

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НСМЦОВА О.А.

ПУБЛІЧНЕ ПРАВО

Конспект лекцій

Одеса
Одеський державний екологічний університет
2021

УДК 341.1/.8
Н-50

Нємцова О.А.

Н-50 Публічне право: конспект лекцій. Одеса, Одеський державний екологічний університет, 2021. 77 с.)
ISBN 978-966-186-189-2

Конспект лекцій з дисципліни «Публічне право» призначається для використання студентами усіх форм навчання, які навчаються за освітньою програмою рівня вищої освіти «магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

УДК 341.1/.8

Рекомендовано методичною радою Одеського державного екологічного університету Міністерства освіти і науки України як конспект лекцій (протокол №5 від 30.12. 2021 р.)

ISBN 978-966-186-189-2

© Нємцова О.А., 2021
© Одеський державний екологічний університет, 2022

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУП.....	5
ТЕМА 1 ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА, ОЗНАКИ, ДИХОТОМІЯ ПРАВА. КРИТЕРІЇ ПОДІЛУ НА ПУБЛІЧНЕ І ПРИВАТНЕ ПРАВО	7
1.1 Поняття публічного права та його ознаки	7
1.2 Поняття дихотомії права.....	9
1.3 Поділ права на приватне та публічне: головні критерії	10
ТЕМА 2 ПОНЯТТЯ Й ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ. СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	13
2.1 Публічна політика: історична довідка та сучасні реалії	13
2.2 Державна і публічна політика.....	15
ТЕМА 3 КОНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ. ПРИНЦИПИ І СИСТЕМА ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ	19
3.1 Поняття та система державних органів в Україні.....	23
3.2 Принципи організації і діяльності державних органів	33
ТЕМА 4 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ – ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ ТА МЕТОДИ	37
4.1 Поняття державного управління в Україні.....	37
4.2 Принципи та методи державного управління в Україні	39
4.3 Порядок оскарження нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування	41
ТЕМА 5 ВЕРХОВНА РАДА В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС	43
5.1 Верховна Рада України – як головний орган законодавчої влади держави.....	43
5.2 Компетенція Верховної Ради України	49
5.3 Етапи законодавчого процесу	54
5.4 Принципи правотворчої техніки. Правила та прийоми правотворчої техніки	57
ТЕМА 6 НОРМИ ПРАВА В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ – ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА, ВИДИ, РЕАЛІЗАЦІЯ. ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ	60
6.1 Структура та види норм права	60
6.2 Види реалізації правових норм	63
6.3 Види правових колізій та порядок їх усунення.....	67
7 МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ.....	72
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	76

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

КМУ – Кабінет міністрів України

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України

ВСТУП

Навчальна дисципліна «Публічне право» є обов'язковою у галузевому стандарті вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», магістерський рівень підготовки. У освітньо-професійній програмі (ОПП) навчальна дисципліна входить до циклу професійної та практичної підготовки ПП2. Вона спирається на знання, здобуті при вивченні дисциплін «Правознавство», «Трудове та господарське право».

Навчальна дисципліна «Публічне право» передбачає глибоке вивчення питань, пов'язаних із захистом публічних інтересів, прямо чи опосередковано, через діяльність органів державної влади. Вивчаються питання щодо співвідношення публічного та приватного права, державної та публічної політики, повноважень Верховної Ради в механізмі державної влади та законодавчому процесі, конституційної системи державних органів, принципах і системі їх організації та діяльності. Крім того, опановують ся знання структури та реалізації норм права і вирішення правових колізій.

Вивчення дисципліни «Публічне прав» має на меті сформувати у студентів знання теоретичних та прикладних засад вироблення й аналізу публічної політики, основ та технологій прийняття управлінських рішень, вміння розв'язувати складні задачі публічного управління та адміністрування, враховуючи вимоги законодавства, виявляти правові колізії та проблеми, розробляти проекти нормативно-правових актів для їх усунення. Також студенти мають знати основні засади національної безпеки та уміти попереджати й нейтралізувати виклики і загрози національним інтересам України в межах своєї професійної компетенції. Крім того, дисципліна формує навички використання нормативно-правових джерел, набуття досвіду задля роботи за майбутньою професією.

Мета вивчення дисципліни «Публічне право»: використовувати у практичній діяльності основні засади публічного права України; здійснювати функції щодо забезпечення законності в управлінні та адмініструванні; вільно орієнтуватися в юридичній літературі (довідниках, законах, коментарях, кодексах) з метою застосування законодавства в практичній роботі; відстоювати основні права та обов'язки людини та

громадянина; вміти готувати проєкти нормативно-правових актів; виступати з доповідями на науково-практичних конференціях з питань публічного права.

В результаті вивчення навчальної дисципліни «Публічне право» у майбутнього фахівця повинна бути сформована здатність готувати пропозиції для законодавчої ініціативи та здійснювати функції щодо забезпечення законності в правотворчій діяльності.

ТЕМА 1 ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА, ОЗНАКИ, ДИХОТОМІЯ ПРАВА. КРИТЕРІЇ ПОДІЛУ НА ПУБЛІЧНЕ І ПРИВАТНЕ ПРАВО

1.1 Поняття публічного права та його ознаки

Публічне право - це сукупність правових норм різних галузей права, предметом регулювання яких є відносини у сфері реалізації публічних (державних, суспільних) інтересів за допомогою переважно імперативного методу регулювання [1].

До галузей публічного права відносять такі: конституційне право, кримінальне право, фінансове право, екологічне право, адміністративне право, бюджетне право, митне право, податкове право.

В цих галузях права юридичний пріоритет у питаннях захисту публічного інтересу має воля органів державної влади, яка, однак у першу чергу, підкоряється її завданню захисту інтересів особи і суспільства в цілому. Тому саме цій кінцевій меті і підпорядковується логіка побудови галузей публічного права. Останнє своїми засобами створює соціальні умови правопорядку, за наявності яких громадянин відчуває себе захищеним і має можливість реалізувати власні інтереси.

Можемо визначити наступні ознаки публічного права:

1. Галузі публічного права регулюють відносини між нерівними, юридично підпорядкованими суб'єктами.

2. Його норми спрямовані на регулювання відносин, в яких суб'єкти задовольняють загальний (публічний, державний) інтерес.

3. Має особливості суб'єктного складу (основним учасником публічно-правових відносин завжди виступає держава, а додатковим - суб'єкти приватного права).

4. За своїм призначенням воно впливає з приватного права, підкоряється йому (тобто державно-правовий порядок створюється засобами публічного права з метою забезпечення сфери свободи особи, вільної від державного втручання).

5. Його суб'єкти здійснюють волевиявлення одноособово. Це означає, що публічно-правові відносини може регулювати, а відповідні права і обов'язки їх суб'єктів здатна встановлювати лише держава.

6. В ньому застосовується імперативний метод регулювання. Головним правовим інструментарієм таких галузей є позитивні зобов'язання та заборони. Основним типом правового регулювання виступає спеціальний дозвіл [2].

Між публічним та приватним правом немає перехідних кордонів - вони взаємопов'язані. Ті функції, які вони виконують, зрештою відповідають інтересам усіх. Тому приватне право фактично не існує без публічного, оскільки останнє покликане охороняти і захищати приватні відносини. Приватне право ґрунтується на публічному, без якого воно могло б бути знецінене.

Крім того, в процесі історичного розвитку грані між ними в деяких сферах суспільного і державного життя стираються, виникають змішані публічно-правові і приватно-правові відносини (наприклад, з питань соціального, трудового права).

Визначення публічного права міститься вище у тексті. А як же визначити поняття приватного права?

Приватне право - сукупність норм права, предметом регулювання яких є сфера приватних, індивідуальних інтересів. Це норми цивільного, торгового, підприємницького та інших галузей права. Тут юридичний пріоритет належить волі приватних осіб, громадян, їх об'єднань, регулювання відбувається на засадах координації, тобто за принципами юридичної рівності, автономії. Тобто, головним методом приватного права є диспозитивний метод регулювання відносин [1].

Приватне право має велике значення в забезпеченні свободи автономної особи, незалежності і самостійності приватних осіб і тому є умовою і гарантом розвитку ринкової економіки, демократії, громадянського суспільства. Воно охоплює відносини, учасники яких не володіють ніякою примусовою владою один щодо одного, а більше того, відокремлені від державної влади і тому є «приватними». Однак, і це дуже важливо, їх договори, акти, в тому числі односторонні, наприклад акти власників, мають повноцінне юридичне значення, захищаються судом, визнаються і забезпечуються державою як її власні веління.

Приватне право створює зону свободи, ізольовану від державної влади, в якій здійснюють свою майнову, господарську діяльність приватні особи. Державна влада може втручатись у цю діяльність тільки в передбачених законом випадках або за рішенням суду. Водночас дії приватних осіб, якщо вони не порушують встановлених законом заборон, державна влада зобов'язана не тільки визнавати, але й захищати [1].

Таким чином, на сьогодні публічне і приватне право лишаються фундаментальними вихідними частинами дійсно демократичної правової системи.

1.2 Поняття дихотомії права

В юридичній науці поділ права на право публічне і право приватне має назву дихотомія права і розглядається як співставлення чи протиставлення двох частин цілого та їх взаємне існування в єдиній системі. Такий підхід був теоретично обґрунтований ще в Стародавньому Римі. Саме римські юристи вважали цей поділ природним, оскільки він відображає зрозумілі особливості і відмінності відносин між державою і приватною особою [3].

Через деякий час у Західній Європі відбулася рецепція римського права. Вона пройшла декілька етапів: вивчення; коментування та викладання римського права в європейських університетах; безпосереднє застосування римського права в юридичній практиці; реформування законодавства разом з ідеєю про його поділ після буржуазних революцій XVII-XVIII ст.

І це було цілком закономірним, оскільки розвиток буржуазних ринкових відносин і формування громадянського суспільства об'єктивно викликали до життя ідею виокремлення приватного права і повернення до вчення про приватне і публічне право.

Поділ права на приватне і публічне дістав теоретичної підтримки в працях мислителів Західної Європи (Г.Гроцій, Т.Гоббс, Ш.Монтеск'є, І.Кант, Г.Гендель та ін.). Ідея поділу права була ґрунтовно розроблена на теренах дореволюційної Російської Імперії правознавцями Л. Петражицьким, М. Коркуновим, Г. Шершеневичем. У тій чи іншій формі вона зберігається і сьогодні. У той же час, якщо в континентальній Європі ідея поділу набула майже повного визнання, то в країнах англосаксонської правової сім'ї і вона не набула такого авторитету, підтримується не всіма юристами і тлумачиться по іншому [1].

Протягом існування Радянської держави офіційна юридична наука негативно ставилася до поділу права на публічне і приватне. Такий підхід був обумовлений ідеологією марксизму-ленінізму, В.Ленін казав: «Ми нічого «приватного» не визнаємо, для нас все в галузі господарства є публічно-правовим, а не «приватним» [1].

Нині, в умовах визнання і законодавчого закріплення приватної власності, пострадянські держави будують економіку на ринкових засадах. Тому легалізація приватного права, законодавче закріплення його галузей є майже необхідним для формування громадянського суспільства, стимулювання підприємницької діяльності. Цілком закономірним є те, що

в юридичній науці відродився і підхід до поділу права на приватне і публічне.

1.3 Поділ права на приватне та публічне: головні критерії

Загалом поділ права на публічне і приватне був очевидним для більшості юристів романо-германської школи, у міжнародній енциклопедії порівняльного права зазначено, що поділ норм права на публічне та приватне є найважливішою класифікацією норм у романо-германському праві, що виділяє приватне право серед інших правових сімей. Водночас за цією очевидністю криється одне з найскладніших завдань у галузі права [2].

Протягом всієї історії розвитку юриспруденції здійснювалося багато спроб визначити чіткі критерії розмежування публічного і приватного права. Так, на думку Ф. Савіні, приватне право вирізняється метою юридичних відносин, за Р. Ієрингом - характером інтересу, який захищається; за Е. Дюркгеймом - пов'язаними санкціями; за Г. Еллінеком - порядком реалізації суб'єктного права.

