

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «Адміністративне право і процес» обов'язкових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти,

081 Право

за темою №18 – «Публічне адміністрування у сфері забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян».

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30 серпня 2023 № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.
2. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики В.А.Мельник

Рецензенти:

1. Перший заступник директора Національного наукового центру „Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г.О.;
2. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України Комзюк А.Т.

План лекції

1. Завдання державної політики України в сфері забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

2. Особливості впровадження законності. Види гарантій законності. Методи забезпечення законності. Мета та стратегічні пріоритети державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Завдання реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

3. Участь громадськості у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях і здійсненні громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Створення економічних стимулів для стабільного функціонування інститутів громадянського суспільства та зміцнення їх економічного потенціалу. Підвищення рівня громадянської та правової культури.

Рекомендована література:

1. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - Київ : Юрінком Інтер, 2017. – 566 с.
2. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник : затверджено МОН України / С.В. Ківалов, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". - Одеса : Фенікс, 2014. - 342 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник за ред.В.Галуцько, Н.Армаш,В.Басс та ін. Херсон /ОЛДІ-ПЛЮС 2018.- 444С.
4. Адміністративне право України: навч. Посібник для здобувачів вищ.освіти. / За ред. Ю.П.Битяка,В.М.Гаращук – Х., 2017. – 182 с.
5. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. Учасників Всеукраїнського наук.-практ. Конф./ Харків: ХНУВС, 2017, 294с.
6. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія В,Б. Пчелін/ Харків 2017.- 487с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах // МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. Справ ; за заг. ред д-ра юрид. наук, проф. В.В. Сокурєнка. - Харків : ХНУВС, 2019. 236 с. <https://dspace.univd.edu.ua/items/7fe27b92-b536-4a8d-927a-b83bdc762df1>.
8. Велика українська юридична енциклопедія: Т.5 : Адміністративне право. Харків : Право, 2020. 960 с. :іл.

9. Адміністративне судочинство в схемах :навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг.ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О. В. Брусакова, І. В. Панова, Д. В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 225с
10. Правове регулювання адміністративних послуг у схемах : навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О.В.Брусакова, К.О.Крут, І.В.Панова, Д.В.Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 130 с. <https://dspace.univd.edu.ua/items/621463e4-40e8-41ea-a90f-5c81efcc6748>.
11. Панова І.В. Клубань М.В. Дієвість інституту забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акту чи нормативно правового акту // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2023. № 2. С. 49-58 DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2>
12. Public Policy in the Sphere of Activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Approaches to Determining the Essence and Content. Tsyhanov O., Chumachenko I., Panova I., Golub M. 2020. Amazonia Investiga. Volume 9, Issue 28, April 2020, p. 159-165 DOI: 10.34069/AI/2020.28.04.19
13. The investment environment management system in the framework of legal support as a factor of national safety Panova I., Andriiko O., Kysil L., Kurylo T., Uralova Y. 2020. Journal of security and sustainability Issue ISSUES ISSN 2029-7017/ISSN 2029-7025 (online) 2020 Volume 10 Number 1 (September) p. 149-162 DOI: 10.9770/jssi.2020.10.1(11)
14. Синявська, О. Ю., Повалєна, М. В., Носєвич, Н. Р. (2023). Правовий режим воєнного стану: аналіз законодавства України. Академічні візії, (17). вилучено із <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/view/237>
15. Іванов, А. О. (2021) «Актуальні питання стимулювання праці державних службовців», Право і безпека, 82(3), с. 136-143. <https://dspace.univd.edu.ua/items/e8cf7852-f83e-4a80-ba2b-59be9a96b6e1>
16. Мельник В. А. Щодо колізійності категорій "громадський порядок і безпека" та "публічний порядок і безпека" в національному законодавстві / В. А. Мельник // Проблеми сучасної поліцейстики : тези доп. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квіт. 2022 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Ф-т № 6, Каф. правоох. діяльності та поліцейстики, Наук. парк «Наука та безпека». - Харків, 2022. - С. 200-202. <https://dspace.univd.edu.ua/items/7461d050-2d90-45ba-a37f-3dce449e6765>

Текст лекції

Завдання державної політики України в сфері забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

З метою забезпечення режиму законності, держава повинна створити для цього основу. Це ніколи не відбувається стихійно, оскільки являє собою цілий процес – управлінський процес (програма дій).

