну допомогу, що є надавачами державної допомоги відповідно до Закону № 1555–VII. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» № 2210–III від 11 січня 2001 р., органами адміністративногосподарського управління та контролю є суб'єкти господарювання, об'єднання, інші особи в частині виконання ними функцій управління або контролю в межах делегованих їм повноважень органів влади чи органів місцевого самоврядування[12]. Тобто здійснення регламентованої законодавством

упорядкованої діяльності, проведення конкретних адміністративних дій за допомогою спеціального управлінсько-регуляторного інструментарію (адміністративно-правові інструменти) суб'єктами публічної адміністрації з метою досягнення публічного інтересу можна назвати публічним адмініструванням. Отже, публічним адмініструванням є спеціально упорядкована адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що спрямована на досягнення публічного інтересу, яка обумовлена нормативно-правовими актами, що здійснюється за допомогою інструментів публічного адміністрування. Найбільш розповсюдженими інструментами діяльності публічної адміністрації (публічне адміністрування) у сфері державної допомоги можуть бути нормативні й індивідуальні (адміністративні) акти. Нормативні акти – це владні, ухвалені у процесі підзаконної розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації приписи загального характеру з питань компетенції всіх органів, посадових осіб, установ, що породжують юридичні наслідки щодо конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування [1, с. 147]. Прикладами нормативних актів у сфері державної допомоги є: Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання; Порядок, форми та вимоги щодо подання Антимонопольному комітету України інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання; Порядок ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання, затверджені розпорядженням АМКУ від 28 грудня 2015 р. № 43-рп; Порядок подання та оформлення повідомлень про нову державну допомогу та про внесення змін до умов чинної державної допомоги, затверджений розпорядженням АМКУ від 4 березня 2016 р. № 2-рп; Порядок розгляду справ про державну допомогу суб'єктам господарювання, затверджений розпорядженням АМКУ від 12 квітня 2016 р. № 8-рп; Порядок повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2017 р. № 468, та ін. Адміністративний акт – це рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо

вирішення конкретної адміністративної справи, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а його дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у ньому адміністративних прав і обов'язків) [1, с. 160]. Тож, прикладом індивідуального (адміністративного) акта як інструменту публічного адміністрування є рішення АМКУ, що є актом індивідуальної дії. На підставі ч. 6 ст. 10 Закону № 1555–VII, за результатами розгляду повідомлення про нову державну допомогу уповноважений орган у встановленому ним порядку ухвалює рішення про: 1) допустимість нової державної допомоги для конкуренції; 2) визнання підтримки суб'єкта господарювання, зазначеної в повідомленні, такою, що не є державною допомогою відповідно до Закону № 1555–VII; 3) початок розгляду справи про державну допомогу. Окрім цього, відповідно до ч. 7 ст. 11 Закону № 1555–VII, за результатами розгляду справи про державну допомогу уповноважений орган – АМКУ – ухвалює рішення щодо: 1) визнання підтримки суб'єкта господарювання, зазначеної в повідомленні про нову державну допомогу, такою, що не є державною допомогою, відповідно до Закону № 1555–VII, зокрема внаслідок внесення надавачем державної допомоги змін до умов її надання; 2) допустимості нової державної допомоги для конкуренції, зокрема внаслідок внесення надавачем державної допомоги змін до умов її надання; 3) допустимості нової державної допомоги для конкуренції за умови виконання надавачем і отримувачами державної допомоги встановлених уповноваженим органом зобов'язань; 4) визнання нової державної допомоги недопустимою для конкуренції; 5) припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції. Наступним інструментом публічного адміністрування є акти-плани-програми державної допомоги, що ухвалюються надавачами і на підставі яких розглядається повідомлення про державну допомогу Антимонопольним комітетом України. Фактичні дії як інструменти публічного адміністрування – допоміжні форми публічного адміністрування суспільних відносин. Такі дії безпосередньо не створюють

нового юридичного положення, не змінюють наявних правовідносин або стають вагомими умовами для настання зазначених правових наслідків незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні [1, с. 181–182]. Так, моніторинг як особливий, важливий вид інструментів публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, фактична дія проводиться уповноваженим органом для здійснення контролю за дотриманням вимог Закону № 1555–VII та рішень АМКУ, а також підготовки та подання звітності про державну допомогу, забезпечення прозорості надання суб'єктам господарювання державної допомоги, інформування всіх заінтересованих осіб про державну допомогу, забезпечення ефективності функціонування системи державної допомоги в Україні, захисту та розвитку конкуренції [9].

Висновки. Отже, інструменти публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання спрямовані на запобігання та виявлення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції, завдяки яким ресурси держави ефективно, контрольовано, прозоро, в установлені законом спосіб і порядок надаються суб'єкту господарювання для досягнення суспільно корисної мети за дотримання конкурентного нейтралітету.

ТЕМА 4. АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

§ 1. Поняття адміністративної процедури та її законодавче закріплення.

§ 2. Адміністративний орган.

§ 3. Учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи.

§ 4. Строки та офіційне засвідчення в адміністративному провадженні.

§ 5. Ініціювання адміністративного провадження.

§ 1. Поняття адміністративної процедури та її законодавче закріплення та принципи.

Адміністративна процедура - визначений законом порядок розгляду та вирішення справи. Адміністративна процедура визначається Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним Законом.

Принципи адміністративної процедури.