У XVIII-XIX ст. деякі правознавці пропонували так званий матеріальний критерій, відповідно до якого певну норму можна віднести до сфери публічного або приватного права, залежно від змісту регульованих відносин. Так, до сфери приватного права, повинні належати норми, що регулюють майнові відносини. Водночас очевидно, що застосування такого критерію не дає адекватної оцінки норми, оскільки, наприклад, відносини, пов'язані з формуванням державного бюджету, мають майновий характер але не належать до сфери приватного права. Розроблення матеріального критерію, власно кажучи, є варіантом критерію інтересу [2].

Новим напрямом порівняно з римською школою права є інша концепція, що виходить з критерію формального характеру, відповідно до якого до публічного права належать норми, що регулюють відносини, які охороняються в кримінальному або адміністративному порядку, тоді як приватноправові відносини захищаються цивільними судами з ініціативи приватних осіб. Але і ця теорія не набула широкого визнання, оскільки не пояснювала кримінально- та адміністративно-правовий захист приватноправових інтересів, наприклад приватної власності, а в кримінальному праві багатьох країн існують норми, спрямовані на захист сімейних відносин тощо.

У XIX ст. було запропоновано новий критерій розмежування приватного і публічного права, відповідно до якого зазначені галузі права розрізняються за методом правового регулювання. Для публічного права характерним є регулювання відносин розпорядженнями імперативного характеру, що не можуть бути змінені ніякою приватною волею окремої особи. У відносинах публічно-правового характеру все підпорядковано волі державної влади; у регулюванні таких відносин застосовується метод влади і підпорядкування [2].

У сфері відносин приватно - правового характеру, тобто відносин між приватними особами, діє зовсім інший метод регулювання: їм надається право певною мірою вільно визначати характер і зміст відносин між собою, вступати в будь-які відносини або, навпаки, утримуватися від реалізації своїх прав. Таким чином, на противагу централізованої волі держави з її методом регулювання влади і підпорядкування застосовується метод, що створює між учасниками відносини юридичної рівності, породжуючи систему юридичної децентралізації, тобто свободи і приватної ініціативи.

Висувалися твердження, що не існує принципової відмінності між приватним і публічним правом, і розподіл права на приватне і публічне не має сенсу. І. Покровський писав: «Коли ми хочемо аналізувати терміни «приватне» і «публічне», намагаємося вводити критерій їх поділу, то виявляємо, що межа, яка здавалася б цілковито ясною і чіткою, стає розмитою і зовсім стирається». Більш того, деякі вчені взагалі заперечували дуалізм у праві, а відомий англійський юрист Дж. Остін вважав, що критерій поділу права на публічне і приватне, який застосовується на континенті, є незрозумілим [2].

Дуалізм у праві відкидався і за часів колишнього СРСР. Як про щось ірраціональне, усвідомлюване скоріше на інстинктивному рівні, ніж за чіткими юридичними ознаками, характеризували поділ права на публічне і приватне радянські юристи. Проте більшість учених, як зазначалося вище, доходять висновку про доцільність такого поділу права.

Публічно-правові відносини характеризуються юридичною нерівністю їхніх учасників, одним із яких завжди є держава в особі певних державних органів, посадових осіб, наділених відповідними владними повноваженнями, що поширюються на контрагента цих відносин - протилежну сторону. Публічне право регулює відповідні відносини,

наприклад, між особистістю й державою, централізовано і покликане служити інтересам усього суспільства в цілому [2].

Існуючих у «чистому вигляді» приватно - правових і публічно-правових галузей немає. Наявність елементів публіцизації приватного права сполучена з наявністю приватно - правового елемента в публічному праві, тобто централізоване регулювання у певній мері застосовується й у приватному праві, тоді як прояву децентралізованого регулювання властиве публічне право.

Контрольні запитання по темі:

1. Які галузі права відносяться до публічного права?
2. Що таке дихотомія права?
3. Як співвідносяться публічне і приватне право?
4. Як відбувалась рецепція римського права у Західній Європі?
5. Які мислителі Західної Європи теоретично підтримали поділ права на приватне і публічне?
6. Як історично відбувалося становлення публічного права на території України?

ТЕМА 2 ПОНЯТТЯ Й ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ. СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1 Публічна політика: історична довідка та сучасні реалії

У різні періоди вивчення такого соціального явища, як публічна політика, домінували методи дослідження різних наук, починаючи від суспільних і закінчуючи економікою та математикою.

Публічна політика у ХХ ст. поступово ставала предметом глибокого наукового аналізу, оскільки в реальній практиці державного управління дедалі більш відчутним було те, що цілі, ресурси, вимоги політичних гравців впливають на політичну систему не менше, ніж інститути, на яких вона базується. Вже тоді публічна політика починає розглядатися не просто як реальність політичного життя, а як механізм формулювання та розв'язання суспільних проблем. Акцент робиться на тому, що головними у цих процесах є її політичні та неполітичні, інституалізовані та неінституалізовані гравці, переплетіння інтересів яких і формує предметне поле публічної політики [4].

Дослідженню цих питань присвячені роботи Дж. Андерсона, Р.Даля, А.Дегтярьова та інших. Загальним підсумком наукових здобутків європейських, американських та вітчизняних вчених у сфері дослідження публічної політики є те, що чітко відслідковується тенденція до інструменталізації самого поняття «публічна політика», проте уніфікації підходів та усталеності терміну не відбувається. На підставі опрацьованої наукової літератури можна сформулювати такі основні підходи до тлумачення змісту поняття «публічна політика»:

- публічна політика – як транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу зацікавлених груп до цього процесу;

- як цілеспрямований вплив, який здійснюють структури публічної влади. Таке значення публічної політики найчастіше вживається в контексті реалізації публічного управління;

- як програма, що містить стратегії розвитку держави. Вживається тоді, коли йдеться про галузеву політику (у сфері охорони здоров'я, освіти, промислової політики, тощо);

- як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати місце в контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;

- публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована у публічній сфері активність політичних та неполітичних гравців, які через взаємодію прагнуть реалізовувати власний інтерес. Діяльність держави проявляється у сфері задоволення соціальних запитів, відповідно публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації управлінських рішень;

- публічна політика – як механізм підтримки публічного порядку;

- як форма політичного процесу, який реалізується у публічному просторі, підтримується інформаційно – комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників [5].

Із початку 1970-х рр. з'являється концепція під назвою «публічно - політичний підхід до управління» («public policy approach to administration»). Концепція розглядає, якою мірою кожна стадія в розробці і здійсненні політики впливає на її загальну форму. Природа процесу прийняття рішень починає визначати зміст державного управління. Можливо, саме цей період можна умовно вважати часом «народження» теорії публічної політики, яка пов'язала політику з державним управлінням та стала предметом для дослідження в межах відповідних наукових галузей. Крім того, більшість зарубіжних дослідників переконані в тому, що історично публічна політика виникла на хвилі дискусій щодо підвищення ефективності державного управління і, головне, з розширенням можливостей участі громадянського суспільства в політичному процесі.

З цього часу увага науковців концентрується на виробленні публічної політики, яка представлена складним переплетінням політичних та управлінських процесів, в результаті яких відбувається прийняття політичних та управлінських рішень [4].

Політична складова процесу прийняття рішень – це взаємодія політичних гравців, внаслідок якої схвалюється те чи інше рішення.

Управлінська складова – це технічне, інформаційно - аналітичне, інтелектуальне забезпечення процесу.

Схема розробки публічної політики, яка вибудовується, починаючи з ідентифікації проблеми, формування публічного та інституційного

порядків денних, обрання тієї чи іншої моделі рішення, формулювання альтернатив рішень, обрання рішення, реалізація, контроль за виконанням - це відображення того, як політика впливає на державне управління [5].

2.2 Державна і публічна політика

Ми вважаємо, що публічну політику слід розглядати як низку послідовних рішень і дій, прийнятих різними публічними (а інколи й приватними) особами, інституційна належність та інтереси яких різні, з метою розв'язання проблеми, політично визначеної як колективна чи суспільна. Ця сукупність рішень і дій є підставою для формальних, більшою або меншою мірою вимушених актів, спрямованих на зміну поведінки тих соціальних груп, які є причиною виникнення суспільної проблеми, яку потрібно розв'язати в інтересах суспільства чи інших соціальних груп, які зазнають негативного впливу зазначеної проблеми (кінцеві користувачі).

Поняття публічної політики вживають задля позначення законодавчої та адміністративної діяльності, спрямованої на вирішення проблем. Більшість сучасних законів результативні лише тоді, коли політичні, адміністративні та соціальні дійові особи (суб'єкти політичного процесу), об'єднані різними інституційними угодами, ухвалюють управлінські рішення, тобто формують публічну політику, враховуючи норми цих законів. Бажаних результатів вирішення суспільних проблем можна досягти тільки внаслідок вироблення і реалізації багатьох складних рішень, погоджених між центром і периферією [6].

А. Чемерис виділяє такі складові елементи публічної політики:

1) вирішення публічної проблеми. Публічна політика спрямована на розв'язання соціальної проблеми, яка політично визнана публічною і вимагає відновлення перерваного зв'язку чи зв'язку, що перебуває під загрозою розриву між кількома соціальними дійовими особами. Запропоноване визначення допускає констатацію проблеми, тобто існування ситуації соціального невдоволення, розв'язання якої передане публічному сектору;

2) існування груп-мішеней, які перебувають в основі публічної проблеми. Будь-яка публічна політика має на меті зорієнтувати групи-мішені на певну поведінку, певне відношення чи безпосередньо, чи впливаючи на зовнішнє оточення цих груп;

3) існування передбачуваних намірів. Публічна політика впроваджується з визначеною метою. Вона передбачає «теорію соціальних змін» (або «модель причинності»), яку намагатиметься застосувати під час розв'язання виниклої публічної проблеми, припускаючи при цьому, що прийняті рішення чи діяльність взаємопов'язані. Отже, відсутність зв'язку виявлятиметься через суто випадковий збіг заходів, які визначають одні й ті групи, але які, за задумом законодавця, не пов'язані між собою;

4) наявність певної кількості рішень та дій. Публічна політика характеризується сукупністю дій, які виходять за межі єдиного, чи окремого рішення, залишаючись по той бік «загального соціального руху»;

5) програма втручання. Це сукупність більш або менш конкретних та індивідуалізованих рішень – рішень, що стосуються програми та її втілення.

На противагу іншим авторам А. Чемерис дотримується думки, що програму втручання, властиву одній чи декільком владним структурам, не можна розглядати як публічну політику. Програма втручання без продовження не є публічною політикою. Вона – тільки продукт (іноді обов'язковий).

6) ключова роль публічних дійових осіб. Цю низку рішень і дій можна розглядати як публічну політику лише тоді, коли ті, хто їх приймає, діють як публічні дійові особи; інакше кажучи, це мають бути особи, які належать до політико-управлінської системи, або ж приватні особи, наділені повноваженнями ухвалювати рішення чи діяти на основі юридично унормованого доручення;

7) існування формалізованих актів. Публічна політика допускає видання актів (outputs), покликаних орієнтувати поведінку груп чи окремих осіб, що є причиною виникнення публічної проблеми. У цьому розумінні визначення публічної політики передбачає необхідність існування фази конкретного впровадження вжитих заходів. При цьому слід зазначити, що трапляються випадки невтручання політико-адміністративних дійових осіб або ж незастосування деяких інструментів втручання;

8) більш або менш примусова природа рішень і дій. Традиційно більшість авторів припускає авторитарний характер рішень політико-адміністративних осіб. Якщо погодження акта є обов'язком органу, наділеного публічною владою, то різноманітність способів дій та втручання політико-управлінської системи нині така, що цей примусовий

аспект усе менше стає нормою. Звичайна публічна діяльність і договірна форма публічної діяльності є сьогодні як стимулюючими, так і примусовими [6].

Публічна політика формується із залученням форумів, громадських рад, демократичних об'єднань, комісій, експертів, представників приватного бізнесу тощо. При формуванні ж традиційної, державної політики основними і часто єдиними суб'єктами є державно-управлінські структури. Для традиційної політики властива закритість інформації про справжній стан суспільства, виконання прийнятих рішень, угод тощо. Тоді як публічна політика функціонує на основі відкритої і доступної для всіх інформації. Загалом публічна політика, на відміну від традиційної (державної), більш ефективна, більш демократична, соціально спрямована та гуманна.

Сучасна публічна політика має тенденцію до розширення і включення в процесі її формування великої кількості як державних, так і недержавних гравців.