Разом з тим, процесу забезпечення законності передусе не менш важливий та складний процес впровадження законності в усі сфери державного життя. Для того, щоб впровадити законність в життя, використовуються певні механізми, а саме: соціальні та юридичні.

Під **соціальним механізмом** слід розуміти сукупність засобів (як юридичних, так і не юридичних), за допомогою яких політичні, ідеологічні, психологічні та юридичні вимоги законності реалізуються в практичній діяльності.

Юридичний механізм впровадження законності втілюється в системі засобів та способів перетворення вимог правомірної поведінки в практичну діяльність щодо застосування правових норм.

В межах розгляду питання забезпечення законності не слід забувати про комплекс таких специфічних факторів, як **гарантії законності**. Саме за допомогою **гарантій** (певних засобів та умов) забезпечується повне та послідовне здійснення вимог законності.

В юридичній літературі реальність та забезпеченість законності традиційно розглядається як результат дії **гарантій законності**: певних економічних умов; розвинутої політичної системи; механізму соціального захисту населення; науково обґрунтованої системи норм права, що відповідає вимогам часу і доступна для розуміння усіма суб'єктами державного управління; механізму примусу, який чітко працює в межах закону; високу правову культуру.

Всі гарантії можна поділити на дві групи.

Загальні гарантії – що відображаються в політичних, ідеологічних, економічних, психологічних умовах, в межах яких існує правова система.

Спеціальні гарантії являють собою специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в

правовій сфері.

Справжніми гарантіями режиму законності можуть стати: реальний поділ влади, існування незалежних від держави засобів масової інформації, децентралізація державних структур, політична, економічна, культурна та ін. самостійність осіб та ін.

Не можливо не зазначити й про таке поняття, як **методи забезпечення законності**. Вони виступають у формі політичних, економічних, організаційних та інших засобів забезпечення дій права. До таких засобів відносять: відкритість та обізнаність суспільства про порушення законів і заходи, які вживаються до порушників; широке використання судової системи в зміцненні законності; практичне забезпечення принципу „вся влада закону” в діяльності державних органів; ефективна робота законодавчого органу тощо.

Законність, як і будь-яке інше явище, має свої умови існування. Отже, першою умовою існування законності є сам закон. Він є основою, фундаментом, передумовою. Як наслідок з неї, - друга умова – забезпечення в законодавстві принципу верховенства закону.

Залежно від того, виконуються чи ні вимоги **законності**, вона може бути: формальною (коли вимоги лише проголошуються) та реальною (коли вимоги реалізуються на ділі, фактично).

Проаналізувавши існуючі визначення **законності**, можна виділити два загальні підходи до розуміння законності: як всезагальна вимога дотримання та виконання законів та як режим діяльності суб'єктів права.

За Конституцією Україна є демократичною, соціальною, правовою державою; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Основний Закон України, закріплюючи права і свободи людини і громадянина, визначає невичерпність конституційних прав і свобод.

З метою створення сприятливих умов для дальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності, забезпечення здійснення та захисту прав і свобод людини і громадянина, керуючись частиною третьою статті 106 Конституції України, 24 березня 2012 року було прийнято Указ Президента України за № 212/2012 яким було затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Метою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, даліше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян.

Серед **стратегічних пріоритетів** державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є:

сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема, шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;

запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію.

Завданнями реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є:

приведення національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства у відповідність з європейськими стандартами;

конституційне закріплення в рамках процесу модернізації Конституції України інститутів громадянського суспільства, основ їх взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

сприяння становленню та розвитку мережі інститутів громадянського суспільства у багатоманітності їх форм;

налагодження ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

забезпечення участі громадянського суспільства та його інститутів у процесах формування і реалізації державної, регіональної політики;

впровадження європейських підходів до питань делегування інститутам громадянського суспільства окремих функцій держави щодо реалізації державної політики в гуманітарній та соціальній сферах;

забезпечення умов для активізації участі громадян у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень, здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо запобігання та протидії корупції, підвищення прозорості діяльності цих органів;

підтримка різноманітних форм місцевої демократії;

укорінення громадянської культури та суспільної практики волонтерства і благодійництва, забезпечення сприятливих умов для їх розвитку;

створення системи ресурсного забезпечення сталої діяльності інститутів громадянського суспільства;

підтримка громадських ініціатив, спрямованих на формування культури гендерної рівності, подолання стереотипів щодо ролі та місця

чоловіків і жінок у суспільстві.