Верховенство права. Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Законність. Адміністративний орган здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, цим Законом та іншими законами

України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Адміністративний орган застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом. Здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов:

- 1) дискреційне повноваження передбачено законом;
- 2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;
- 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом;
- 4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

Висновки про застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Адміністративний орган, що порушив право, свободу чи законний інтерес особи, зобов'язаний за власною ініціативою протягом розумного строку з дня виявлення порушення поновити право, свободу чи законний інтерес, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому.

Рівність перед законом. Адміністративне провадження здійснюється на засадах рівності перед законом усіх фізичних осіб незалежно від раси, кольору

шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, стану здоров'я, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, рівності перед законом усіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації, законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших ознак чи обставин.

У випадках та порядку, визначених законом, окремі категорії осіб (малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства, інші визначені законом категорії осіб) під час здійснення адміністративного провадження користуються додатковими гарантіями, передбаченими законом.

Обґрунтованість. Адміністративний орган забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи.

Адміністративний орган під час здійснення адміністративного провадження враховує всі обставини, що мають значення для вирішення справи.

Адміністративний орган зобов'язаний обґрунтовувати адміністративні акти, які він приймає, крім випадків, визначених законом. Адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам цього Закону.

Якщо адміністративний орган змінює оцінку та висновки в однакових чи подібних справах, він зобов'язаний надати належне обґрунтування такої зміни.

Безсторонність (неупередженість) адміністративного органу. Адміністративний орган забезпечує однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження. Не допускається неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення справи. Посадова особа адміністративного органу повинна вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у своїй діяльності та діяльності інших посадових осіб, пов'язаній з розглядом та вирішенням справи, відповідно до порядку, визначеного Законом України "Про запобігання корупції".

Добросовісність і розсудливість. Адміністративний орган зобов'язаний діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом. Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства. Особа зобов'язана здійснювати надані їй права добросовісно та не зловживати ними.

Пропорційність. Адміністративний орган повинен дотримуватися принципу пропорційності під час: 1) прийняття адміністративних актів; 2) прийняття процедурних рішень і вчинення процедурних дій.

Адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими. Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані. Мета, з якою надано повноваження, визначається законом або впливає з його положень.

Відкритість. Адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї. Учасник адміністративного провадження має право знати про

початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи. Забороняється розголошення наявних у справі відомостей, що відповідно до закону становлять інформацію з обмеженим доступом.

Своєчасність і розумний строк. Адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію та/або приймає процедурне рішення протягом розумного строку (у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження), але не пізніше граничних строків, визначених законом. Адміністративний орган вирішує справу своєчасно, а саме до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність.

Ефективність. Адміністративний орган організовує розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб. Адміністративний орган забезпечує розгляд і вирішення справи з вчиненням процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення справи.

Презумпція правомірності дій та вимог особи. Дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності.

Офіційність. Адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи.

Адміністративний орган не може зобов'язувати особу самотійно отримувати документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження, якщо такий обов'язок не визначено законом.

Адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу.

Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. Особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. Адміністративний орган зобов'язаний здійснювати інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків. Особа має право у передбаченому законом порядку витребовувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи.

Гарантування ефективних засобів правового захисту. Особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку. Адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи.

Мова здійснення адміністративного провадження. Адміністративне провадження здійснюється державною мовою відповідно до закону. Учасник адміністративного провадження, його представник, особа, яка сприяє розгляду справи, яка не володіє або недостатньо володіє державною мовою чи має вади слуху, під час здійснення адміністративного провадження має право користуватися послугами перекладача (у тому числі перекладача жестової мови) в порядку, встановленому законом. У разі подання особою документів,

необхідних для здійснення адміністративного провадження, складених іншою мовою, ніж державна, така особа у встановленому законом порядку самостійно забезпечує їх переклад на державну мову, крім випадків, передбачених законом.

§ 2. Адміністративний орган.

Компетенція адміністративного органу. Адміністративний орган розглядає і вирішує справи, віднесені до його відання законом (предметна компетенція). Делегування повноваження щодо вирішення справ можливе у випадках, визначених Конституцією України, та здійснюється відповідно до закону. Справа за заявою особи розглядається і вирішується, якщо інше не передбачено законом, адміністративним органом, що має предметну компетенцію щодо вирішення такої справи:

1) за вибором заявника незалежно від його місця проживання (перебування), місцезнаходження - якщо адміністративне провадження не пов'язано з нерухомим майном;

2) за місцезнаходженням нерухомого майна, щодо якого ініційовано адміністративне провадження.

У разі ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом його територіальна компетенція щодо розгляду та вирішення справи, якщо інше не передбачено законом, визначається:

1) за місцезнаходженням нерухомого майна - у справах, що стосуються нерухомого майна;

2) за місцем проживання (перебування), місцезнаходження адресата, щодо якого ініційовано адміністративне провадження;

3) відповідно до обставин, що мають істотне значення у справі, - у випадках, якщо неможливо визначити територіальну компетенцію щодо

розгляду та вирішення справи за правилами, встановленими пунктами законом.

Під час ініціювання або початку адміністративного провадження адміністративний орган перевіряє наявність у нього предметної та територіальної компетенції для прийняття рішення з питання, що розглядається. Спір між адміністративними органами щодо компетенції врегульовується ними шляхом погодження (прийняття узгодженого рішення) на основі принципів законності та ефективності. У разі недосагнення адміністративними органами згоди щодо компетенції спір між ними врегульовується органом, який є органом вищого рівня для таких адміністративних органів. Із запитом про врегулювання спору щодо компетенції може звернутися кожен з адміністративних органів, між якими виник спір, або відповідний адресат. Спір щодо компетенції повинен бути врегульований протягом розумного строку, але не більше ніж п'ятнадцять днів з дня подання запиту про врегулювання спору щодо компетенції. У разі недосагнення адміністративними органами згоди щодо компетенції та відсутності органу, який є органом вищого рівня для таких адміністративних органів, адміністративний орган або особа має право звернутися до суду для встановлення органу, компетентного вирішувати відповідну справу.