Демократичні держави з їх національними варіантами публічної політики стали свого роду орієнтирами для країн, що почали перехід до нових політичних систем, зокрема й для України. Чим більш відкритим і демократичним є суспільство в країні, тим менше воно залежить від державної політики й тим більше воно впливає на процес планування та здійснення політичних рішень [5].

Механізми вироблення публічної політики тим самим ускладнюються і висувається все більше сучасних вимог до її здійснення. У демократичних системах формування та реалізація публічної політики здійснюються шляхом багатоетапного обговорення й узгодження інтересів держави та громадянського суспільства [4].

Для систем, що перебувають у процесі трансформації, формування публічної політики набуває особливого змісту. Дуже гостро це питання стоїть перед сучасною Україною, яка перебуває в стані вирішення проблем, викликаних глибокими політичною й економічною кризами. Різкі і хворобливі зміни, що відбуваються в українській політиці, викликані різними внутрішніми та зовнішніми умовами в поєднанні з нестабільними політичними інститутами, правовою системою, що постійно реформується, громадянським суспільством, яке перебуває в стані свого формування, і наявністю зовнішньої загрози, вимагають нового формату публічної політики.

Таким чином, очевидним є те, що демократично організований владний процес є основою функціонування публічної політики. Не лише органи держави повинні мати інституційні засоби впливу на народ, а й політично свідома та об'єднана громадськість має формувати певний інструментарій відстоювання своїх життєвих потреб та інтересів й ефективно впливати на інститути публічної влади.

Процес планування і реалізації публічної політики повинен здійснюватися під пильною увагою громадського контролю, який у практиках інших держав різний, але має одну мету – соціальний аудит усіх прийнятих владою рішень [5].

Контрольні запитання по темі:

1. Які науковці у галузі соціальних наук поклали початок дослідженням публічної політики?
2. Які є основні підходи до тлумачення змісту поняття «публічна політика»?
3. Які є складові елементи публічної політики?
4. Які особливості формування публічної політики в Україні?
5. Сучасний стан української публічної політики (Ваша думка).

ТЕМА 3 КОНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ. ПРИНЦИПИ І СИСТЕМА ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

Майже усі конституції проголошують в якості своєї мети створення демократичних, правових, соціальних і світських держав. Демократичні основи державності розкриваються в конституційних інститутах прямої і представницької демократії, при цьому незмінно підкреслюється належність суверенітету і верховної влади народу.

Державна влада – це вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території. Отже, державна влада, за своєю суттю, є волевиявленням держави, її органів та посадових осіб, передбаченим Конституцією і законами України [7].

Ст.6 Конституції України проголошує: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [8]. Такий розподіл влади є структуроутворюючим і функціональним принципом раціональної організації і контролю. Розмежування влади направлене на те, щоб утримати державну владу від можливих зловживань. Розподіл влад виражається в розподілі компетенцій, у взаємному контролі, в системі взаємних стримань і противаг, збалансованості, тобто рівновага досягається через процеси налагодження і взаємопогодження [9].

Принцип розподілу влад – це модель побудови державного апарату, у відповідності з якою влада в державі повинна бути розподілена між законодавчими, виконавчими та судовими органами.

Кожна держава для повноцінного здійснення своїх завдань і реалізації функцій повинна створювати різноманітні державні організації, які у юридичній науці називають механізмом держави – тобто система всіх державних організацій, які здійснюють її завдання і реалізують функції.

З цієї точки зору соціальне призначення держави здійснюється її механізмом, який складається з органів держави, державних підприємств і державних установ, які є різновидом державних організацій. Частина державних організацій (саме органи держави) наділяється владними повноваженнями, за допомогою яких здійснюється управління в суспільстві з метою реалізації завдань і функцій держави. Ця частина

відображається окремим спеціальним поняттям, яким є поняття апарату держави [9].

Державні підприємства і установи України – це організації, що під керівництвом державних органів (апарату держави України) практично здійснюють функції держави у сфері виробничої діяльності, безпосередньо пов'язаної із створенням матеріальних цінностей (державні підприємства), чи діяльності, пов'язаної зі створенням нематеріальних цінностей (державні установи).

Слід мати на увазі, що державні підприємства і установи України не можуть вважатися державними органами, адже вони не є носіями державної влади. Державні підприємства і установи України як різновид державних організацій не можна ототожнювати з органами держави, в той же час їх не можна й протиставляти, тому що державний апарат в процесі здійснення державного керівництва, забезпечує практичну реалізацію функцій держави саме завдяки діяльності підприємств і установ, якими він керує [10].

Конституційно-правове регулювання державного механізму в демократичних країнах засновано на таких принципах:

1) принцип народного суверенітету, який виходить із того, що джерелом усієї влади є народ (ст. 5 Конституції України) [8];

2) принцип представницької демократії, який означає, що правління у державі здійснюється через виборні державні органи, які, у свою чергу, можуть формувати інші державні органи (ст. 5 Конституції України) [8];

3) принцип поділу державної влади на три гілки: законодавчу, виконавчу, судову, який означає, що кожна з гілок влади має певну самостійність і врівноважується іншими гілками (ст. 6 Конституції України) [8]. Однак у багатьох країнах існують органи та посадові особи, яких не можна віднести до жодної з традиційних гілок влади. Наприклад, в Україні це Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, Рада національної безпеки і оборони України, Центральна виборча комісія тощо.

Одним із елементів реалізації принципу поділу влади у демократичній державі є система стримувань і противаг, головне призначення і завдання якої – забезпечення політичної стабільності та безперервності функціонування державної влади; узгодження дій всіх гілок влади, недопущення кризи діяльності державного механізму.

Вона належить до тих політико-правових доктрин, що мають складну історію свого становлення і розвитку. Традиційно її пов'язують з ім'ям Ш.Л. Монтеск'є (1689-1755р.р.), який виробив схему, згідно з якою влада в державі повинна бути поділена між законодавчими, виконавчими та судовими органами. При цьому кожна з влад по відношенню до інших самостійна і незалежна, що виключає можливість узурпації усієї влади в державі однією особою чи окремим органом держави. Пізніше Ж.-Ж. Руссо запропонував розглядати ці три влади як особливі явища єдиної найвищої влади всього народу.

Вперше конституційне закріплення теорія поділу влад одержала у Конституції США 1787 р., у якій від імені всього американського народу були розподілені повноваження органів держави – конгресу, президента і підзвітних йому міністерств, судів [7].

Крім того, ця теорія була доповнена системою взаємних стримань і противаг. Теорія правової держави і практичне її втілення у розбудову Української державності вносять свої зміни в доктрину поділу влад. У демократичній правовій державі влада належить народу, який є її єдиним джерелом і носієм, суверенітет влади народу – це основа суверенітету державної влади.

Отже, під системою стримувань та противаг розуміють сукупність законодавчо-закріплених повноважень, форм, методів і процедур, призначених для забезпечення реалізації принципу розподілу влади, недопущення домінування будь-якої гілки влади та досягнення динамічної стабільності між ними [3].

У сучасній правовій теорії та практиці України існують та використовуються такі найбільш загальні елементи системи стримувань і противаг:

- різні терміни функціонування державних органів влади;
- різні способи формування гілок влади;
- відкладальне право вето Президента щодо прийнятих парламентом законів;
- інтерпеляція (запити депутата);
- створення контрольних і слідчих комісій парламенту;
- інвеститура (вотум довіри) - при формуванні уряд повинен одержати довіру парламенту;

- право промульгації, під яким розуміють дії глави держави з метою визнання та офіційного оприлюднення прийнятого парламентом закону для забезпечення його чинності та реалізації;
- інститут контрасигнування, за якого акти президента діють лише за умови скріплення їх підписом прем'єр-міністра або міністра, відповідального за виконання цього акту;
- колегіальний характер уряду;
- конституційно-правова відповідальність вищих державних органів та посадових осіб;
- порядок взаємовідносин між парламентською більшістю та опозицією;

4) принцип конституціоналізму, зміст якого полягає в установленій державою можливості існування лише тих органів держави, що передбачені конституцією, а також у необхідності прийняття цими органами рішень, що ґрунтуються на конституції;

5) принцип законності передбачає здійснення діяльності органів держави на основі закону та прийняття рішень у межах їх повноважень. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [8];

6) принцип забезпечення реалізації прав та свобод особи, змістом якого є створення державними органами та посадовими особами необхідних умов для виконання чи використання суб'єктами конституційно закріплених прав та обов'язків;

7) принцип професіоналізму, тобто наявності визначених державою професійних прав та обов'язків, що характеризуються як статус посадової особи та надають цим посадовим особам можливість найбільш повно реалізовувати повноваження від імені держави;

8) принцип юридичної відповідальності, тобто обов'язку посадових осіб нести відповідальність перед державою та суспільством у випадку прийняття ними неконституційних та неправомірних рішень. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 111 Конституції України Президент України може бути усунений з поста в порядку імпічменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину [3,8].

3.1 Поняття та система державних органів в Україні

Важливим і невід'ємним елементом структури державного апарату є орган держави. Саме від рівня розвитку державних органів, їх взаємодії, чіткості повноважень залежить рівень розвитку і ефективність державного апарату.

Орган держави - це структурний елемент апарату держави, створений державою чи обраний безпосередньо народом колектив державних службовців (або один державний службовець), які наділені державно-владними повноваженнями та необхідними матеріально-технічними засобами для виконання завдань і функцій держави.

Органи держави мають певні ознаки, які відрізняють їх від державних підприємств, установ, а також від недержавних структур. Основними серед них є:

- це структурний елемент апарату держави;
- мають певну економічну і організаційну відокремленість і самостійність;
- створюється державою чи обирається безпосередньо народом;
- наділені нормативно закріпленими державно-владними повноваженнями;
- характеризуються відповідною організаційною структурою;
- мають територіальні межі діяльності;
- здійснюють свої функції від імені держави;
- використовують символи держави у офіційному порядку;
- мають відповідну компетенцію, приймають юридично обов'язкові нормативні та індивідуальні акти;
- характеризуються певними особливостями підпорядкування у процесі взаємодії з іншими державними органами і установами;
- спираються у процесі реалізації повноважень на організаційну, матеріальну та примусову силу держави;
- забезпечують державно-владні повноваження шляхом застосування засобів виховання, переконання, заохочення, а в певних випадках - заходів примусу;
- характеризуються особливим порядком утворення, видами діяльності, характером та обсягом повноважень, формами і методами виконання функцій [11].

До кожного державного органу входять особи, які здійснюють керівництво, у відповідності до покладених на них обов'язків і надання їм повноважень, а також спеціалісти та інші особи, які забезпечують технічні умови здійснення керівних управлінських функцій.

Державні органи можуть бути класифіковані за різними критеріями. Залежно від способу утворення, часом функціонування тощо, розрізняють такі види органів держави:

1) за місцем у системі державного апарату:

- первинні, що формуються безпосередньо народом як джерелом влади і мають представницький характер;
- вторинні, що формуються первинними органами, походять від них і підзвітні їм;

2) за способом утворення:

- виборні, які обираються населенням чи представницькими органами;
- призначувані, що призначаються главою держави чи вищими органами;
- успадковані, які передаються монархом у спадщину;

3) за часом функціонування:

- постійні, які створюються без обмеження строку дії для виконання основних завдань держави;
- тимчасові, які створюються для вирішення невідкладних завдань, викликаних надзвичайними обставинами;

4) за способом прийняття рішень:

- одноособові, в яких рішення приймаються керівником особисто, який несе за нього персональну відповідальність;
- колегіальні, в яких рішення приймаються після обговорення шляхом голосування (простою чи кваліфікованою більшістю голосів);

5) за територіальними межами діяльності:

- центральні, рішення яких поширюються на всю територію та населення держави;
- федеральні (характерно для федеративної держави), рішення яких поширюються на її суб'єктів;
- місцеві, рішення яких поширюються на певну адміністративно-територіальну одиницю;

6) за змістом, напрямом діяльності:

- законодавчі органи, які мають представницький характер та правотворчі функції;
- виконавчі органи, які здійснюють виконавчо-розпорядчі функції;
- судові органи, які мають незалежний характер, підкоряються лише закону і здійснюють функції правосуддя;
- контрольно-наглядові органи, які здійснюють контрольно-наглядові функції [11].