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо вдосконалення правового регулювання порядку утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства передбачає: спрощення процедур та скорочення строків реєстрації інститутів громадянського суспільства (громадські, благодійні організації, органи самоорганізації населення тощо);

забезпечення права іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб приватного права на свободу об'єднання та заснування і участі в організаціях за професійною ознакою;

надання інститутам громадянського суспільства права здійснювати свою діяльність на всій території України;

запровадження європейських механізмів контролю органів виконавчої влади за діяльністю інститутів громадянського суспільства;

унормування питання щодо безпосереднього здійснення інститутами громадянського суспільства господарської діяльності з метою виконання статутних завдань;

удосконалення процедур проведення місцевих референдумів, мирних зібрань, загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальної громади за місцем проживання;

удосконалення правового статусу органів самоорганізації населення, встановлення гарантій їх діяльності;

адаптацію законодавства України у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків до законодавства Європейського Союзу;

створення належних умов для участі молодих громадян через молодіжні громадські організації та об'єднання у розробленні і реалізації державної молодіжної політики та програм, що стосуються молоді.

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо забезпечення організаційних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях і здійсненні

громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування передбачає:

запровадження проведення систематичних консультацій з громадськістю у процесі прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, завчасного оприлюднення проектів відповідних актів на офіційних веб-сайтах цих органів, використання інших механізмів взаємодії;

сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, удосконалення механізмів їх взаємодії з консультативно-дорадчими органами, зокрема, шляхом розроблення пропозицій щодо внесення змін до Типового регламенту діяльності місцевої державної адміністрації та до чинних регламентів органів виконавчої влади;

створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів та забезпечення врахування їх рекомендацій;

здійснення методичної підтримки та підвищення організаційної спроможності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації процедур залучення громадськості до формування і реалізації державної, регіональної політики;

розвиток механізмів електронного урядування та електронної демократії;

розвиток механізмів соціального партнерства між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства;

сприяння залученню інститутів громадянського суспільства до соціального діалогу з питань, які не можуть бути вирішені в рамках трипартизму, вдосконалення механізмів демократії участі у сфері трудових відносин;

удосконалення порядку участі інститутів громадянського суспільства у

прийнятті рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів; здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності;

урегулювання питання щодо обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад, в яких передбачаються правові механізми здійснення права членів територіальних громад на реалізацію форм місцевої демократії (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення тощо);

удосконалення умов для забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, публічності всіх етапів підготовки і прийняття ними рішень, оприлюднення проектів рішень, доступу до інформації про діяльність та рішення зазначених органів.

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо створення економічних стимулів для стабільного функціонування інститутів громадянського суспільства та зміцнення їх економічного потенціалу передбачає:

ефективне застосування та вдосконалення механізмів податкового стимулювання діяльності інститутів громадянського суспільства шляхом запровадження європейських стандартів у визначенні податкового режиму для них;

удосконалення порядку залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів;

сприяння впровадженню механізмів соціального замовлення з урахуванням кращого вітчизняного та європейського досвіду;

запровадження єдиної методики визначення пріоритетів державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства;

запровадження єдиного порядку розподілу коштів для державної

фінансової підтримки програм та проектів інститутів громадянського суспільства на конкурсній основі;

удосконалення порядку залучення інститутів громадянського суспільства до розроблення та реалізації місцевих цільових програм;

запровадження обов'язкового планування у Державному бюджеті України видатків на державну фінансову підтримку інститутів громадянського суспільства;

забезпечення державного моніторингу та оцінки проектів і заходів, здійснюваних інститутами громадянського суспільства за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, на основі публічного відпрацювання критеріїв такої оцінки.

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо підтримки волонтерства та благодійництва передбачає:

розвиток волонтерського руху та його дерегуляцію з урахуванням кращої світової практики;

запровадження нових інструментів для здійснення як громадянами, так і юридичними особами благодійної діяльності, зокрема ендавментів, благодійних сервітів, права благодійних організацій отримувати благодійну спадщину та ставати виконавцями заповітів для реалізації благодійних програм;

удосконалення механізмів контролю за цільовим використанням коштів і майна, переданих на благодійні цілі;

підтримку суб'єктів господарювання та громадян, які надають фінансову допомогу чи здійснюють добровільні пожертвування інститутам громадянського суспільства для розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення;

здійснення необхідних заходів щодо прискорення процесу приєднання України до Європейської конвенції про довгострокову волонтерську службу.