Посадова особа адміністративного органу. В адміністративному органі адміністративне провадження здійснюється та відповідний адміністративний акт приймається посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону та/або на підставі внутрішніх розпорядчих актів адміністративного органу. Документи, що підтверджують повноваження посадової особи щодо розгляду та вирішення адміністративної справи, надаються особі на її вимогу.

Колегіальний адміністративний орган може уповноважити одного із своїх членів або посадову особу свого апарату (секретаріату, виконавчого органу) для проведення всіх процедурних дій. У такому разі уповноважений член колегіального адміністративного органу або посадова особа апарату

(секретаріату, виконавчого органу) такого органу інформує відповідний колегіальний адміністративний орган про результати розгляду справи, після чого такий орган приймає рішення чи вчиняє дію у справі у строки, визначені законом.

Підстави для відводу (самовідводу) посадової особи адміністративного органу. Посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, не може брати участі в адміністративному провадженні та підлягає відводу (самовідводу), якщо:

- 1) вона є або була учасником такого адміністративного провадження чи його представником;
- 2) вона залучена або була залучена до участі в такому адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи;
- 3) вона є членом сім'ї або іншою близькою особою учасника адміністративного провадження або його представника;
- 4) вона бере участь в одному й тому самому судовому провадженні з учасником адміністративного провадження або його представником;
- 5) вона перебувала або перебуває у службовій чи іншій залежності від учасника адміністративного провадження чи його представника;
- 6) вона має або може мати приватний інтерес у результаті вирішення справи;
- 7) існують інші обставини, що викликають або можуть викликати сумнів у безсторонності (неупередженості) посадової особи адміністративного органу.

За наявності підстав, зазначених у частині першій цієї статті:

- 1) посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, зобов'язана заявити самовідвід;

2) учасник адміністративного провадження може подати клопотання про відвід посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу.

Недотримання вимог цієї статті може бути підставою для визнання протиправними процедурних дій та процедурних рішень, вчинених (прийнятих) такою посадовою особою або за її участю під час здійснення відповідного адміністративного провадження, а також прийнятого адміністративного акта.

Процедура відводу посадової особи. Посадова особа адміністративного органу або член колегіального адміністративного органу невідкладно повідомляє керівника адміністративного органу або голову колегіального адміністративного органу про наявність підстав, визначених [статтею 23](#) цього Закону. Цей обов'язок також стосується інших посадових осіб адміністративного органу, яким стало відомо про наявність таких підстав.

Керівник адміністративного органу або голова колегіального адміністративного органу приймає рішення про відвід посадової особи адміністративного органу або члена колегіального адміністративного органу та вживає необхідних заходів для своєчасного завершення адміністративного провадження. Рішення про відвід керівника відповідного адміністративного органу приймає орган або уповноважена посадова особа вищого рівня (за наявності).

Рішення про відвід та визначення іншої уповноваженої на розгляд справи посадової особи чи про відмову у відводі з відповідним обґрунтуванням приймається невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - у строк не більше трьох робочих днів з дня виявлення підстав, передбачених [частиною першою](#) статті 23 цього Закону, про що повідомляються учасники адміністративного провадження. Відповідне рішення у письмовій формі зберігається у матеріалах справи.

Рішення про відвід не приймається, якщо визначити іншу уповноважену на розгляд справи посадову особу неможливо. У такому разі розгляд та

вирішення справи здійснюються під зовнішнім контролем відповідно до [Закону України](#) "Про запобігання корупції".

Правонаступництво адміністративного органу. Правонаступництво адміністративного органу - це повний або частковий перехід компетенції (функцій, повноважень та відповідальності) від одного адміністративного органу до іншого, що здійснюється в порядку, визначеному законом. У разі набуття компетенції відповідного адміністративного органу його правонаступник зобов'язаний виконати усі обов'язки такого органу перед учасниками адміністративного провадження та особами, які сприяють розгляду справи. Усі рішення та дії адміністративного органу є обов'язковими для його правонаступника. Про перехід компетенції від адміністративного органу до його правонаступника уповноважений орган видає відповідний акт згідно із законом. У разі припинення адміністративного органу та/або переходу його компетенції до іншого адміністративного органу правонаступник невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - протягом десяти робочих днів з дня отримання матеріалів справи, повідомляє учасників адміністративного провадження про їх отримання. Правонаступник відповідно до закону може вносити зміни до адміністративного акта, прийнятого адміністративним органом, або припиняти його дію.

Адміністративна взаємодопомога. Адміністративний орган може звернутися за адміністративною взаємодопомогою до іншого адміністративного органу з метою вчинення однієї чи декількох необхідних дій у рамках адміністративного провадження. Адміністративна взаємодопомога запитується при вчиненні відповідних дій, необхідних для завершення відповідного адміністративного провадження, якщо: 1) такі дії не можуть бути вчинені з обґрунтованих причин адміністративним органом, який звертається за адміністративною взаємодопомогою; 2) вчинення таких дій адміністративним органом, який звертається за адміністративною взаємодопомогою, не є ефективним або витрати на їх вчинення будуть значно

вищими, ніж у разі їх вчинення адміністративним органом, адміністративна взаємодопомога якого запитується.