До системи державних органів України належать:

- 1) орган законодавчої влади - Верховна Рада України;
- 2) глава держави - Президент України;
- 3) органи виконавчої влади, що поділяються на:
 - вищі (Кабінет Міністрів України (далі - КМУ);
 - центральні (міністерства, державні комітети, центральні - органи виконавчої влади зі спеціальним статусом);
 - місцеві (обласні, районні, міст Києва і Севастополя державні адміністрації, голови місцевих державних адміністрацій, відділи і управління обласних і районних державних адміністрацій, адміністрація державних підприємств, установ);
- 4) органи судової влади - Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції;
- 5) органи місцевого самоврядування, до яких входять:
 - сільська, селищна, міська рада;
 - сільський, селищний, міський голова;
 - виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
 - районні й обласні ради;
 - органи самоорганізації населення;
- 6) контрольно-наглядові органи, до яких належать:
 - Генеральна прокуратура та її органи на місцях;
 - податкові адміністрації, санітарні, контрольно-ревізійні та інші державні інспекції [12].

Як зазначалось вище, один із найважливіших принципів організації і діяльності державного апарату є принцип розподілу влади. Відповідно до нього передбачається, що для чіткого функціонування держави в ній мають існувати, незалежно одна від одної, законодавча, виконавча та судова влада.

Законодавча влада - це одна з гілок державної влади, яка наділена повноваженнями щодо прийняття, зміни чи скасування законів. Органами

законодавчої влади є парламенти, які у різних країнах називаються по різному: в США - Конгрес, в Англії - Парламент, в Росії - Федеральні Збори тощо. Парламент може бути однопалатним (Італія, Швеція) або двопалатним (у федеративних державах - Росія, США, Німеччина, а також у деяких унітарних державах - Франція, Польща) [13].

Згідно з Конституцією України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України. Верховна Рада - парламент однопалатний, що обумовлено унітарним характером України. Верховна Рада України формується шляхом виборів народних депутатів, які здійснюють свої повноваження на постійній основі. Вони не можуть перебувати на державній службі або мати інший представницький мандат.

Основними функціями Верховної Ради України є:

1) представницька, тобто народ передає владу своїм представникам і уповноважує їх здійснювати державну владу, представляти весь український народ і виступати від його імені;

2) законодавча, тобто наявність законодавчих повноважень щодо внесення змін до Конституції України, прийняття законів, внесення до них змін, скасування або призупинення їх чинності, а також тлумачення їх положень;

3) установча, тобто участь парламенту у формуванні органів виконавчої та судової влади, формуванні власних парламентських структур, призначення або обрання на посади, звільнення з посад інших органів державної влади;

4) контрольна, тобто здійснення законодавчим органом контролю за діяльністю підзвітних йому державних органів - уряду, міністерств, відомств, прокуратури тощо, а також контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та їх захист [11].

Кожна функція має свій особливий порядок, спеціальну процедуру здійснення.

Конституція України закріплює за Верховною Радою широке коло повноважень у різних сферах управління.

Найважливішими повноваженнями Верховної Ради України є:

1) у законодавчій сфері - внесення змін до Конституції України, прийняття законів, затвердження Державного бюджету України;

2) у зовнішньополітичній сфері - оголошення за поданням Президента України стану війни та укладання миру, ратифікація і денонсація міжнародних договорів;

3) у формуванні органів виконавчої влади - призначення за поданням Президента України, Прем'єр-міністра України й інших вищих посадових осіб;

4) у формуванні органів судової влади - призначення третини складу Конституційного Суду України, обрання суддів загальної юрисдикції;

5) у здійсненні парламентського контролю - контроль за діяльністю КМУ, посадових осіб виконавчої влади, перевірка виконання законів, бюджетно-фінансовий контроль, парламентські розслідування тощо.

6) усунення Президента України з посади в порядку особливої процедури (імпічменту) [12].

Верховна Рада України відповідно до Конституції України здійснює і інші повноваження [8].

Законодавча влада, внаслідок свого представницького мандату, є найбільш політизованим інститутом влади на відміну від інших гілок влади - виконавчої і судової, відносно яких існує пряма конституційна заборона створення осередків політичних партій і здійснення політичної активності. Тому в органах законодавчої влади - парламентах, передбачається створення фракцій політичних партій, парламентської більшості та меншості тощо.

Виконавча влада - це одна з гілок державної влади, єдина система виконавчо-розпорядчих органів, які здійснюють безпосереднє управління державними справами.

Виконавча влада здійснюється урядом, який у різних країнах має різну назву: у США - Адміністрація Президента, в Італії - Рада Міністрів, у Росії - Уряд, у Швейцарії - Федеративна рада, в Японії - Кабінет. Очолює уряд його глава (у Франції - Прем'єр-міністр, у Німеччині - канцлер, у Норвегії - Державний міністр). У президентських республіках (США), де ця посада відсутня, главою уряду є безпосередньо президент. Разом із главою уряду до його складу входять віце-прем'єр, міністри, які очолюють окремі міністерства [13].

Згідно з Конституцією України суб'єктами виконавчої влади в Україні є:

1) органи загальної компетенції - вищі органи у системі органів виконавчої влади;

2) органи спеціальної компетенції - центральні органи виконавчої влади;

3) місцеві органи виконавчої влади.

У сукупності ці суб'єкти утворюють єдину систему органів виконавчої влади. Очолює систему органів виконавчої влади КМУ - вищий колегіальний орган виконавчої влади, який відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. У своїй діяльності КМУ керується Конституцією, законами та актами Президента України. КМУ, у межах своєї компетенції, видає постанови та розпорядження, які підписує Прем'єр-міністр і які є обов'язковими до виконання [8, 11]

Друге, після Кабінету Міністрів, місце у виконавчій вертикалі влади посідають центральні органи виконавчої влади, до яких входять:

- 1) міністерства;
- 2) державні комітети та агенції (державні служби);
- 3) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет, Фонд Держмайна, Управління державної охорони, СБУ тощо).

Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, які утворюються, реорганізуються і ліквідуються у порядку, встановленому законодавством, а також утворювати дорадчі та консультативні органи, склад і положення про яких затверджує КМУ [12].

Важливу роль у системі органів виконавчої влади відіграють місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві і Севастополі. Вони наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, які діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У своїй діяльності місцеві державні адміністрації керуються Конституцією, законами, актами Президентами України, КМУ та органів виконавчої влади вищого рівня.

Місце виконавчої влади у системі державної влади визначається, перш за все, метою її діяльності - забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина. Мета, у свою чергу, вимагає чіткого визначення суті виконавчих та розпорядчих функцій, які притаманні лише виконавчій владі і не збігаються з функціями інших гілок влади.

Основною функцією виконавчої влади є виконання законів та інших нормативно-правових актів законодавчої влади і Президента України. Важливим напрямком діяльності виконавчих органів є здійснення розпорядчих функцій, тобто органи виконавчої влади для виконання актів

законодавчої влади, указів та розпоряджень Президента України від свого імені видають управлінські акти, дають відповідні розпорядження [12].

Виконавча влада має універсальний характер, її органи безперервно діють на всій території держави, спираючись при цьому на людські, матеріальні та фінансові ресурси.

Судова влада - це одна з гілок державної влади, яка діє самостійно, незалежно від законодавчої і виконавчої влади, і реалізується шляхом здійснення правосуддя. Отже, основною функцією судової влади є здійснення правосуддя.

Правосуддя - це особливий вид державної діяльності, яку проводить суд шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях адміністративних, кримінальних, цивільних та господарських справ.

Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.

Правосуддя, на відміну від діяльності органів виконавчої влади, здійснюється одноособово суддею або судовою колегією у строго визначеній законом процесуальній формі. Правосуддя - це виключно судова діяльність.

Згідно з Конституцією України, суди є самостійною гілкою влади і діють незалежно від законодавчої та виконавчої влади. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не припустимо. Судова діяльність поширюється на усі правовідносини, що виникають у державі. Свої функції суди здійснюють керуючись лише законом. Будь - яке втручання в їх діяльність є недопустимим і має наслідком передбачену законом відповідальність.

В Україні правосуддя базується на відповідних принципах, таких як:

- здійснення правосуддя виключно судами;
- незалежність судів і підкорення їх лише закону;
- державна мова судочинства;
- законність;
- рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- забезпечення доведеності вини;
- змагальність сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;
- підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;
- забезпечення обвинуваченому права на захист;

- гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду;
- обов'язковість рішень суду [12].

Відповідно до Конституції України та Закону України "Про судоустрій і статус суддів України" судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності[8, 14].

Найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд.

Систему судоустрою складають:

- 1) місцеві суди;
- 2) апеляційні суди;
- 3) Верховний Суд.

Для розгляду окремих категорій справ відповідно до Закону України "Про судоустрій і статус суддів України" в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди, якими є:

- 1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності;
- 2) Вищий антикорупційний суд [14].

Також в нашій державі діє Конституційний Суд України, який є органом конституційної юрисдикції і забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України [15].

Окрім правосуддя судова влада у правовій державі здійснює функцію захисту прав і свобод людини і громадянина шляхом їх гарантування та поновлення, а також функцію стримування двох інших гілок влади шляхом здійснення конституційного нагляду і судового контролю за ними.

Також треба визначити співвідношення органів держави та органів місцевого самоврядування, оскільки державний механізм діє та розвивається не ізольовано від інститутів громадянського суспільства. У системі соціального управління, поряд з органами державної влади, які на основі централізації вирішують питання загальнодержавного значення, на рівні адміністративно-територіальних одиниць функціонує система самоврядування на засадах відносної автономії органів місцевого самоврядування. Взаємодія механізму держави з органами місцевого

самоврядування сприяє розширенню демократичної основи державної влади та реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами передусім через їх діяльність в органах самоврядування. Місцеве самоврядування має специфічну правову форму в кожній державі і залежить від її устрою, історичних, національних та інших особливостей [16].

Самоврядування є однією із форм організації людського співіснування, що базується на принципах свободи, рівності і безпосередньої участі в управлінні. При самоврядуванні об'єкт і суб'єкт управління збігаються, що надає можливість населенню управляти власними справами, спільно приймати рішення і спільно діяти з метою їх реалізації.

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- органи самоорганізації населення [16].

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 [16].

Місцеве самоврядування - це одна із форм народовладдя в Україні, сутність якої виявляється у самостійному вирішенні населенням питань місцевого значення у межах Конституції і законів України.

Конституція України визнає і гарантує місцеве самоврядування як інститут соціального управління та громадянського суспільства. Вона закріплює можливість представництва місцевих інтересів у органах самоврядування, встановлює власну матеріальну, фінансову та організаційно-правову базу місцевого самоврядування [8].

Органи місцевого самоврядування - це виборні або сформовані іншим способом органи населення певної території, діяльність яких

спрямована на вирішення питань місцевого значення у межах встановленої компетенції.

Органи держави і органи місцевого самоврядування мають спільні риси, а саме:

- 1) вони передбачені Конституцією України;
- 2) формуються у встановленому законом порядку шляхом обрання чи призначення;
- 3) здійснюють спільні функції по управлінню суспільством шляхом встановлення і гарантування діяльності суб'єктів;
- 4) функціонують на основі принципу розподілу повноважень та певним чином взаємодіють у процесі здійснення своїх повноважень;
- 5) відповідно до наданих повноважень приймають рішення нормативного характеру, які певним чином забезпечуються і гарантуються;
- 6) мають чітко визначену компетенцію у відповідній сфері та форми і методи здійснення повноважень [11].

Проте, між органами держави і органами місцевого самоврядування є й певні відмінності, а саме:

- 1) органи держави формуються шляхом виборів, призначаються чи затверджуються, а органи місцевого самоврядування - обираються населенням певної територіальної громади;
- 2) дія нормативно-правових актів органів держави поширюється на всю територію держави, а дія нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування тільки на відповідну територію;
- 3) органи держави діють на основі конституційно-закріпленого принципу розподілу влади, а органи місцевого самоврядування можуть, за взаємною згодою, перерозподіляти між собою окремі повноваження на підставі договору;
- 4) в органах держави рішення приймаються колегіально чи одноособово керівником, а в органах місцевого самоврядування - виключно шляхом голосування;
- 5) органи держави здійснюють повноваження безпосередньо, а органи місцевого самоврядування як безпосередньо, так і через обрані органи;
- 6) органи держави діють від імені держави, а органи місцевого самоврядування є представниками інтересів територіальних громад;

7) органи держави складаються з колективів службовців, а органи місцевого самоврядування - з представників територіальної громади, діяльність яких не має професійного характеру;

8) фінансову базу органів держави становить державний бюджет, а органів місцевого самоврядування - місцевий бюджет та позабюджетні надходження;

9) органи держави можуть делегувати окремі виконавчі повноваження органам місцевого самоврядування, а останні не можуть делегувати свої повноваження державним органам [11].