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського

суспільства в Україні щодо підвищення рівня громадянської та правової культури передбачає:

надання населенню правових консультацій з питань створення та правового регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства;

сприяння участі осіб з особливими потребами в діяльності інститутів громадянського суспільства, впровадження соціальної моделі інвалідності;

запровадження в загальноосвітніх та вищих навчальних закладах навчальних курсів з питань розвитку громадянського суспільства в Україні;

сприяння проведенню органами місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення просвітницьких заходів щодо поширення інформації про можливості місцевої демократії;

забезпечення взаємодії з інститутами громадянського суспільства у поширенні ідеї нетерпимості до проявів корупції, у пропагуванні переваг правомірного способу поведінки в усіх сферах суспільного життя;

активізацію комплексних заходів правової освіти громадян, популяризацію серед населення участі громадян у діяльності інститутів громадянського суспільства.

2. Проблеми реалізації державно-управлінських заходів забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Реалізація прав і свобод громадян у сфері державного управління – складна і багатогранна діяльність. У ході її здійснення може виникнути низка ситуацій, які потребують застосування норм права.

Застосування права є особливим способом здійснення юридичних норм, втілення в життя їх вимог. У даному випадку держава в цілях впорядкування суспільного життя, встановлення чітких організаційних начал взаємостосунків між людьми зосереджує вирішення певних питань по суті в руках спеціальних органів. До їх числа відносяться і органи державного

управління. **Застосування права** — це правова форма здійснення функцій держави, одна з форм державної діяльності. Бо в даному випадку компетентний орган виступає від імені держави, за її уповноваженням. За допомогою застосування права держава спрямовує поведінку суб'єктів права і одночасно її контролює.

Застосування права має важливе значення. З його допомогою налагоджується робота багатогалузевого господарського механізму, здійснюється керівництво всіма сферами суспільного життя, охороняються і забезпечуються права і свободи громадян, здійснюється боротьба з правопорушеннями. Не можна залишати поза увагою і складність процесу застосування права — вона пов'язана з особливими прийомами вирішення юридичних справ, вимагає спеціальних знань, навиків, зачіпає ряд питань професійної діяльності юристів. Застосування права носить підзаконний (точніше піднормативний) характер, тобто повинне здійснюватися на основі норм права і в межах встановлених законом повноважень компетентного органу. За допомогою правозастосування нормативно-правове регулювання наближається до життя, до конкретних суб'єктів права і реальних обставин.

Відповідно до Конституції України усі державні органи діють на основі неухильного виконання і дотримання законів. Проте, закони неоднаково регулюють різні сторони цієї діяльності. У ряді випадків сам припис, адресований правозастосувачу, повністю і конкретно визначає його повноваження, а також зміст, форму, а іноді і спосіб їх реалізації. Для регулювання суспільних відносин у сфері управління характерна велика кількість таких розпоряджень, які прямо і вичерпно вказують факти, що обумовлюють застосування норми, і зміст дій правозастосувача при настанні цих фактів.

Детального правового регулювання може не бути і внаслідок того, що законодавець часом дає можливість практиці перевірити найдоцільніші форми і методи вирішення нової проблеми, щоб потім, після накопичення певного досвіду, закріпити в законодавстві кращий варіант як загальнообов'язковий.

Іншими словами законодавець, не маючи не тільки нагоди, але і вважаючи недоцільним охоплювати всю різноманітність конкретних випадків, сам свідомо надає державним органам право на окреслену певними рамками свободу в своїй діяльності, тобто надає право діяти на власний розсуд, яке стає елементом компетенції даного органу, його суб'єктивним правом.

Але буває і так, що законодавець, створюючи норму, не має наміру дати можливість виконавцю діяти на свій розсуд, проте норма з яких-небудь причин вийшла неясною, що змушує правозастосувача вносити в свою діяльність елементи розсуду. Іноді взагалі відсутня норма, що регламентує конкретне суспільне відношення. На жаль, право не завжди встигає за надзвичайно динамічним характером управління. Постійно виникаючі управлінські проблеми часом вимагають вирішення їх до врегулювання, тим більше що оперативність управлінської діяльності – один з показників її ефективності. Життя в цих випадках змушує державні органи також діяти на власний розсуд.

Отже, є різні причини, що пояснюють наявність розсуду в управлінні. Проте з яких би причин розсуд не виникав (будь то творчий характер управління або недосконалість правової регламентації), він завжди повинен бути в межах закону.

Розсуд може бути охарактеризований як визначений рамками законодавства відомий ступінь оперативної самостійності правозастосувача при вирішенні справи, використовувана ним для найбільш оптимального виконання розпоряджень закону або іншого нормативного акту.