За наявності однакової компетенції у декількох адміністративних органів адміністративний орган, що розпочав адміністративне провадження, може обирати адміністративний орган, у якого запитуватиметься адміністративна взаємодопомога, виходячи з принципу ефективності, якщо інше не встановлено законом.

Адміністративний орган надає адміністративну взаємодопомогу в порядку та строки, визначені законом, крім випадків обґрунтованої неможливості виконати запитувану дію. У разі неможливості виконати запитувану дію адміністративний орган невідкладно інформує про це адміністративний орган, що звернувся за адміністративною взаємодопомогою.

§ 3. Учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи

Учасником адміністративного провадження є:

1) особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті (адресат), у тому числі:

а) особа, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта (заявник);

б) особа, стосовно якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження;

в) особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою (скаржник);

2) інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа).

Права та обов'язки учасників адміністративного провадження. 1. Учасники адміністративного провадження мають право:

1) отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, а також щодо змісту своїх прав та обов'язків у межах адміністративного провадження, визначених законом;

2) брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників;

3) ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, що відповідно до закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, копії тощо, у тому числі з використанням технічних засобів, під час здійснення та після завершення адміністративного провадження, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, вчинені (прийняті) під час здійснення адміністративного провадження;

4) бути заслуханими адміністративним органом з питань, що є предметом адміністративного провадження, до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес такого учасника;

5) отримувати та надавати документи, інші докази, що стосуються обставин справи;

6) бути поінформованими про дату, час і місце слухання у справі (в разі його проведення);

7) подавати клопотання про:

а) відвід посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу, а також відвід особи, яка сприяє розгляду справи;

- б) залучення до участі в адміністративному провадженні іншого учасника та/або особи, яка сприяє розгляду справи;
- в) витребування документів або відомостей, необхідних для розгляду та вирішення справи;
- г) призначення експертизи, отримання консультації та/або висновку спеціаліста;
- г) зупинення адміністративного провадження;
- д) поновлення адміністративного провадження;
- е) продовження строку здійснення адміністративного провадження;
- є) відмову від розгляду заяви або скарги та закриття адміністративного провадження;
- ж) вчинення іншої дії, що не суперечить закону та сприяє розгляду справи;
- 8) бути поінформованими про результат вирішення справи;
- 9) отримати адміністративний акт;
- 10) досягти примирення на будь-якому етапі здійснення адміністративного провадження за скаргою;
- 11) оскаржити у передбаченому законом порядку адміністративний акт, процедурне рішення або дію, бездіяльність адміністративного органу;
- 12) користуватися іншими визначеними законом правами в адміністративному провадженні.

Учасники адміністративного провадження зобов'язані:

- 1) подати до адміністративного органу у порядку, встановленому законом, наявні у них документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження;

2) надати адміністративному органу свої контактні дані (номер телефону (за наявності), адресу електронної пошти (за наявності), адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження або іншу адресу для зв'язку), своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну таких даних;

3) своєчасно повідомляти про неможливість прибуття на запрошення адміністративного органу із зазначенням причини;

4) сумлінно виконувати вимоги, встановлені цим Законом та іншими актами законодавства.

Особа, яка сприяє розгляду справи. Адміністративний орган за клопотанням учасника адміністративного провадження або з власної ініціативи, а також у випадках, передбачених законом, залучає до участі в адміністративному провадженні особу, яка сприяє розгляду справи та участь якої необхідна для розгляду справи, - свідка, експерта, спеціаліста, перекладача. Витрати, пов'язані із залученням до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи, у випадках, передбачених законодавством, можуть відшкодовуватися за рахунок адміністративного органу або учасника адміністративного провадження, за ініціативою якого залучаються такі особи.

Відвід (самовідвід) особи, яка сприяє розгляду справи. Учасник адміністративного провадження має право подати клопотання про відвід особи, яка сприяє розгляду справи, якщо стосовно такої особи існують обставини, що:

1) вказують на наявність приватного інтересу такої особи у результатах розгляду та/або вирішенні справи;

2) викликають чи можуть викликати сумнів у безсторонності (неупередженості) такої особи.

За наявності зазначених у частині першій цієї статті підстав особа, яка сприяє розгляду справи, зобов'язана заявити про самовідвід. Рішення про

відвід (самовідвід) особи, яка сприяє розгляду справи, приймається адміністративним органом невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - не пізніше трьох робочих днів з дня отримання клопотання чи виявлення обставин, визначених частиною першою цієї статті, про що повідомляються учасники адміністративного провадження. Відповідне рішення у письмовій формі зберігається у матеріалах справи.

Представництво інтересів особи в адміністративному провадженні.

Особа може брати участь в адміністративному провадженні особисто та/або через представника. Особа не має права брати участь в адміністративному провадженні або у вчиненні окремих процедурних дій через її представника у разі, якщо законом передбачена особиста участь такої особи. Представник особи бере участь в адміністративному провадженні на підставі довіреності, договору, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, встановлених законом. У випадках, передбачених законом, довіреність має бути посвідчена нотаріально. Повноваження представника юридичної особи, громадського об'єднання, що не має статусу юридичної особи, створених відповідно до закону, представника фізичної особи - підприємця можуть підтверджуватися відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань. Інтереси юридичної особи відповідно до установчих документів такої особи чи закону представляє її керівник або інша особа, яка діє в межах наданих їй повноважень. Уповноваження на представництво за письмовим клопотанням фізичної особи (довірителя), у тому числі поданим в електронній формі, може здійснюватися шляхом внесення адміністративним органом відповідного запису до матеріалів справи. Одна і та сама особа не може бути представником кількох учасників адміністративного провадження (крім заінтересованих осіб з однаковим інтересом) та брати участь в адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи. Порядок залучення до участі в адміністративному провадженні для вирішення справи, що стосується великої кількості осіб, спільного представника таких

осіб визначається цим Законом. Підстави і порядок посвідчення довіреності посадовими особами, передоручення, припинення представництва за довіреністю, скасування довіреності та відмови представника від наданих йому повноважень визначаються [Цивільним кодексом України](#).