Таким чином, органи держави та органи місцевого самоврядування діють паралельно на основі взаємодії та взаємного доповнення і тим самим забезпечують найбільш доцільний рівень упорядкування суспільних відносин та забезпечення функціонування громадянського суспільства.

3.2 Принципи організації і діяльності державних органів

Принципи організації і діяльності державних органів – відправні початки, незаперечні вимоги, на яких базуються побудова й функціонування органів державної влади. Принципи організації та діяльності органів державної влади дістали закріплення в Конституції та в законах України і їх можна поділити на дві групи:

1) універсальні – притаманні всім видам органів державної влади, державному апарату України в цілому;

2) спеціальні – такі, що визначають побудову й функціонування лише окремих видів органів державної влади і пов'язані зі специфікою здійснення відповідних видів державної діяльності [17].

Універсальними конституційними принципами організації та діяльності органів державної влади України є:

1) Принцип забезпечення реалізації прав та свобод особи.

Його змістом є створення державними органами та посадовими особами необхідних умов для виконання чи використання суб'єктами конституційно закріплених прав та обов'язків. Так, ч. 2 ст. 3 Конституції України встановлює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

2) Єдність і поділ влади.

Державні органи в правовій, демократичній державі утворюють у сукупності систему, яка має відповідні ознаки. Така система органів держави характеризується єдністю, яка зумовлена соціальною сутністю державних органів, спільністю їх завдань і функцій. Ця єдність органів виходить із єдності волі й інтересів волі народу, який є першоджерелом влади. Єдність системи цих органів виявляється в тому, що органи, які їх складають, діють не розрізнено, а сумісно, перебувають у тісній взаємодії, взаємозв'язку і взаємозалежності. З питанням організації та діяльності державного апарату тісно пов'язана теорія поділу влад.

3) Верховенство права.

Принцип верховенства права, що знайшов своє закріплення в Конституції України означає, що право має тлумачитися не як продукт безпосередніх вольових рішень вищих суб'єктів державної влади, не як сукупність юридичних норм, встановлених державою, а як сукупність прав належного, правил поведінки, вироблених суспільною практикою, фактично сприйнятих суспільством. Зміст принципу верховенства права обумовлений, насамперед, значущістю права як соціально – культурного явища, яке має в суспільстві найбільший соціальний регулятивний потенціал за рахунок низки властивостей, і, зокрема, власне юридичних. Жодне з інших нормативних явищ суспільного життя (моральні канони, звичаї, традиції тощо) не мають такого зовнішнього впливу на упорядкування поведінки людини, як право у своїй юридичній формі.

Принцип верховенства права у правовій державі визначає умови життєдіяльності всього соціального організму, тобто створення, існування і функціонування державних органів і громадських організацій, соціальних спільностей, ставлення до них, а також взаємовідносин окремих громадян, а тому він є базовим, найбільш значущим. Цей принцип також означає, що не держава утворює право, а навпаки, право є основою організації і життєдіяльності держави в особі її органів і посадових осіб, інших організацій. Не держава надає права і свободи людині, а народ утворює право, щоб, насамперед, обмежити ним державну владу. Адже, як відомо, у правовій державі владі притаманні деякі межі, які вона неспроможна перейти. Обмеження влади у правовій державі забезпечується визнанням непорушних і недоторканих прав особистості, поділом влади, чітким визначенням компетенції її структурних одиниць тощо [17].

4) Принцип законності.

Як наслідок загальнішого конституційного принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України). Він полягає в тім, що органи державної влади організуються і діють лише на підставі та в спосіб, що передбачені Конституцією і законами України [8].

5) Принцип ієрархічності.

Визначає порядок підпорядкованості державних органів по вертикалі.

6) Принцип участі громадян у формуванні й діяльності органів державної влади.

Отримав досить широку конкретизацію в Конституції України. Так, у ст. 38 йдеться про право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби [8].

7) Принцип поєднання виборності вищих органів державної влади (глави держави, парламенту) і призначення (уряд, голови обласної або районної державної адміністрації).

8) Принцип демократизму методів і стилю роботи.

9) Принцип сполучення колегіальності і єдиноначальності – колегіальне обговорення проектів рішень і єдиноначальність керівника органу в прийнятті рішень та його персональна відповідальність за них.

10) Принцип відкритості, гласності і врахування суспільної думки.

Цей принцип означає відкритість і своєчасну інформованість громадськості про діяльність державних органів, за винятком випадків прийняття таємних рішень, що визначені законом у зв'язку з вимогами національної безпеки країни; звірення діяльності державного апарату з оцінкою громадськості в особі органів місцевого самоврядування і самоорганізації населення, підприємств, установ, окремих громадян та їх об'єднань.

11) Принцип професійної компетентності.

Тобто, здатність здійснювати встановлений законодавством обсяг владних повноважень (прав і обов'язків) щодо виконання функцій і завдань держави та нести відповідальність за якість своєї роботи.

12) Принцип підконтрольності і відповідальності.

Цей принцип означає звітність за проведену роботу, її контроль з боку уповноважених осіб та вміння відповідати за несвоєчасність її виконання, часткове невиконання тощо.

13) Принцип економічності, програмності, науковості.

14) Право рівного доступу до державної служби [17].

Закріплений у законі як непорушне право громадянина, цей принцип означає рівне право громадян на заняття будь-якої державної посади відповідно до своїх здібностей і професійної підготовки.

Крім того, апарат демократичної правової держави повинен відповідати і деяким іншим загальним рисам і принципам. Це зокрема:

- організація практичного здійснення принципу народовладдя;
- суверенність державної влади;
- неухильне додержання принципу законності;
- орієнтація всієї діяльності на інтереси людини, особистості, охорона прав людини і громадянина, реалізація принципу гуманізму;
- забезпечення балансу інтересів різних соціальних прошарків, націй, етнічних груп, захист злагоди і консенсусу у суспільстві (принцип соціальної справедливості);
- систематичне залучення до виконання державних функцій різноманітних громадських об'єднань, співпраця з ними;
- забезпечення пріоритету у механізмі реалізації влади методів переконання та виховання [17].

Контрольні запитання по темі:

1. Дайте характеристику структурі державних органів в Україні.
2. Дайте визначення поняттю «орган держави».
3. Що входить до системи органів державної влади?
4. Які є принципи організації і діяльності державних органів влади?
5. Які є принципи діяльності судів в Україні?*
6. Що таке законодавчі державні органи?
7. Що таке виконавчі державні органи?
8. Що таке судові органи?
9. Охарактеризуйте діяльність органів місцевого самоврядування.

ТЕМА 4 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ – ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ ТА МЕТОДИ

4.1 Поняття державного управління в Україні

Державне управління - це самостійний вид державної діяльності, який носить підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер [18].

Сутність державного управління виявляється в його необхідності, суспільній обумовленості і цільовій спрямованості.

Необхідність державного управління випливає з необхідності забезпечення реалізації політики держави, спрямованої на ефективне використання природних, трудових, матеріальних, інформаційних ресурсів, гарантування прав і свобод людини.

Громадська обумовленість державного управління пояснюється тим, що його цілі і зміст залежать, з одного боку, від стану і структури керованих громадських відносин, а з іншого - від місця і ролі держави в суспільстві, а також від взаємовідносин та характеру діяльності окремих державних органів.

Цільова спрямованість державного управління означає необхідність досягнення максимальних результатів при мінімальному використанні матеріальних, трудових, фінансових та інших засобів.

Ознаки державного управління:

- проявляється за допомогою спільної діяльності людей, організовує їх для такої діяльності у відповідні колективи та організаційно оформлює;
- ставить перед собою мету впорядкування спільної діяльності шляхом забезпечення погоджених індивідуальних дій учасників такої діяльності за допомогою впливу на їх поведінку (волю);
- виступає в ролі регулятора управлінських взаємовідносин, що виникають між суб'єктом і об'єктом у процесі реалізації функцій соціального управління;
- є владним, оскільки базується на підпорядкуванні волі учасників управлінських відносин;
- має особливий апарат реалізації через організаційно оформлені групи людей [18].

Функції державного управління являють собою основні напрямки діяльності державних органів щодо забезпечення виконання завдань державного управління. Вони мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних способів і форм управління.

У юридичній науці не має єдиної думки з приводу видів функцій державного управління. Г. В. Атаманчук класифікує функції державного управління на внутрішні (управління всередині державної управляючої системи), зовнішні (вплив державних органів на об'єкти управління), загальні (що відображають суттєві моменти управління: організація, планування, регулювання, кадрове забезпечення та контроль), специфічні (відображають особливий зміст окремих впливів) [19].

На думку Ю. М. Старілова, функції державного управління класифікуються на два види:

а) функції державного управління як управлінського права. До цієї групи відносяться такі функції, як: забезпечувальна; інтеграційна; комунікативна; охоронна; організаційна; правотворча; функція контролю;

б) функції державного управління як основні напрямлення діяльності органів виконавчої власті [20].

Крім вище названих видів, функції державного управління можна класифікувати на наступні:

а) залежно від спрямованості й місця впливу: соціально-організаційні (вплив державних органів на об'єкти управління) і внутрішньо-організаційні (управління всередині державного управлінського апарату);

б) за змістом, характером та обсягом впливу: на загальні, спеціальні, допоміжні [18].

При цьому слід зазначити, що до загальних функцій відносяться:

- організація (визначення організаційних положень, що встановлюють порядок управління, регламенти, нормативи, вимоги, відповідальність та ін.);

- прогнозування і моделювання (наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів). Прогнозування грає в державному управлінні важливу роль, оскільки без нього неможливо передбачити наслідки прийняття того чи іншого управлінського рішення. Моделювання - це створення системи управління, призначеної для спланованого управління, вирішення завдань і досягнення поставлених цілей;

- планування (визначення мети, необхідних ресурсів, способів, строків, форм і методів поетапного контролю за діями об'єкта). Планування - це процес складання, погодження, затвердження планів в управлінні. Воно відіграє істотну роль у досягненні поставленої мети, оскільки від якості планування залежить очікуваний результат;

- регулювання (через нормативно-правові акти, державний бюджет, державні контракти, податкову систему, стандарти, митні тарифи, визначення пріоритетів розвитку галузей та ін.);

- координація (забезпечує узгодження діяльності систем управління). Координація являє собою узгодженість діяльності різних державних органів для досягнення спільних мети і завдань [18].

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта (Президента України, КМУ, місцевих державних адміністрацій та ін.) або об'єкта управління (економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична сфери).

Допоміжні функції сприяють процесам реалізації загальних і спеціальних функцій. До них можна віднести: стратегічне і поточне планування; фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення, керівництво, діагностування та інші.

4.2 Принципи та методи державного управління в Україні

Принципи державного управління - це основоположні ідеї, наукові положення даного виду державної діяльності. Деякі автори відзначають, що принципи державного управління - це його позитивні закономірності, пізнані наукою і практикою і охарактеризовані у відповідних поняттях.

Виділяють такі групи принципів державного управління:

1) соціально-політичні (демократизм; участь населення в управлінській діяльності держави; рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність). Ця група принципів характеризується тим, що вона поширюється на всі сфери управлінської діяльності, а самі принципи закріплюються, як правило, в Конституції України та законах України;

2) організаційні принципи побудови апарату державного управління (галузевої, функціональний, територіальний). Вони є базою для визначення й розподілу компетенції між органами державного управління, створюючи,

таким чином, єдиний механізм державного управління, який повинен функціонувати ефективно, не допускаючи паралелізму і дублювання;

3) організаційні засади функціонування (діяльності) апарату державного управління (нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, поділ управлінської роботи, відповідальність за прийняті рішення, оперативна самостійність). Дана група принципів спрямована на визначення змісту діяльності конкретних органів державного управління, забезпечення дієвості управлінських процедур, ефективність управлінських рішень [18].