“Зв’язаність” розсуду рамками закону виявляється в наступному:

1. орган, вирішуючи справу на свій розсуд, не може виходити із загальних меж наданої йому компетенції;
2. закон звичайно обмежує право органу діяти на свій розсуд певною сферою (причому досить часто і в цій, вже обмеженій сфері він встановлює ще додаткові умови для вибору);

3. вибір рішення при реалізації наданого законом права на розсуд повинен враховувати суспільні інтереси і цілі, які переслідує даний закон, мета виконавця повинна відповідати меті закону;

4. конституція надає громадянам можливість оскаржити дії посадовців, державних органів (перевірка цих дій може бути здійснена з боку розгалуженої системи контрольних органів).

Які ж повинні бути наслідки для прийнятого за розсудом рішення, яке виходить за рамки, окреслені законом, або не відповідає меті закону, або не є оптимальним зі всіх можливих варіантів?

Якщо таке рішення виходить за межі наданих органу повноважень, воно повинно бути визнане незаконним, бо в наявності перевищення влади.

Оскільки мета закону не може бути виведена за межі права, то незаконним повинно бути визнане і рішення, в якому надані органу (посадовцю) повноваження використовуються ним не для тих цілей, які мав на увазі закон (так звана конструкція “відхилення від влади”).

“Перевищення влади” і “відхилення від влади” – це ті підстави, за якими акти, прийняті в порядку реалізації права на розсуд, можуть бути оскаржені саме з погляду законності, наприклад опротестовані прокуратурою у порядку загального нагляду.

Таким чином, правозастосувач у сфері управління, отримавши право вирішити конкретне питання на свій розсуд, не діє абсолютно вільно, бо він завжди зв’язаний рамками закону. Проте форми юридичного закріплення цих меж різні.

Вже наголошувалося, що виконавець у ряді випадків може зробити вибір не тільки тих варіантів, які вказані в законі. За відсутності правової регламентації конкретного питання він буває змушений, наприклад, застосувати норми, регулюючі схожі відносини. Ці норми і виступають своєрідною (умовною) нормативною основою розсуду при прогалинах в праві.

Розсуд може бути запрограмований нормами права, що містять оціночні поняття. Законодавство часто містить такі формулювання: “у разі потреби”, “у

виняткових випадках”, “виходячи з місцевих потреб”, “поважні причини”, “по можливості” і т.д.

Розсуд може виникнути на основі норм, що надають органу (посадовцю) право на оцінку юридичних фактів, з якими зв’язується виникнення конкретного правовідношення. Розсуд такого виду найбільш типовий при правозастосуванні у сфері правоохоронної діяльності.

Якщо закон, перераховуючи правові підстави, якими виконавець зв’язаний при вирішенні конкретної справи, свідомо не робить цей перелік закритим, вичерпним, то в наявності надання виконавцю можливості розширювати цей перелік на свій розсуд.

Більша частина повноважень за розсудом виникає з таких причин, як: неможливість в законі наперед передбачити всі життєві ситуації; існуючі межі формалізації понять, маючи на увазі взагалі високий ступінь узагальненості права; необхідність забезпечити творчий характер оперативної діяльності виконавця у сфері управління, щоб підвищити її ефективність. Як показує практика, надмірний педантизм у правовому регулюванні організаційної сторони діяльності апарату управління нерідко сковує ініціативу виконавців, заважає їм активно впливати на процеси, що відбуваються. Це, звичайно, не означає, що для розвитку творчих начал управління потрібно повсюдно розширювати сферу розсуду. Об’єм повноважень, що надаються управлінським органам, на здійснення дій за розсудом може бути більшим або меншим залежно від ряду чинників. Основними з них є: специфіка історичної обстановки; місце суб’єкта, що здійснює повноваження за розсудом, в загальній системі державного механізму; характер відносин, у сфері яких здійснюються дії за розсудом.

Безперечно, що періоди корінних реформ неминує супроводжуватися ширшими рамками застосування розсуду.

Об’єм повноважень діяти за розсудом залежить і від рівня органу управління. Якщо розглянути органи державного управління в їх “вертикальній” супідрядності, то можна помітити, що об’єм цих повноважень

звичайно зменшується зверху до низу. Правда, такий висновок базується на обліку повноважень за розсудом не тільки у сфері правозастосування, але і у сфері правотворчості.