Запрошення, повідомлення, поштові відправлення. Учасник адміністративного провадження, особа, яка сприяє розгляду справи, залучаються адміністративним органом для надання пояснень і для участі у процедурних діях шляхом вручення (направлення) запрошення. Запрошення учасника адміністративного провадження, особи, яка сприяє розгляду справи, здійснюється не пізніше ніж за сім календарних днів до дня відповідної процедурної дії. Цей строк може бути зменшено у разі, якщо обставини вимагають прийняття рішення у найменший строк, про що у запрошенні надається обґрунтоване пояснення. Запрошення вручається особисто під підпис, надсилається поштовим відправленням або іншими засобами зв'язку (телефоном, електронною поштою тощо) за наявними у справі контактними даними, про що в матеріалах справи робиться відповідний запис.

У запрошенні зазначаються: 1) найменування та адреса адміністративного органу; 2) назва справи, статус та мета, з якою запрошується учасник адміністративного провадження, особа, яка сприяє розгляду справи; 3) дата, час і місце, куди запрошується учасник адміністративного провадження, особа, яка сприяє розгляду справи; 4) контактний номер телефону та адреса електронної пошти адміністративного органу, прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу; 5) інші відомості (за потреби).

Відсутність запрошеного належним чином учасника адміністративного провадження, особи, яка сприяє розгляду справи, не перешкоджає вчиненню процедурних дій, якщо це не впливає на належний розгляд справи.

Адміністративний орган повідомляє учасника адміністративного провадження, особу, яка має право брати участь в адміністративному

провадженні, про початок здійснення адміністративного провадження, а також у випадках, передбачених цим Законом, - про процедурні рішення і процедурні дії в такому провадженні. Повідомлення надсилається невідкладно з дотриманням вимог, встановлених цією статтею для запрошення.

Учасник адміністративного провадження, особа, яка сприяє розгляду справи, отримують повідомлення особисто, крім випадків, якщо вони сповістили адміністративний орган про відповідне уповноваження свого представника на отримання повідомлень. У такому разі повідомлення має бути адресовано представнику та вважається таким, що надіслано учаснику адміністративного провадження, особі, яка сприяє розгляду справи, особисто. За наявності обґрунтованих причин повідомлення може надсилатися в інший строк (граничний строк), встановлений законом.

Поштове відправлення надсилається поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення), за бажанням учасника адміністративного провадження, особи, яка сприяє розгляду справи, - кур'єром за додаткову плату, на адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження відповідної особи або на іншу адресу, яку особа вказала для офіційного листування з нею.

Якщо час отримання запрошення, надісланого поштою чи електронною поштою, не зафіксовано, воно вважається отриманим особою на п'ятий день з дня відправлення, крім випадків, якщо є інформація, що запрошення не надійшло або надійшло пізніше. Якщо особа заявляє про неотримання запрошення, надісланого поштою чи електронною поштою, або про отримання запрошення пізніше ніж на п'ятий день з дня відправлення, на адміністративний орган покладається обов'язок доказування факту і часу отримання запрошення особою.

§ 4. Строки та офіційне засвідчення в адміністративному провадженні.

Порядок обчислення строків в адміністративному провадженні.
Строки в адміністративному провадженні обчислюються годинами, днями та місяцями, а також можуть визначатися вказівкою на подію, що повинна неминуче настати.

Строк, що становить десять днів і менше, обчислюється робочими днями, а більше десяти днів - календарними днями, якщо інше не встановлено законом.

Перебіг строку починається з наступного дня після настання події, з якою пов'язано його початок.

Строк, що обчислюється годинами, закінчується в останню хвилину останньої години строку.

Днем закінчення строку вважається день, на який припадає останній день визначеного строку. Якщо останній день строку припадає на святковий, вихідний або неробочий день, днем закінчення строку вважається перший робочий день, що настає за святковим, вихідним або неробочим днем.

Строк, що обчислюється місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця строку. Якщо кінець строку, що обчислюється місяцями, припадає на місяць, що не має відповідного числа, строк закінчується в останній день такого місяця. Строк, закінчення якого пов'язано з подією, що повинна неминуче настати, закінчується наступного дня після настання події. Строк не вважається пропущеним, якщо необхідні для розгляду справи документи були відправлені поштою чи передані іншими засобами телекомунікаційного зв'язку до його закінчення. Пропущений із поважних причин строк, встановлений законом, може бути поновлений, а строк, встановлений адміністративним органом, - продовжений адміністративним органом за клопотанням особи. Зупинення адміністративного провадження у

справі зупиняє перебіг усіх строків у цій справі. Перебіг строків продовжується з дня поновлення адміністративного провадження.