Поряд з поділом принципів на групи пропонується їх класифікація на види, а саме:

1) загальносистемні: принцип об'єктивності державного управління; принцип демократизму державного управління; принцип правової упорядкованості державного управління; принцип законності державного управління; принцип поділу влади в державному управлінні; принцип публічності державного управління;

2) структурно-цільові: принцип узгодженості між собою цілей державного управління за основними параметрами; принцип взаємодоповнюваності цілей, при якій одна мета сприяє іншій; принцип підпорядкованості приватних, локальних цілей загальним цілям державного управління;

3) структурно-функціональні: принцип диференціації і фіксування функцій шляхом видання правових норм і закріплення управлінських функцій в компетенції органів державного управління; принцип достатньої різноманітності, яка вимагає, щоб управлінські функції щодо того чи іншого об'єкта управління за кількістю і змістом відповідали різним управлінським запитам останнього; принцип відповідності управлінського впливу реальним вимогам та запитам об'єктів управління;

4) структурно-процесуальні: принцип відповідності елементів (методів, форм, стадій) управлінської діяльності органів державного управління їхнім функціям; принцип конкретизації управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати; принцип стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності [19].

4.3 Порядок оскарження нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Відповідно до ст. 55 Конституції України, кожному громадянину гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [8].

Відповідно до ст. 144 Конституції України, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду [8].

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Порядок звернення до суду регламентований процесуальним законодавством, зокрема Кодексом адміністративного судочинства України (далі - КАСУ). Ст. 2 КАСУ визначає, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [21].

Крім того, законодавець становив особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень (ст. 264 КАСУ) [21].

Таким чином, до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Контрольні запитання по темі:

1. Що таке державне управління?
2. Яка суть та характерні риси державного управління?

3. Які є принципи державного управління?
4. Які є методи державного управління?
5. Перелічіть функції державного управління.
6. В якому порядку оскаржуються нормативно-правові акти органів державної влади і місцевого самоврядування?

ТЕМА 5 ВЕРХОВНА РАДА В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС

Однією з найголовніших ознак демократичного розвитку суспільства та держави в цілому є функціонування демократичного парламенту - установи, яка має повну довіру народу, виступає від його імені й підтримує соціальні зв'язки з ним. Від того, наскільки ефективною є діяльність парламенту безпосередньо залежить рівень народного представництва та захисту інтересів громадян країни. І Україна не виняток в цьому випадку. Оскільки, місце та роль парламенту України - Верховної Ради в механізмі держави та суспільстві обумовлено її представницьким характером, тим, що тільки Верховна Рада України має право виступати від імені народу України, приймати закони та інші акти. Такі положення були закріплені ще в Декларації про державний суверенітет України, а потім і в Конституції України 1996 року. Головне призначення Верховної Ради України - виражати волю народу з питань суспільного та державного значення [17].

Відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України [8].

5.1 Верховна Рада України – як головний орган законодавчої влади держави

Сучасному парламенту, зокрема Верховній Раді України, притаманні такі ознаки:

- це - загальнодержавний орган, наділений верховною законодавчою владою; його діяльність поширюється на всю територію держави. Парламент - єдиний орган у державі, який правомочний видавати акти вищої юридичної сили - закони;

- парламент діє в системі колективного прийняття рішень - це обов'язково колегіальний орган, що складається з парламентаріїв (Верховна Рада України - з народних депутатів України), чисельність яких має бути достатньою для забезпечення його представницького характеру;

- як представницька установа парламент провадить діяльність згідно з належними йому правами, а не на підставі яких-небудь розпоряджень, наданих йому ким-небудь іншим;

- формується парламент на виборних засадах - шляхом вільних виборів, які проводяться на основі дотримання загальновизнаних

демократичних принципів виборчого права, що забезпечує його легітимний характер;

- парламент - це орган загальної компетенції, до його відома віднесено широке коло питань, які потребують законодавчого регулювання, він бере участь у реалізації практично всіх функцій держави [22].

Конституційно-правовий статус Верховної Ради України обумовлений визначеною Конституцією України змішаною (парламентсько-президентською) формою правління, що дозволяє віднести Верховну Раду України до парламентів змішаного типу.

Щодо функцій Верховної Ради України, то вони безпосередньо пов'язані з особливостями її конституційно-правового статусу, як парламенту змішаного типу. Отже, функції Верховної Ради України - це основні напрямки діяльності українського парламенту [22].

Множинність функцій парламенту не суперечить його природі як органу законодавчої влади. Вона зумовлена тим, що парламент, як і інші органи державної влади, у властивих йому формах бере участь у здійсненні ряду функцій держави, як об'єктних, зумовлених змістом діяльності держави (політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної), так і інших функцій, зокрема "технологічних", владних (законодавчої, установчої тощо).

Законодавча функція Верховної Ради України - це найважливіший напрямок її діяльності. У системі поділу влади парламент має прерогативу в галузі правотворчості. Верховна Рада України в рамках своєї компетенції приймає закони з питань, що потребують законодавчого регулювання, не втручаючись при цьому у сферу компетенції інших органів, які здійснюють нормотворчу підзаконну діяльність. Здійснюючи законодавчу функцію, Верховна Рада України за допомогою закону надає своєму рішенням вищої юридичної сили, пов'язуючи ним виконавчу і судову владу [12].

Установча функція Верховної Ради України пов'язана з її участю у формуванні інших органів державної влади і місцевого самоврядування та визначенні правових основ їхньої діяльності. Зокрема, Верховна Рада України призначає вибори Президента України та місцеві вибори, дає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України тощо.

Контрольна функція Верховної Ради України полягає у здійсненні парламентського контролю, передусім за діяльністю КМУ.

Чисельний склад парламенту визначається з урахуванням різновекторних чинників. Так, з одного боку, чисельність парламенту має бути достатньою для забезпечення його представницького характеру, а щоб парламент виступав реальним представником народу, до його складу мають входити відносно численні об'єднання парламентарів, які відображали б інтереси значних прошарків суспільства [12].

Крім того, чисельність парламенту має забезпечити можливість формування його робочих органів (комітетів і комісій), які здійснюють законопроектну і контрольну діяльність.

Загальний кількісний склад Верховної Ради та її структура визначаються Конституцією України. Згідно з чинною Конституцією України (ст. 76) конституційний склад Верховної Ради України - чотириста п'ятдесят народних депутатів України [8]. Ця кількість народних депутатів обумовлена рядом факторів: кількістю населення (громадян) України і виборців, традиційною системою виборчих округів, однопалатністю парламенту та рядом інших факторів.

На відміну від кількісного якісний склад Верховної Ради України не може суворо регламентуватися, оскільки вибори до парламенту в Україні є демократичними і вільними. І все ж існують законодавчі вимоги до кандидатів у народні депутати України.

Склад парламенту повинен відображати соціальну структуру суспільства. Якісне представництво має свій вираз у соціальному, партійному, національному, територіальному, професіональному, тендерному, парламентському представництві.

Формування чисельного складу Верховної Ради відбувається на основі Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийнятого 17.11.2011 року, який передбачив перехід до нової, пропорційної системи виборів [23]. Ефективність діяльності Верховної Ради залежить як від її складу, так і від її структури.

За чинною Конституцією Верховна Рада України є однопалатним парламентом, який складається з 450 народних депутатів, що обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на 5 років. Структура Верховної Ради України складається з:

1. Голова Верховної Ради України.

2. Перший заступник Голови Верховної Ради України.
3. Заступник Голови Верховної Ради України.
4. Комітети Верховної Ради України.
5. Рада голів комітетів Верховної Ради України.
6. Лічильна комісія Верховної Ради України.
7. Тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України.
8. Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України.
9. Спеціальна тимчасова слідча комісія Верховної Ради
10. Депутатські фракції у Верховній Раді України.
11. Погоджувальна рада депутатських фракцій.
12. Найстаріший за віком депутат у Верховній Раді України [24].

Голова Верховної Ради України - це керівна посадова особа парламенту, яка обирається з числа народних депутатів України шляхом таємного голосування через подання бюлетенів на строк повноважень Верховної Ради України.

Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України - це посадові особи Верховної Ради України, які обираються з числа народних депутатів України відкритим поіменним голосуванням більшістю народних депутатів України від конституційного складу парламенту, кандидатури яких вносяться в порядку, визначеному для внесення кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України [24].

Комітети Верховної Ради України - це органи Верховної Ради України, які утворюються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Рада голів комітетів Верховної Ради України утворюється з метою загальної координації та узгодження роботи комітетів парламенту [25].

Лічильна комісія Верховної Ради України обирається для організації голосувань Верховної Ради України і визначення їх результатів.

Тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України - це тимчасові колегіальні органи парламенту України, що утворюються з числа народних депутатів України, які дали згоду на це, для підготовки і попереднього розгляду питань за дорученням Верховної Ради України, а також для доопрацювання проектів законів та інших актів парламенту.

Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України - це тимчасові колегіальні органи парламенту України, що утворюються з числа народних

депутатів України, які дали згоду на це, для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес [24].

Спеціальна тимчасова слідча комісія Верховної Ради України - це тимчасовий колегіальний орган парламенту України, який утворюється з числа народних депутатів України з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій, а також спеціального прокурора і трьох спеціальних слідчих для розслідування обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину в межах процедури розгляду питання про усунення глави держави з поста в порядку імпичменту.

Депутатські фракції у Верховній Раді України - це об'єднання депутатів у парламенті на партійній основі.

Погоджувальна рада депутатських фракцій у Верховній Раді України - це консультативно-дорадчий орган парламенту, до складу якого входять Голова Верховної Ради України, його Перший заступник і заступник, голови депутатських фракцій і депутатських груп (з правом ухвального голосу) та голови комітетів (з правом дорадчого голосу) і який створюється для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради України, зокрема підготовки розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань парламенту [24].

Найстаріший за віком депутат у Верховній Раді України наділений згідно зі ст. 79 Конституції України відповідним обсягом повноважень, зокрема зачитує присягу перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють цю присягу своїми підписами під її текстом [8].

Важливою ознакою Верховної Ради України є її постійнодіючий характер і строк повноважень - п'ять років. Український парламент є повноважним, тобто може розпочати свою діяльність, за умови дотримання таких основних вимог:

- обрання не менше двох третин від його конституційного складу;
- складення присяги народними депутатами України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України [8].

Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання. У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня

першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану. Відтак конституційна норма про те, що строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років має досить умовний характер [8].

Можливість дострокового припинення повноважень Верховної Ради України визначена ст. 90 Конституції України [8]. Дострокове припинення повноважень парламенту - виняткове право глави Української держави. Ініціатива розпуску Верховної Ради України належить Президентові України, будь-яка інша посадова особа чи державний орган не уповноважені вчиняти такі дії. Водночас розпуск парламенту - це право Президента України, а не обов'язок. Глава держави має право підписати відповідний Указ, суворо дотримуючись Конституції України, а не керуючись власними уподобаннями. Розпуск Верховної Ради України здійснюється на основі Указу Президента України про дострокове припинення повноважень парламенту з одночасним призначенням дати позачергових виборів до Верховної Ради України [8].

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

- 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій;
- 2) протягом шістдесяти днів після відставки КМУ не сформовано персональний склад КМУ;
- 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України [8].

Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України [8, 24].

5.2 Компетенція Верховної Ради України

Компетенцію Верховної Ради України складають закріплені Конституцією України предмети відання та повноваження, необхідні для реалізації функцій Верховної Ради України [8, 24].

Статус Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади надає законодавчій компетенції пріоритетну роль, але ця компетенція парламенту далеко не єдина. Це пояснюється тим, що Верховна Рада України у властивих їй формах бере участь у здійсненні ряду функцій держави.

Конституційні повноваження Верховної Ради України можна систематизувати відповідно до її функцій за групами.

Пріоритетною функцією Верховної Ради України є законодавча функція, особливість якої полягає в тому, що будь-який закон не може бути прийнятим, якщо він не розглянутий і не схвалений парламентом, а сам парламент має повну компетенцію у сфері законодавства. Саме Верховна Рада України має право приймати нормативно-правові акти, що мають найвищу юридичну силу, виступаючи від імені Українського народу [8].

Законодавчу компетенцію складають такі повноваження Верховної Ради України:

1) внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»;

2) призначення Всеукраїнського референдуму з питань про зміну території України; прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення до нього змін;

3) визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

4) надання в установленій законом термін згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України [8, 24].