Реалії розбудови демократичного суспільства, сам принцип правової держави передбачає гарантії забезпечення прав, свобод та обов'язків громадян України. В доповнення цього принципу існують гарантії організаційно-правового характеру, які спеціально спрямовані на охорону Конституції, законів нашої держави та забезпечення реальності використання громадянами своїх прав, свобод та обов'язків.

Треба зазначити, що самих лише норм, які закріплюють права і свободи громадянина, для повноцінного використання соціальних благ, опосередкованих ними, недостатньо.

Нормативно-правові гарантії забезпечення прав та обов'язків громадянина – це передбачені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби забезпечення реалізації, охорони і захисту прав та обов'язків. За характером юридичних норм вони поділяються на матеріальні і процесуальні; за сферою дії – на міжнародні і внутрішні; за процесуальним закріпленням – на конституційні і галузеві. Особливим нормативно-правовим засобом забезпечення прав особи виступає юридична відповідальність – засіб забезпечення охорони і захисту прав та обов'язків.

Важливо зазначити, що **відносини по реалізації прав – це передусім відносини між державою та її громадянами.** Саме держава має забезпечувати втілення в життя прав громадян в загалі, та адміністративних прав зокрема. Це завдання виконується за допомогою системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Створювання належних умов для реалізації адміністративних прав та обов'язків також залежить від самих громадян. Адже головна проблема гарантування забезпечення, охорони і захисту прав та обов'язків людини полягає у правовому нігілізмі державних службовців, а також у зростаючий недовірі громадян до держави.

Недосконалість застосування засобів охорони прав людини – одна із основних проблем юридичного гарантування останніх в Україні. Відсутність у багатьох законах вказівок на санкції саме за невиконання (ухилення від виконання) службових обов’язків щодо застосування таких засобів (або невжиття санкцій навіть тоді, коли вони передбачені в законі і виникли підстави для їх застосування) – це головні причини їх безрезультативності. Такі засоби перетворюються на декларативно-пропагандистські акції, позбавлені гарантованого юридичного ефекту, а тому здатні дискредитувати закон.

Вже сьогодні в нашій країні склалася правова ситуація, за якою міжнародно-правові акти отримали пріоритет над нормами національного законодавства. Це має важливі наслідки: громадяни мають право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до певних органів міжнародних судових установ чи відповідних міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна

Важливе значення для реалізації особою своїх прав є реальний механізм запровадження вищої юридичної сили Конституції та її безпосередньої дії. На жаль, ці норми не стали реаліями нашого правового життя. Сьогодні посадовці, які порушують права і свободи громадян, майже не несуть ніякої відповідальності за свої дії. Низький рівень загальної, політичної, правової культури як громадян, так і посадових осіб не сприяє підвищенню ролі держави у захисті прав і свобод людини.

Актуальними продовжують залишатися й питання про вдосконалення механізмів та процедур, які мають захищати і гарантувати права та свободи громадян. Настав час як вдосконалювати конституційні, судові, адміністративні, так і створювати систему гарантій, яка б охоплювала різноманітні засоби і всі форми здійснення цього завдання.

Координаційна діяльність місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних

інтересів громадян.

Відповідно до Закону України від 9 квітня 1999 р. “Про місцеві державні адміністрації”. місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за збереженням і раціональним використанням державного майна; виконанням державних контрактів і зобов’язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов’язаних з її якістю та сертифікацією; додержанням санітарних і ветеринарних правил, додержанням правил благоустрою, архітектурно-будівельних норм і стандартів; контролюють виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади та ін.

До контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій належать і повноваження з розгляду справ про адміністративні правопорушення, які віднесені до їх відома; утворення адміністративних комісій та їх координація діяльності.

З метою подальшого посилення контролю за виконанням законів України, актів та доручень Президента України, доручень Глави Адміністрації Президента України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині делегованих їм повноважень, а також аналізу причин виникнення порушень у виконанні вимог зазначених документів і внесення пропозицій щодо їх усунення та відповідно до ст. 7 Указу Президента України від 29 березня 2000 р. № 549/2000 “Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України” у структурі обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях створені

самостійні структурні підрозділи – відділи контролю, Типове положення про які затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2000 р. № 1290.

Дискусійними є питання адміністративних аспектів координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій, що призводить до неоднозначного тлумачення основних понять навіть у нормативних актах, а це, в свою чергу, негативно впливає як на організацію координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності, так і на здійснення контролю за реалізацією запланованих ними спільних дій і кінцеві результати роботи.