Строк вирішення (перегляду) справи. Граничний строк вирішення окремих категорій справ встановлюється законом. Граничний строк вирішення справи може визначатися сукупністю строків, визначених законом для окремих етапів адміністративної процедури. У разі якщо законом не визначено граничний строк вирішення окремої категорії справ, справа за заявою особи вирішується протягом розумного строку, але не більше тридцяти календарних днів після надходження заяви, а в разі проведення слухання у справі - не більше сорока п'яти календарних днів з дня реєстрації заяви адміністративним органом. Строк перегляду справи за скаргою не повинен перевищувати тридцяти календарних днів. Якщо протягом граничного строку вирішити справу за заявою чи скаргою неможливо, за рішенням адміністративного органу строк її вирішення може бути одноразово продовжений, але не більше ніж на п'ятнадцять календарних днів, якщо інше не передбачено законом. Про таке продовження строку учасники адміністративного провадження повідомляються в письмовій формі з обґрунтуванням прийнятого рішення не пізніше ніж за три робочі дні до завершення граничного строку. У разі неможливості вирішення справи, що розглядається колегіальним адміністративним органом, у строк, визначений частинами першою - четвертою цієї статті, така справа має бути вирішена на його першому засіданні після закінчення зазначеного строку. У такому разі посадова особа колегіального адміністративного органу або посадова особа його апарату (секретаріату, виконавчого органу), яка розглядає справу, повідомляє в письмовій формі учасників адміністративного провадження про причини, що унеможливають вирішення справи у визначений строк, не пізніше ніж за три робочі дні до завершення строку, визначеного частинами першою - четвертою цієї статті. Строки вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень встановлюються законом, а якщо такі строки законом не визначені - адміністративним органом.

Офіційне засвідчення справжності підпису, копії документа чи витягу з нього. Адміністративний орган може офіційно засвідчувати справжність підпису особи, а також копію документа чи витягу з нього, якщо таке офіційне засвідчення пов'язано з адміністративним провадженням, крім випадків, якщо законом вимагається виключно нотаріальне засвідчення. За наявності нотаріального засвідчення офіційне засвідчення не здійснюється. Адміністративний орган для цілей адміністративного провадження здійснює офіційне засвідчення справжності підпису тільки у разі, якщо підпис поставлено чи визнано у присутності посадової особи зазначеного адміністративного органу. Не допускається офіційне засвідчення справжності підпису без доданого до нього тексту. Адміністративний орган, уповноважений видати офіційний документ або який зберігає документ, може видати копію такого документа чи витяг із нього і офіційно засвідчити їх. У разі здійснення електронної інформаційної взаємодії документ може передаватися або бути доступний користувачам у машинозчитувальному форматі набору даних. Адміністративний орган, що прийняв від особи документи, може зробити копію отриманого ним документа чи витяг із нього та офіційно засвідчити їх. Якщо особа надала адміністративному органу копію та оригінал документа, офіційне чи нотаріальне засвідчення копії такого документа не вимагається, крім випадків, передбачених законом. Адміністративний орган у встановлених законом випадках може офіційно засвідчити копію документа чи витяг із нього, що видані іншим адміністративним органом, а також витяг з відповідного національного електронного інформаційного ресурсу, розпорядником (держателем) якого є інший адміністративний орган.

§ 5. Ініціювання адміністративного провадження.

Підстави для початку адміністративного провадження. Адміністративне провадження відповідно розпочинається: 1) за заявою особи

щодо забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги; 2) за ініціативою адміністративного органу, у тому числі у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження. Адміністративне провадження продовжується у разі подання скарги в порядку адміністративного оскарження.

Ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом

Підставою для початку адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу відповідно до принципів законності та офіційності є:

- 1) виконання адміністративним органом його повноважень, визначених законом;
- 2) настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта;
- 3) порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявлене адміністративним органом.

Право на звернення до адміністративного органу. Особа має право в порядку, встановленому цим Законом, подати до адміністративного органу заяву з вимогою прийняти адміністративний акт з метою забезпечення реалізації її права, свободи або законного інтересу, виконання нею визначеного законом обов'язку, якщо вважає, що розгляд і виконання такої вимоги належить до компетенції адміністративного органу. Заяву може бути подано однією особою (індивідуальна заява) або групою осіб (колективна заява).

Форма заяви. Заява подається в усній чи письмовій формі. Письмова заява може бути подана в електронній або паперовій формі. Заява може бути подана в усній формі у разі, якщо законодавством не вимагається подання заяви в письмовій формі. Заява в усній формі подається особою шляхом

особистого звернення або за допомогою засобів телефонного зв'язку. У визначених законодавством випадках заява в усній формі щодо вирішення певної категорії справ, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги, може бути подана особою за допомогою засобів телефонного зв'язку, за умови підтвердження ідентифікації особи, яка її подає, зокрема з використанням засобів розпізнавання голосу або з наданням відповідей на контрольні запитання.

Заява в усній формі, подана шляхом особистого звернення, фіксується в матеріалах справи шляхом оформлення її посадовою особою адміністративного органу в письмовій формі в момент подання заяви. Оформлена в такий спосіб письмова заява підписується заявником (його представником), крім випадків, передбачених законодавством.

Заява в усній формі, подана шляхом особистого звернення, не підлягає оформленню в письмовій формі, якщо справа вирішується в момент подання заяви, крім випадків, передбачених законодавством.

Заява, що подається в електронній формі, повинна відповідати вимогам Закону України "Про електронні документи та електронний документообіг".

Вимоги до змісту заяви. Заява повинна містити: 1) найменування адміністративного органу, до якого вона подається; 2) відомості, достатні для встановлення особи заявника, його контактні дані (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адреса місця проживання/перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, інші контактні дані). У разі подання заяви представником заявника в ній додатково зазначаються такі самі відомості стосовно представника; 3) зміст вимоги заявника; 4) дату складення заяви.

