

Харківський національний університет внутрішніх справ

**Сумська філія
Кафедра юридичних дисциплін**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ
з навчальної дисципліни «Актуальні проблеми адміністративного права
та процесу»
обов'язкових компонент
освітньої програми другого рівня вищої освіти**

262 «Правоохоронна діяльність»

за темою: Удосконалення інструментів публічного адміністрування

Харків 2020

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.08.20 № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою Сумської філії
ХНУВС
Протокол від 21.08.2020 № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін

Протокол від 25.08.2020 № 4

Розглянуто на засіданні кафедри юридичних дисциплін Сумської філії
ХНУВС (протокол № 1 від 21.08.20)

Розробники: доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС,
к.ю.н., доцент Маркова, О. О.

Рецензент:

1. Завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського
національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук,
доцент Панасюк О. В.

План лекції

1. Поняття та види інструментів публічного адміністрування.
2. Поняття, юридичне значення та ознаки нормативного акта суб'єкта публічного адміністрування.
3. Ухвалення, ознаки адміністративного акта та відмежування від інших актів (документів) суб'єкта публічного адміністрування
4. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору.
5. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування

Рекомендована література:

1. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
2. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
3. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Долечек Володимир Станіславович. – К., 2005. – 20 с.
4. Загальне адміністративне право : підручник / (Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші); за заг. ред.. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
4. Карабін. Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : дисертація доктора юридичних наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. О. Карабін. – Запоріжжя, 2016. – 442 с.
5. Квасневська Н. Д. Адміністративно-правове забезпечення реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні : дисертація доктора юридичних наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. Д. Квасневська. – Київ, 2016. – 430 с.
6. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України : Навчальний посібник. – 5-е вид., перероб. і доп. – Одеса : Фенікс, 2011. – 400 с.
7. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. – 3-тє вид. – К. Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
8. Коваленко В. В. Курс лекцій з адміністративног права України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1896080148173/pravo/kurs_administrativnogo_prava_ukrayini_-_kovalenko_

Текст лекції

1. Поняття та види інструментів публічного адміністрування.

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.

Отже, 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.

До інструментів публічного адміністрування слід віднести:

- 1) нормативні акти;
- 2) адміністративні акти;
- 3) адміністративні договори як інструмент публічного адміністрування;
- 4) плани як інструменти публічного адміністрування;
- 5) фактичні дії як інструменти публічного адміністрування.

2. Нормативний акт як інструмент публічного адміністрування.

Акти є засобом практичної реалізації завдань публічного адміністрування¹

Без нормативних актів не може бути публічного управління як такого, водночас без них правова система держави втрачає своє регульовальне призначення у сфері дій публічної адміністрації.

Видання підзаконних нормативно актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру.

Нормативні акти публічного адміністрування – це владні, втілені в установлену форму волевиявлення суб'єктів публічної адміністрації, що безпосередньо впливають на нормативні норми й відносини з метою їх удосконалення відповідно до публічних інтересів.

Видами нормативних актів за суб'єктами видання є:

- 1) укази Президента України нормативного характеру – як нормативні акти Глави держави, видані на основі й на виконання Конституції та законів України і пов'язанні з питаннями публічного адміністрування;
- 2) постанови Кабінету Міністрів України. Уряд України як вищий орган у системі органів виконавчої влади в межах своєї компетенції на основі й на виконання Конституції та законів України видає постанови і розпорядження, обов'язкові до виконання (ст. 117 Конституції України). Акти КМУ нормативного характеру видаються у формі постанов, а акти КМУ – з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань;
- 3) накази нормативного характеру міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади в межах компетенції видають нормативні акти. При цьому наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджуються документи нормативного характеру:
 - інструкції – нормативні акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій (наприклад, Наказом Міністерства фінансів України затверджено «Інструкцію з оформлення органами доходів і зборів матеріалів про адміністративні правопорушення»);
 - положення – систематизований (зведений) нормативний акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права);
 - правила – нормативні акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності.
- 4) розпорядження нормативного характеру місцевих державних адміністрацій. Голови адміністрацій відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» мають право видавати розпорядження;
- 5) нормативні акти органів публічного управління, які не віднесено до органів виконавчої влади (НАЗК, Рахункова палата України, Національний банк України, Фонд соціального страхування України та ін.);
- 6) нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, ухвалюють рішення, які є обов'язковим до виконання на відповідній території;
- 7) локальні нормативні акти – акти, які ухвалюються керівниками підприємств, установ, організацій у межах наданих їм повноважень з метою регулювання службової і трудової діяльності.

3. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування.

Адміністративний акт є основним інструментом діяльності публічної адміністрації, коли вона спрямована на конкретних суб'єктів адміністративного права, оскільки саме на підставі адміністративних актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини.

Відмежування адміністративного акта від нормативного. Видання адміністративних актів є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування.

Загалом юридичне значення адміністративних актів полягає в такому:

- 1) адміністративні акти є юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну чи припинення конкретних правовідносин і відповідно – на створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб;
- 2) ухвалення адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним із визначальних елементів механізму правового регулювання;
- 3) адміністративні акти є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації;
- 4) адміністративні акти можуть бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів;
- 5) адміністративні акти можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів;
- 6) адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної діяльності;
- 7) адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення тих чи інших правочинів, зокрема цивільно-правових договорів.