Поряд з виконанням основних завдань щодо організації управління справами на відповідній території місцеві державні адміністрації згідно з положеннями Конституції України та Закону України „Про місцеві державні адміністрації” забезпечують законність і правопорядок та реалізацію інших повноважень, наданих державою, повноважень, делегованих їм обласними радами чи вищими органами виконавчої влади, а також координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. Серед повноважень важливе місце займають саме координаційні повноваження у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, оскільки якраз вони мають безпосереднє відношення до додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, забезпечення прав і свобод жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці та інтересів держави.

Наявність неузгодженостей у законодавстві, недостатня розробленість теоретичних положень щодо сутності координаційних повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері забезпечення законності, відсутність комплексного дослідження правових проблем призводять до незадовільного стану забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних

осіб на місцевому рівні, неефективної діяльності державного механізму.

Насамперед слід зазначити, що термін “координація” походить від латинських слів “co” (спільно) й “ordinatio” (упорядкування), тому за своєю суттю він означає не просто узгодження, а узгодження, вироблене і встановлене спільно з декількома самостійно існуючими групами або системами. Таке узгодження може здійснюватись безпосередньо системами (підсистемами) у процесі їх функціонування, а може бути результатом діяльності певного органу. Але у будь-якому випадку зміст координаційної роботи полягає у відшукуванні доцільного співвідношення між діями різних ланок, систем і підсистем управлінського процесу.

Деякі вчені розглядають координацію як функцію управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв’язків між організаціями, ділянками та учасниками виробництва й управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об’єднання спільних зусиль у вирішенні загальних завдань.

Однією з форм координації управління у галузі забезпечення законності на місцевому рівні є створення управління взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи як структурного підрозділу обласної державної адміністрації, періодичні цільові спільні засідання Ради протидії злочинності і корупції, а також оперативні наради і робочі зустрічі керівників і виконавців. Засідання Ради протидії злочинності і корупції обласних державних адміністрацій, на яких присутні керівники усіх правоохоронних органів, не завжди спроможні вирішити конкретні завдання або прийняти рішення “на слух” щодо посилення боротьби зі злочинністю в тій чи іншій сфері діяльності. Що стосується оперативних нарад і робочих зустрічей, то на них повинні розроблятись конкретні способи координації, заходи щодо обміну інформацією, підготовки планів спільних заходів. Особлива увага повинна приділятись збільшенню обсягів обміну оперативною інформацією, способами і методами ведення боротьби з найбільш небезпечними злочинами, досвідом використання

спеціальної техніки тощо. Такі зустрічі можуть бути найбільш ефективними при плануванні координації на регіональному рівні з відпрацюванням спільних заходів по забезпеченню законності та підтриманню правопорядку. Зазначені наради і робочі зустрічі повинні вирішити ряд проблем щодо довіри оперативних підрозділів та оперативних працівників один одному, встановлення індивідуальних, дружніх стосунків між професіоналами, а це, у свою чергу, сприятиме більшій відкритості при обміні конкретною оперативною інформацією, навіть відносно фігурантів оперативних розробок тощо.

Координація як будь-яка функція і форма управління має відносну самостійність у своєму розвитку і тому може випереджати зростаючі вимоги або відставати від них. На жаль, сьогодні координаційні можливості місцевих державних адміністрацій недооцінюються, а тому використовуються дуже рідко і неефективно.

Аналіз координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій показує, що така функція управління, як координація, не вводиться прямо, а лише опосередковано. Відповідно і форми здійснення цієї функції стають біднішими, з неї вилучається дійсний зміст, адже координувати – значить управляти. Форми такого координаційного управління різноманітні. Воно базується на координаційних механізмах і створює умови для успішного досягнення цілей кожним учасником, який задіяний у загальному управлінському процесі, для досягнення єдиної мети, але не шляхом нехтування інтересів і завдань інших, а через подолання можливих протиріч, відхилень, неефективного використання зусиль і ресурсів усіх учасників процесу.

Важливе значення для координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності має чітке визначення прав і обов'язків учасників взаємодії, а також спиратися на загальний принцип – кожен із учасників операції чи іншого спільного заходу діє у межах своєї компетенції без заміни один одного.

При здійсненні спільних заходів потребують обов'язкового узгодження: мета, завдання та об'єкти, відносно яких здійснюватимуться заплановані дії; сили і засоби кожного правоохоронного органу; форми та методи їх діяльності, місце; час; послідовність та тактика здійснення конкретного заходу та контроль за його результатами.