Законодавством можуть бути встановлені додаткові вимоги до змісту заяви.

Заявник або його представник підписує заяву, подану в письмовій формі чи оформлену в письмовій формі, власноручно або з використанням електронного підпису, крім випадків, передбачених законодавством.

У визначених законодавством випадках заява в електронній формі може бути подана з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг без накладення електронного підпису, за умови автентифікації особи, яка подає заяву, відповідно до вимог законодавства у сфері електронної ідентифікації.

Встановлення вимоги щодо зазначення в заяві відомостей, які містяться в документах, що додаються до неї, національних електронних інформаційних ресурсах чи документах, що можуть бути витребувані адміністративним органом з дотриманням принципу офіційності, не допускається.

Порядок подання заяви. Заява подається до адміністративного органу, до компетенції якого належить вирішення порушеного в ній питання. Заява в письмовій формі може бути подана до адміністративного органу шляхом особистого звернення, надіслана поштовим відправленням або подана в електронній формі, у тому числі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг.

У випадках, передбачених законодавством, заява може бути подана до адміністративного органу через:

- 1) центр надання адміністративних послуг;
- 2) інший уповноважений відповідно до закону орган, посадову або службову особу.

У випадках, передбачених законодавством, до заяви додаються відповідні документи та/або їх копії.

Не допускається вимагання від заявника документів, не визначених законом або у формі, не встановленій законодавством.

Після вирішення справи оригінали документів повертаються заявникові, якщо інше не передбачено законом.

Заявник може в порядку, встановленому законом, звернутися до адміністративного органу з єдиною заявою для вирішення кількох справ, що належать до компетенції різних адміністративних органів, якщо причиною для звернення є настання однієї події в житті заявника.

Адміністративний орган, до якого подана єдина заява та документи (їх копії), що додаються до неї, формує дані, необхідні для вирішення кожної справи, та в порядку інформаційної взаємодії надсилає їх до іншого адміністративного органу. Зазначені дані є підставою для розгляду і вирішення справи іншим адміністративним органом, а заява та документи (їх копії), що додаються до неї, залишаються в адміністративному органі, до якого їх подано.

Перелік випадків, у яких особа може подати єдину заяву, а також справ, що підлягають вирішенню за такою заявою, визначається Кабінетом Міністрів України.

Адміністративний орган, центр надання адміністративних послуг, уповноважений орган, посадова або службова особа, зазначені в пункті 2 частини третьої цієї статті, забезпечують:

1) можливість безоплатного одержання заявниками в достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення; 2) надання допомоги в оформленні заяв.

Під час формування заяви в електронній формі з використанням програмних засобів відповідного національного електронного інформаційного ресурсу заявнику повинна надаватися інформація про наявність помилок у заяві та достатність наведених у ній відомостей.

Реєстрація заяви. Заява реєструється адміністративним органом в день її надходження. Відмова в реєстрації заяви не допускається.

Адміністративний орган у день надходження заяви на вимогу заявника або його представника видає (надсилає) йому письмове підтвердження реєстрації його заяви із зазначенням дати та номера реєстрації, крім випадків, якщо справа вирішується в момент подання заяви. Реєстрація заяви, поданої в електронній формі, підтверджується автоматично надісланим електронним повідомленням.

Залишення заяви без руху. У разі якщо заяву подано з порушенням встановлених законодавством вимог, посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, приймає рішення про залишення заяви без руху. Адміністративний орган надсилає заявнику письмове повідомлення про залишення заяви без руху протягом трьох робочих днів з дня отримання заяви, а в разі особистого звернення із заявою негайно (за можливості) вручає під розписку таке повідомлення особі, яка подала заяву, безпосередньо в адміністративному органі.

У повідомленні про залишення заяви без руху зазначаються виявлені недоліки з посиланням на порушені вимоги законодавства, спосіб та строк усунення недоліків, а також способи, порядок та строки оскарження рішення про залишення заяви без руху.

Адміністративний орган встановлює строк, достатній для усунення заявником виявлених недоліків. За клопотанням заявника адміністративний орган може продовжити строк усунення виявлених недоліків.

Необґрунтоване залишення заяви без руху не допускається. У разі усунення виявлених недоліків у строк, встановлений адміністративним органом, заява вважається поданою в день її первинного подання. При цьому строк розгляду справи продовжується на строк залишення заяви без руху. Не допускається повторне залишення без руху заяви, в якій усунуто виявлені недоліки, зазначені в повідомленні про залишення заяви без руху.

Надсилання заяви за належністю. У разі якщо вирішення порушених у заяві питань не належить до компетенції адміністративного органу, що її

отримав, заява невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - не пізніше п'яти робочих днів, надсилається за належністю до іншого адміністративного органу для розгляду по суті, про що в той самий день письмово повідомляється заявник. У такому разі днем подання заяви вважається день отримання заяви компетентним адміністративним органом.

Заява, що не підлягає розгляду. Не підлягає розгляду: 1) анонімна заява (заява, із змісту якої неможливо встановити особу заявника); 2) повторна заява (заява, подана до того самого адміністративного органу тим самим заявником з того самого питання), за умови що попередня заява була вирішена по суті, крім випадку зміни істотних для вирішення справи обставин (умов); 3) заява, в якій порушено питання, яке станом на день подання заяви до адміністративного органу розглядається судом або щодо якого ухвалено судові рішення про відмову в задоволенні вимог заявника, крім випадків зміни істотних для вирішення справи обставин (умов); 4) заява, що стосується суспільних відносин, на які не поширюється дія цього Закону; 5) заява, в якій не викладено зміст вимоги заявника, вжито ненормативну лексику та/або образливі висловлювання; 6) заява, що містить заклики, 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, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

Також необхідно розглянути:

- ✓ початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення;
- ✓ дослідження обставин справи та збирання доказів;
- ✓ розгляд та вирішення справи;
- ✓ проведення слухання у справі.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Адміністративна відповідальність : курс лекцій / за ред.. О.В. Кузьменко.
— К. : Юрінком Інтер, 2016. — 568 с.