Адміністративні акти можуть бути класифіковані за такими критеріями: 1) за формою виявлення (або способом оформлення); 2) за юридичними наслідками; 3) за дією в часі; 4) за характером дії щодо особи; 5) за порядком ухвалення; 5) за критерієм результату; 6) за функцією у правовому регулюванні; 6) за способом ухвалення; 7) за критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи ухвалювати адміністративні акти; 8) за критерієм відповідності праву; 9) за критерієм наявності очевидних вад та ін.

Процедура ухвалення адміністративних актів складається з певних стадій, які розглядаються переважно як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, які об'єднані однією метою.

Узагальнено процедура ухвалення (видання) адміністративних актів виглядає таким чином:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) підготовка адміністративної справи до розгляду
- 3) розгляд адміністративної справи та ухвалення адміністративного акта;
- 4) оскарження адміністративного акта.

Перші три стадії є основними, четверта – факультативною.

4. Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування.

Поняття «адміністративний договір» сформульовано у п. 3 ст. 3 КАСУ, де під ним розуміється спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері й укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічних владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Легальне визначення адміністративного договору (угоди) дає підстави сформулювати такі його ознаки:

- 1) одним із учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єкт владних повноважень;
- 2) містом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері.
- 3) укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами;
- 4) реалізується, як правило, на нормах адміністративного права;
- 5) викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'язків.

Суб'єкти публічної адміністрації у процесі свого функціонування укладають різноманітні адміністративні договори, які можуть зводитись до кількох груп. Класифікація адміністративних договорів допомагає краще зрозуміти їх сутність, а також має значення для практики оскарження договорів у судовому порядку.

Залежно від суб'єктного складу адміністративні договори доцільно поділяти на: горизонтальні (укладаються між органами виконавчої влади одного рівня або між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування) та вертикальні (укладаються між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами).

За характером взаємовідносин між сторонами договору: координаційні договори – укладаються між суб'єктами права, які перебувають на однаковому юридичному рівні в ієрархії публічного адміністрування, або тими, що перебувають у рівному становищі, та субординаційні договори – укладаються між суб'єктами права які перебувають у відносинах влади-підпорядкування, – наприклад між органом місцевого самоврядування та приватною особою (адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та

адвокатом, який бере на себе зобов'язання надавати від імені органу місцевого самоврядування приватним особам безоплатну правову допомогу).

За змістом виділяють такі адміністративні договори:

– мирові угоди, що укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання суперечки на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін (адміністративний договір між митним органом та порушником митних правил (ст. 521 Митного кодексу України), договір про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків);

– договори обміну зобов'язаннями, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються в таких договорах із певною метою та слугують реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення публічних завдань (Меморандум порозуміння між Кабінетом Міністрів України та суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво лікарських засобів, оптову та роздрібну торгівлю такими засобами, від 6.07.2012 р.);

– договори про співпрацю, що укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій (завдань).

Підставами укладання адміністративних договорів є:

1. Наявність управлінської ситуації, яка має бути (вказівка нормативного акта) або може бути (адміністративний розсуд) урегульована за допомогою договору.

Горизонтальний адміністративний договір може бути укладений органом публічної адміністрації у двох випадках: 1) відповідно до вказівки в законі про можливість укладання адміністративного договору 2) відповідно до виникнення управлінської ситуації, що не може бути врегульована за допомогою іншої форми діяльності публічної адміністрації. У першому разі укладення договору є правовим обов'язком органу, у другому – виноситься на розсуд його учасників. Укладення ж вертикальних адміністративних договорів завжди вимагає законодавчо встановленої підстави (нормативний припис про обов'язок укласти договір за умови настання певних юридичних фактів).

2. Наявність нормативно закріплених юридичних фактів, з настанням яких пов'язується виникнення зобов'язання.

3. Наявність волевиявлення сторін, їх бажання вступити в договірні відносини з мотивів здійснення правомірних дій. Адміністративний договір може з'явитися лише в добровільному порядку, тобто через погодження волі його сторін. 4. Наявність взаємної згоди з усіх істотних умов договору.

5. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування.

Фактична дія як інструмент публічного адміністрування характеризується такими рисами:

- виникає об'єктивно в тих сферах, де приватні особи забезпечити свої потреби не в змозі чи в цій сфері встановлена державна монополія;
- є різновидом активної адміністративної діяльності публічної адміністрації;

- з боку суб'єктів публічної адміністрації відзначається публічний свідомо-вольовий характер;
- здійснюється з метою отримання фактичного результату для приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг і при проведенні перевірок;
- не призводить до виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

Фактична дія як інструмент публічного адміністрування – це різновид активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має свідомо-вольовий характер з метою отримання фактичного результату для приватних осіб під час надання адміністративних послуг і проведення перевірок, що не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

Основними видами фактичних дій є такі: інформування населення, проведення перевірки, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів, адміністрування реєстрів.