Якщо йдеться про цілі координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій, то потрібно підкреслити два важливих аспекти: по-перше, – це забезпечення узгодженої діяльності всіх правоохоронних органів, які гарантують законність, правопорядок, права і свободи громадян на території відповідного регіону; по-друге, – розробка спільних заходів, спрямованих на дотримання стану забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб на місцевому рівні та ефективної діяльності державного механізму.

До теперішнього часу можливості координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій як засобу забезпечення законності на місцевому рівні недооцінювались. Уся увага зосереджувалась в основному на покращенні схем здійснення загальних і спеціальних функцій управління правоохоронними органами, недостатньо обґрунтованому удосконаленні організаційних структур. Сучасний етап проведення адміністративної реформи функціонально виражається як у кардинальних змінах цілей, поставлених перед державним управлінням, так і в засобах їх досягнення. В умовах адміністративної реформи державно-управлінського механізму необхідно суттєво змінити місце, роль і значення координаційної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності на місцевому рівні. Розширення і зміцнення державно-управлінських відносин, розвиток самостійності управлінських ланок, підвищення їх відповідальності за кінцеві результати діяльності – усе це передбачає загострення проблеми узгодженості в розробці та здійсненні загальнодержавних планів і програм, договірних зобов'язань, що потребує формування відповідних управлінсько-координуючих впливів.

У таких умовах координація може бути як спеціальною функцією місцевої державної адміністрації, так і особливою інтегруючою формою організації управління. Як функція, вона повинна забезпечувати певну залежність одних рішень (дій) від інших у процесі функціонування будь-якої організованої системи, а як форма організації управління на місцевому рівні – створювати особливий апарат приведення до загальних цілей автономних організаційних систем, узгоджувати їх діяльність у тій її частині, що належить або до сфери взаємних, загальних інтересів, або пов'язана із задоволенням загально-значимих пріоритетів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Отже, оскільки покращити державне управління на місцевому рівні можна і шляхом удосконалення організації процесу реалізації функцій у фундаментальних, галузевих і регіональних системах державного управління, і шляхом підвищення рівня узгодженості їх взаємодії в інтересах держави, доцільно розширити засоби активного використання координації і як управлінської функції місцевих державних адміністрацій.

Будь-яке суспільство потребує чіткої, узгодженої і не суперечливої системи правових норм. Це дозволяє досягти більшої прогнозованості й стабільності соціального розвитку. Особливо такої твердої і розробленої системи норм потребує наше суспільство, де закон і влада є головними джерелами і гарантами позитивних реформ. Тільки за таких умов можна не тільки говорити про законність, але й насправді сприяти її втіленню в життя, перетворення законності на дійсовий фактор соціальних змін, антикризової політики.

В Україні ведеться багатоманітна робота по створенню й впровадженню у життя законодавства, яке більшою мірою відповідало б реаліям життя, глибинним трансформаціям, які відбуваються в усіх сферах соціального життя. При цьому йдеться далеко не тільки про вдосконалення або модернізацію норм права, про обмеження або скасування застарілих норм – на порядку денному глибока і далекосяжна правова реформа, однією з ланок якої стало прийняття змін до Конституції України та інших

нормативних актів.

Неухильне виконання і дотримання правових норм підтримує законність, сприяє зміцненню економічної і політичної основи суспільства, розбудові та розвитку демократичних засад соціального життя, поліпшенню діяльності держави та її органів, гарантуванню й охороні прав і законних інтересів громадян.

У результаті різнобічної цілеспрямованої роботи міськдержадміністрацій законність на місцевому рівні поступово підіймається на новий якісний рівень, притаманний демократичному суспільству. Хоча, певна річ, проблем і питань виникає набагато більше, ніж досягнень і звершень. Розвиток юридичної науки дозволяє розкрити механізм забезпечення і зміцнення законності, підсилити прояв і організуючий вплив його принципово важливих елементів у процесі боротьби з порушеннями норм права.

Координаційна діяльність місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності може бути як спеціальною функцією, так і особливою інтегруючою формою організації управління правоохоронними органами на місцевому рівні. Як функція, вона повинна забезпечувати певну залежність рішень окремих правоохоронних органів від загальних рішень місцевих державних адміністрацій з цих питань, а як форма організації управління – створювати особливий апарат, приведення до загальних цілей правоохоронних органів, узгоджувати їх діяльність у тій частині, що належить до сфери відання державних адміністрацій або пов'язана із досягненням загальної мети – забезпечення і зміцнення законності на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.