Бандура С. О. Адміністративно-правові засади адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії) порівняльно-правовий аналіз [Текст] : монографія / С. О. Бандура . - Херсон : Гельветика, 2019. - 156 с.

Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 6 липня 2005 р. №2747-IV (У ред. Закону України від 3 жовтня 2017 р. №2147-VIII). Офіц. текст зі змін. та доп. станом на 10 жовтня 2020 р. // Мін. юстиції України - Київ: Форум, - 2020р. 295с.

Курс адміністративного права України: підручник / За ред. О. В. Кузьменко / Юрінком Інтер, 2018. — 904 с.

Науково-практичний коментар Кодекс України про адміністративні правопорушення // за заг. ред. С.В.Петкова - Київ: Юрінком Інтер, - 2020р. 791 с.

Абдулкадірова Е.Е. Розгляд справ про адміністративні правопорушення патрульною поліцією : дис.... докт. філософії : 081 // Абдулкадірова Ельвіра Енверівна ; МВС України, НАВС - Київ: - 2020р. 196 с.

Адміністративна відповідальність : навч. посіб. для студ.ВНЗ // МОН України. Держ. вищий навч. заклад "Запорізький нац. ун-т"; За заг. ред. Т.О.Коломоєць. — Київ : Істина, 2011 р. — 184 с. 15. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / [В. Галуцько та ін. ; редкол.: В. Галуцько (голова) та ін.]. - Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. - 445 с.. 1

Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / [Ю. П. Битяк та ін.]. - 3-тє вид., допов. та перероб. - Харків : Право, 2018. - 183 с.. 17. Адміністративне право і процес: теорія та практика правозастосування : монографія / Р. С. Мельник. - Херсон : Гельветика, 2019. - 211 с.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліцейських : навч. посіб. // Білик В.М., Братель С.Г., Варивода В.І. та ін. ; МВС України, НАВС, Каф. поліцейського права - Київ: ФОП Маслаков, - 2020р. 286 с.

Науково-практичний коментар Закону України "Про запобігання корупції"/ за ред.. О.В. Тахтая. Київ : Юрінком Інтер, 2019. – 348 с.

Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник. К.: ВПЦ АМУ, 2011. 444 с.

Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. посібник / [за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

Терешко А. Форми та методи управлінської діяльності у сфері побутових послуг. Адміністративне право і процес. 2019. Вин. 3. 190-193.

Токар М. Громадські організації України в системі розвитку публічно-управлінських відносин: монографія / Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2020. 412 с.

Токар М. Ю. Можливості співпраці громадської організації з об'єднаною територіальною громадою. Публічне управління XXI століття: синтез науки та практики: Збірник тез XIX Міжнародного наукового конгресу (м. Харків, 19 квітня 2019 р.). Харків: ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. С. 177 – 180. URL: http://kbuaipa.kharkov.ua/e-book/conf/2019-2/2019_02.pdf.

Токар М. Ю. Актуальність соціальної ролі громадської організації крізь її інституціональне розуміння. Проблеми розвитку публічного управління в Україні: Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (м. Львів, 11 – 12 квітня 2019 р.) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 64 – 68. URL: http://www.lvivacademy.com/download_2019/konferenciya_2019/konf_2019.pdf

Шаров Ю. П., Маматова Т. В., Чикаренко І. А. Результативність та якість діяльності державного службовця: навч. посібник. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2003. 212 с.

Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»). Житомирський державний технологічний університет. Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: [монографія]. Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. О.: ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.

Гололобов С. Розвиток громадянського суспільства в Україні: специфіка співробітництва органів публічної влади з громадськими організаціями. Актуальні проблеми державного управління. 2017. Вип. 3. С. 33–37.

Грузинська І. В. Розвиток комунікативних здібностей державних службовців запорука ефективного управління. Демократичне врядування: наука, освіта, практика. К., 2009. Т. 3. С. 39–41.

Демедишина Н. Роль комунікативного аспекту в професійній діяльності державних службовців. Збірник наукових праць Національної акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2007. Вип. 2. С. 97–105.

Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011.

Козюра І. В. Адміністративно-територіальна структура муніципального управління: пошуки і варіанти. Управління сучасним містом. 2001. № 1–3. С. 117–124.

Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій: У 2 ч., Ч. 2 / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, І. Г. Батраченко. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2004. 65 с.

Кадрове забезпечення органів місцевої влади у сфері надання публічних послуг: навч. посіб. / [авт. кол.: О. І. Васильєва, Н. В. Васильєва, О. С. Ігнатенко та ін.]; за заг. ред. О. І. Васильєвої, Н. В. Васильєвої, О. С. Ігнатенка. Київ: НАДУ, 2018. 253 с.

Козак В. І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної держави. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2017. Вип. 2 (18). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_6

Культура й етика в публічному адмініструванні: наук. розробка / [С. М. Серьогін та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. К.: НАДУ, 2010. 39 с.

Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріз. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія: І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 1. К.: ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. 213 с.

Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія: І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 2. К.: ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. 246 с.

Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022

р.; ред. колегія: І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад.
Т.О. Мельник. Т. 3. К.: ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. 155 с.