Отже, законодавча функція Верховної Ради України - це передбачений Конституцією України напрям діяльності Верховної Ради України, що полягає у здійсненні нею законопроектної роботи, внесенні

змін до Конституції України, прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили чинність або в призупиненні їх дії [17].

Наступним напрямком діяльності парламенту є парламентський контроль. Функція контролю має за основну мету здійснення постійного активного нагляду з боку парламенту над усіма галузями адміністрації, а також право представника висловлювати членам уряду будь-яке бажання, сумнів або незадоволення.

Контрольну компетенцію складають повноваження Верховної Ради України, щодо забезпечення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією, об'єктом якого є Президент України, виконавча влада, представницький орган Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування тощо. Відповідно, можна виділити контрольні повноваження стосовно до:

1) Президента України - заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту¹); прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриманого не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

2) Кабінету Міністрів України - розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності КМУ; здійснення контролю за діяльністю КМУ відповідно до Конституції України; розгляд за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України питання про відповідальність КМУ та прийняття резолюції недовіри КМУ більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (наслідком прийняття такої резолюції є відставка КМУ);

3) Верховної Ради Автономної Республіки Крим - дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

4) У фінансовій сфері Верховна Рада України здійснює такі контрольні повноваження - контролює виконання Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання; затверджує

рішення про надання Україною позик і економічної допомоги іншим державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від інших держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; здійснює контроль за їх використанням. Цими питаннями відає Рахункова палата [8, 24].

До контрольних повноважень Верховної Ради можна також віднести право народного депутата України звернутися на сесії Верховної Ради України із запитом до органів Верховної Ради, до КМУ, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

Повноваження у сфері зовнішньої політики, оборони та безпеки передбачають права Верховної Ради України:

- оголошувати за поданням Президента України стан війни і укласти мир; схвалювати рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затверджувати загальну структуру, чисельність, визначати функції Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

- ухвалювати рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

- затверджувати протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; про загальну або часткову мобілізацію; про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації [17].

Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, що їх згідно з Конституцією України віднесено до її відання, зокрема: утворення і ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; затвердження переліку об'єктів права

державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; заснування державних нагород, установлення військових звань, дипломатичних рангів та інших спеціальних звань тощо.

До цієї групи можна також віднести і повноваження із самоорганізації роботи Верховної Ради України, а саме: обрання Голови Верховної Ради України, першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликання їх; затвердження переліку комітетів Верховної Ради України та обрання голів цих комітетів; створення тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій; призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату [8, 24].

Верховна Рада України для реалізації наданої їй Конституцією та законами України законодавчої компетенції приймає правові акти.

Конституція України не містить вичерпного переліку видів правових актів Верховної Ради України, обмежуючись у ст. 91 вказівкою, що такими є «закони, постанови та інші акти» [8]. У науковій літературі зазначений видовий перелік актів законодавчої влади доповнюють такими видами, як декларації, регламенти і нормативно-правові договори, а серед законів виділяють такі їх різновиди, як Конституція (Основний Закон), конституційні, звичайні, надзвичайні закони, а також кодекси.

Закон - це нормативно-правовий акт, що приймається органом законодавчої влади (Верховною Радою України) чи безпосередньо народом України (на всеукраїнському референдумі) з дотриманням вимог законодавчої процедури, який має вищу (стосовно до всіх інших нормативно-правових актів) юридичну силу та регулює найважливіші суспільні відносини переважно загального характеру [10].

Формальні ознаки закону: рівень прийняття (загальнодержавний); орган прийняття (приймається Верховною Радою України або народом України на референдумі); особливий порядок прийняття (прийняття закону включає обов'язкові стадії законодавчого процесу); непідконтрольність із боку будь-якого органу державної влади (закони можуть бути змінені або скасовані лише Верховною Радою України).

Конституційний Суд України може визнати закон неконституційним повністю або в окремій частині, внаслідок чого він або його окремі

положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність, але це не означає скасування або зміни самого закону.

Закон має певну структуру:

- реквізити закону (його назва; найменування органу, який прийняв закон; дата прийняття; підпис особи, уповноваженої підписувати закони);
- преамбула;
- статті й рубрики (глави, розділи тощо) закону [12].

В юридичній літературі використовуються також і різні способи класифікації законів :

- Основний закон (конституція) - має найвищу юридичну силу;
- конституційні закони (акти конституційного змісту, які формально не входять до структури єдиної конституції);
- органічні (додаткові) закони (закони, що приймаються на виконання банкетних норм Основного закону і визначають статус органів державної влади, процедуру народного голосування);
- звичайні закони (акти чинного законодавства) - закони, які видаються в порядку звичайної процедури і референдарні закони (закони, прийняті референдумом);
- закони, прийняті парламентом;
- кодекси (закони, які містять упорядковану систему норм, що регулюють певну, стійку систему суспільних відносин) [12].

Постанова – ненормативний акт, за допомогою якого Верховна Рада України оформлює свої дії щодо самоорганізації (обрання керівних посадових осіб Верховної Ради, утворення комітетів та обрання їхніх голів), обрання, призначення, затвердження відповідних посадових осіб тощо [12].

Регламент - це нормативно-процесуальний акт, що приймається Верховною Радою України, який визначає режим її діяльності (встановлює порядок та періодичність скликання і проведення сесій, засідань), процедуру створення та діяльність окремих її органів і посадових осіб [12].

Із практики Верховної Ради України відомі також такі акти, як заяви, звернення та декларації.

Заяви та звернення - акти ненормативного характеру, які містять заклики до парламентів, інших вищих органів інших країн здійснити певні дії (або утриматися від здійснення певних дій) з метою підтримання миру, подальшого розвитку дво- та багатосторонніх відносин, усунення джерел ускладнення міжнародного становища в цілому чи двосторонніх відносин.

Декларація - акт, який у загальній, принциповій формі передає основні властивості конституційно-правового регулювання, виражає наміри та зобов'язання учасників правових відносин [12].

Декларації, прийняті Верховною Радою (зокрема Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р.), мають нормативний характер, але безпосереднє їх застосування, через загальний характер норм декларацій, ускладнено. Декларативні положення реалізуються, здебільшого, за допомогою конкретніших приписів.

Отже, правові акти Верховної Ради України відіграють роль найважливіших регуляторів суспільних відносин і поділяються як на нормативно-правові, так і на індивідуально-владні акти [13].

5.3 Етапи законодавчого процесу

Законодавчий процес як юридичне поняття слід відмежовувати від законотворчості як загально-соціального явища. Законодавчий процес, як і будь-який юридичний процес, має два значення:

- порядок діяльності, спрямованої на створення закону;
- сама ця діяльність [26].

Законотворчість - ширше поняття: воно не вичерпується власне створенням законів, а охоплює і діяльність, пов'язану зі створенням закону, і оцінку його ефективності, і можливе подальше коригування (зміна, доповнення) [26].

Формування юридичного мотиву (державної волі) про необхідність регулювання правовими нормами певної групи, роду або виду суспільних відносин у результаті аналізу фактичного стану політики, економіки, соціальної сфери - це стадія, скоріше, законотворчості, ніж законодавчого процесу.

Органи, організації, особи, що займаються виявленням потреби в законодавчому врегулюванні, не завжди можуть бути учасниками правовідносин, які складають юридичний процес. Та й законодавчий процес проходить у формах, які суворо встановлені законами або парламентськими регламентами, тоді як потреба в тій чи іншій законотворчості встановлюється у різні способи, використовувані в юридичній, політичній, соціологічній та інших науках [27].

Законодавчий процес має низку стадій. Спочатку - передпроектна стадія, яка починається із законодавчої ініціативи, тобто внесення проекту закону в офіційному порядку до законодавчого органу певними органами й особами. Відповідно до Конституції України, право законодавчої ініціативи в парламенті належить Президенту, народним депутатам, КМУ [8]. КМУ має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України. Проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносить Президент України або КМУ. Проекти резолюцій, декларацій, звернень, заяв вносять народні депутати [8].

Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради:

- 1) проектів законів, постанов;
- 2) проектів інших актів Верховної Ради;
- 3) пропозицій до законопроектів;
- 4) поправок до законопроектів.

Проекти законів вносяться разом із супровідною запискою, яка має містити обґрунтування необхідності їх розробки або ухвалення [8].

Наступна стадія – проектна. Відбувається ухвалення рішення про підготовку законопроекту, включення відповідної пропозиції до плану законопроектних робіт. Також, на цій стадії надається доручення розробити законопроект уряду або постійним комітетам у Верховній Раді; створюються для цих цілей комісії, робочі групи у складі депутатів, представників зацікавлених громадських організацій, вчених-юристів та ін. Початкова розробка проекту провадиться фахівцями за конкурсом, дорученням або договором [27].

Далі - розробка законопроекту і його попередня експертиза із залученням зацікавлених організацій, дороблення і редагування проекту.

Потім в межах цієї стадії відбувається внесення законопроекту до парламенту, ухвалення його до розгляду, обговорення законопроекту і його узгодження: розгляд поправок; виявлення думок зацікавлених осіб про проект і одержання їх пропозицій щодо вдосконалення, доробки проекту; ухвалення в порядку першого, другого, третього читання; розгляд альтернативних проектів. У необхідних випадках - винесення проекту:

- на обговорення широкого кола кваліфікованих спеціалістів шляхом проведення парламентських слухань, конференцій, «круглих столів» та інше;

- на всенародне обговорення [27].

Після цього настає стадія ухвалення законопроекту, під час якої проходить голосування (в Україні звичайні закони ухвалюються простою більшістю голосів, конституційні - 2/3 від конституційного складу Верховної Ради) і підготування відповідної постанови законодавчого органу про вступ закону в силу. Тексти законів, ухвалені Верховною Радою, у 5-денний строк підписуються Головою Верховної Ради і невідкладно передаються на підпис Президенту України [8, 28].

Передостання стадія законотворчого процесу – засвідчувальна, тобто санкціонування (підписання) закону главою держави відбувається в установлені Конституцією строки (в Україні - 15 днів) [8].

Президент може скористатися своїм правом відкладеного вето і повернути закон із своїми зауваженнями і пропозиціями Верховній Раді для повторного розгляду. Саме вето об'єктивно може ставати стадією законотворчого процесу, яка має позапарламентський характер. Проте вето переборюється у парламенті.

Застосоване Президентом України вето щодо прийнятого закону своїм юридичним наслідком має скасування останніх результатів голосування за нього і відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді України, яка має право враховувати або не враховувати пропозиції Президента України до закону і прийняти його знову. Врахування цих пропозицій Верховною Радою України виступає як конституційна передумова підписання та офіційного оприлюднення закону Президентом України. Встановлена в ст. 94 Конституції України вимога щодо повторного прийняття закону (подолання вето) Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу поширюється лише на закони, пропозиції Президента України до яких повністю або частково відхилені. Ця вимога стосується прийняття закону в цілому [8, 28].

Якщо пропозиції Президента України до закону у пропонованій ним редакції враховано повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України не вимагається. У разі прийняття Верховною Радою України закону після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента України глава держави зобов'язаний підписати його та офіційно оприлюднити у десятиденний строк. Якщо під час розгляду пропозицій Президента України до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими

пропозиціями, Президент України може застосувати право вето повторно [8, 28].

Під час останньої інформаційної стадії відбувається промульгація закону - видання спеціального акта, який містить, зокрема, розпорядження про офіційне опублікування закону. Промульгація закону здійснюється зазвичай актом глави держави - указом, наказом та іншими подібними документами, текст якого в офіційних виданнях передує тексту закону, що промульговується. В Україні - це підписання закону Президентом, підготовка постанови Верховної Ради про порядок введення в дію даного закону і офіційне його опублікування. Текст постанови Верховної Ради в офіційних виданнях передує тексту закону, що промульговується [28].

Після цього закон включається до Єдиного державного реєстру нормативних актів, де вказується наданий йому реєстраційний код.

Далі має відбутися опублікування закону - друк його тексту з усіма реквізитами в офіційних друкарських виданнях (в Україні - "Відомості Верховної Ради України", "Офіційний вісник України", газети "Голос України", "Юридичний вісник України") [8, 28].

На всіх стадіях законодавчої діяльності необхідним є вивчення і використання громадської думки, врахування рівня правосвідомості громадян.

Що стосується європейських стандартів правил проектування нормативно-правових актів, то в Україні існує ряд документів, в яких викладені стандарти «належного проектування нормативно-правових актів», наприклад «Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормо-проектної техніки» Міністерства юстиції (№ 41/2000 від 21.11.2000 р.) [29] та «Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки» (Методичні рекомендації) апарату Верховної Ради України [30]. Ці документи встановлюють стандарти, що їх повинні враховувати правотворчі органи; їхня назва «методичні рекомендації» передбачає, що вони мають необов'язковий характер [31].

5.4 Принципи правотворчої техніки. Правила та прийоми правотворчої техніки

Юридична техніка є значним інструментом в реалізації прав і законних інтересів громадян, адже важливо не лише знати свої права, проте й уміти їх захищати, домагатися здійснення на практиці.

У світовій юридичній літературі немає єдності думок стосовно визначення поняття юридичної техніки. Вчені висловлюють різні судження щодо цього поняття, тлумачать її сутність кожен по-своєму. У різні часи вчені пропонували велику кількість визначень юридичної техніки. При цьому слід зазначити, що протягом довгого історичного періоду (починаючи з XIX ст.) поняття юридичної техніки постійно розширювалось [32].

У сучасному варіанті юридична техніка спирається не лише на досягнення формальної логіки, а передусім на результати діалектичної логіки, між якими існує органічний зв'язок: юридична техніка будується на формальній логіці, яка коригується діалектичною.

Таким чином, юридична техніка – це система оснований на досягненнях теорії права і перевірених практикою правотворчості принципів, прийомів, засобів, правил (логічних, структурних, лінгвістичних) підготовки найбільш якісно досконалих за формою і структурою нормативно-правових і правозастосовних актів, що використовуються при виробленні й систематизації актів для забезпечення їх досконалості. Засоби, прийоми, правила забезпечують повну і точну відповідність форми нормативних приписів їх змістові, точність, чіткість, правильність, доступність і простоту нормативного матеріалу [32].

До «інструментів» юридичної техніки як засобів для досягнення поставленої мети належать:

- мова з її сукупністю слів (лексика книжна, розмовна; активна, пасивна; термінологічна, професійна, жаргонна, діалектна; іншомовна), граматичною будовою, функціональними стилями, знаками пунктуації;
- юридичні поняття;
- юридичні терміни;
- правові дефініції;
- юридичні конструкції;
- правові презумпції;
- правові фікції;
- правові символи;
- стиль правових актів;
- текст правового акта, складений за допомогою юридичних термінів.

Прийоми правотворчої техніки класифікуються:

1) За ступенем узагальнення нормативного матеріалу – абстрактний та казуїстичний прийоми.

2) За способом викладу норм права – прямий, відсильний і бланкетний прийоми.

3) Нормативна структуризація тексту нормативно-правового акта.

4) Розмежування на частини, розділи, глави, статті, частини статей, абзаци.

5) Нумерація розділів, глав, статей, частин, пунктів, підпунктів.

6) Посилання на інші нормативно-правові акти.

7) Використання приміток [32].

Прийоми техніки правозастосування класифікуються:

1) за фіксацією офіційних реквізитів правозастосовного акта - найменування акта, найменування органу, що видав акт, дата й місце складання акта, заголовок до тексту документа, текст, підписи посадових осіб тощо;

2) за композиційно-структурною організацією правозастосовного акта – вступна, описово-мотивувальна, резолютивна частини (процесуальні акти), вступна, констатуюча, наказова (управлінська документація). Також сюди слід віднести рубрикацію правових актів, розмежування їх на частини, розділи, глави, статті, а також нумерацію розділів, статей, частин, пунктів, підпунктів;

3) за оформленням посилань на інші нормативно-правові акти [32].

Контрольні запитання по темі:

1. Яке місце Верховної Ради України в механізмі державної влади?
2. Що таке конституційний склад Верховної Ради України?
3. Яка структура парламенту України?
4. Які є принципи діяльності Верховної Ради України?
5. Які функції Верховної Ради України?
6. Хто має право законодавчої ініціативи?
7. Як готуються законопроекти?
8. Яка процедура прийняття законопроектів?
9. Як відбувається підписання та опублікування законів?
10. Що таке «право вето»?
11. Чи існують європейські стандарти правил проектування нормативно-правових актів?
12. Які є інструменти і прийоми правотворчої техніки?

ТЕМА 6 НОРМИ ПРАВА В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ – ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА, ВИДИ, РЕАЛІЗАЦІЯ. ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ

6.1 Структура та види норм права

Норма права - це загальнообов'язкове формально виражене правило поведінки, встановлене суспільством чи державою і спрямоване на регулювання суспільних відносин шляхом надання їх учасникам юридичних прав і покладання на них юридичних обов'язків [18, 33].

За функціональною спрямованістю норми права діляться на:

- регулятивні (правоустановчі), що встановлюють права та обов'язки суб'єктів;
- правоохоронні, що регламентують засоби юридичної відповідальності за порушення прав та обов'язків, які встановлені регулятивними нормами [18].

За предметом правового регулювання (за галузями права) визначаються норми конституційного, адміністративного, цивільного та інших галузей права.

В свою чергу, галузеві норми права діляться на дві групи: матеріальні, які встановлюють бажане правило поведінки, права та обов'язки суб'єктів, та процесуальні, які регламентують порядок, форми і методи реалізації прав та обов'язків, встановлених матеріальними нормами права [18].

За функціональним призначенням норми права поділяються на відправні та норми-правила поведінки.

Відправні норми, в свою чергу, діляться на:

- норми-начала, які закріплюють основні положення, на яких базується державний та суспільний устрій;
- норми-принципи, які закріплюють вихідні, основні принципи права;
- установчі норми, які містять положення, що визначають цілі, завдання окремих галузей права, правових інститутів, предмет, форми і засоби правового регулювання;
- норми-дефініції, що містять повні чи неповні визначення певних правових категорій та понять.

Норми - правила поведінки безпосередньо регулюють поведінку людей та суспільні відносини і діляться на такі групи:

- зобов'язуючі, що закріплюють обов'язки суб'єктів;
- забороняючі, що містять заборону на здійснення тих чи інших дій;
- уповноважуючі, що надають суб'єктам певні права. За формою закріплення бажаної поведінки суб'єктів:

- імперативні (категоричні), що однозначно закріплюють перелік прав і обов'язків і не допускають жодних відхилень;

- диспозитивні, що встановлюють права і обов'язки, але за погодженням суб'єктів ці права і обов'язки можуть доповнюватися;

- рекомендаційні, що встановлюють бажану, але не обов'язкову поведінку [33].

Існують й інші способи класифікації норм права.

Структура правової норми - це її внутрішня будова, до якої входять взаємозв'язані елементи і котра обумовлена тими суспільними відносинами, які регулює ця норма.

Основними елементами правової норми є:

- гіпотеза;
- диспозиція;
- санкція.

Гіпотеза вказує на ті фактичні обставини, за наявності яких реалізується ця норма права, а також на коло осіб, яких ця норма права стосується.

Диспозиція містить права і обов'язки учасників правовідносин, тобто саме правило поведінки.

Санкція вказує на наслідки, як правило, несприятливі, які настають внаслідок порушення диспозиції [33].

Також, нормативно-правові акти поділяються на дві основні групи - закони і підзаконні акти.

Закон - це нормативно-правовий акт, який приймається вищим представницьким органом держави (парламентом) в особливому порядку, має вищу юридичну силу і регулює найважливіші суспільні відносини. Закони можуть прийматися також безпосередньо народом через референдум.

Підзаконні акти - це правотворчі акти компетентних органів, які засновані на законі і не суперечать йому. Вони покликані конкретизувати основні положення законів.

Критерії для класифікації підзаконних актів є різноманітними. З точки зору наявності в них норм права вони поділяються на нормативні та індивідуальні. Індивідуальні акти діють одноразово й торкаються конкретного життєвого випадку чи окремого індивіда або групи конкретно визначених індивідів. Наприклад, Указ Президента про призначення на посаду Прем'єр-Міністра [18].

За суб'єктами видання і належною їм юрисдикцією підзаконні акти поділяються на:

1) загальні підзаконні акти, які діють на всій території країни й видаються главою держави та урядом. Наприклад, Президент України видає укази і розпорядження, КМУ - постанови і розпорядження;

2) відомчі підзаконні акти, які діють на обмежену сферу суспільних відносин й видаються міністерствами і відомствами (наприклад, наказ міністра, наказ голови Державної агенції);

3) місцеві підзаконні акти - це акти, юридична сила яких поширюється на певну ділянку території країни, наприклад, певну адміністративно-територіальну одиницю. До них належать акти безпосереднього волевиявлення територіальної громади, акти місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Наприклад, голова місцевої державної адміністрації видає розпорядження; місцева рада, як і її виконавчий комітет, приймає рішення; керівники структурних підрозділів місцевих держадміністрацій та виконавчих комітетів місцевих рад видають накази; сільські, селищні, міські голови видають розпорядження;

4) внутрішньо-організаційні підзаконні акти - це акти, регламентація яких поширюється лише в межах певної установи, підприємства, організації. Вони видаються керівниками чи керівними органами цих структур.

Відзначимо, що виклад видів підзаконних актів у такій послідовності не означає їх такої ж ієрархії за юридичною силою. Наприклад, рішення сільської ради, прийняте на основі закону і в межах своєї компетенції, не є "нижчим" за юридичною силою від будь-якого іншого під законного акту. Проте, наприклад, розпорядження голови місцевої держадміністрації обов'язково повинно відповідати постанові Уряду України, воно справді має меншу юридичну силу, бо це прямо визначено законом [33].

6.2 Види реалізації правових норм

Сформульовані в законах та інших нормативно-правових актах правові норми тільки тоді виконують своє соціальне призначення, коли вони втілюються в дійсність, реалізуються у свідомо-вольових діях суб'єктів. Реалізація норм права їхніми адресатами завершує процес правового регулювання, уособлюючи тим самим певний результат даного різновиду організуючого впливу на суспільне життя.

Реалізація норм права – це втілення розпоряджень правових норм у правомірній поведінці суб'єктів права. Реалізувати нормативні правила поведінки, що містяться в законах та інших нормативно-правових актах, означає втілити в життя волю законодавця, спрямовану на встановлення правопорядку [33]. Без такої реалізації право втрачає свою соціальну цінність.

Існують наступні форми реалізації норм права:

1. Залежно від кількості суб'єктів, які реалізують право:

- індивідуальна форма правореалізації – полягає в можливості особи самостійно (в індивідуальному порядку) використовувати свої суб'єктивні права і виконувати покладені на неї юридичні обов'язки.;

- колективна форма правореалізації потребує поєднання зусиль кількох суб'єктів.

2. В залежності від своєрідності форм реалізації норм права:

- особливості реалізації норм права обумовлюються способом та методом правового регулювання – акцент робиться на дозволі, забороні та зобов'язанні як основних способах правового регулювання, що визначають форми реалізації норм права. І, відповідно, способи правового регулювання (заборона, зобов'язання і дозвіл) характеризують не стільки зовнішню форму реалізації норм права, скільки конкретні юридичні прийоми забезпечення правомірної поведінки. Тому реалізація норм права забезпечується такими методами, як переконання, заохочення, примус тощо.

3. У відповідності до поділу норм на заборонюючі, зобов'язуючі та уповноважуючі виділяють такі форми безпосередньої реалізації права:

- дотримання – це така форма реалізації забороняючих норм права, яка полягає в утриманні від дій, заборонених цими нормами, суворому додержанні встановлених заборон (наприклад, дотримання громадянином правил громадського порядку);

- виконання – це форма реалізації зобов'язуючих норм права, що полягає в обов'язковому вчиненні активних дій, що передбачаються цими нормами;

- використання – це форма реалізації суб'єктивного права, за якої втілюються в життя уповноважуючі норми права. Особі надається право самій вирішувати користуватися наданим їй правом чи ні. Але в будь-якому випадку за наявності бажання особи ця норма може бути реалізована [33].

Дотримання, виконання та використання є основними формами реалізації норм права. Разом з тим, існує також і особлива форма реалізації норм права – правозастосування. Останнє за своїм обсягом є найбільш об'ємною ланкою в юридичному процесі. Воно спрямоване на індивідуальне регулювання суспільних відносин. Застосування являє собою опосередковану форму реалізації норм права, що суттєво та формально відрізняється від безпосередніх форм: виконання, дотримання і використання.

Застосування норм права – це форма реалізації норм права компетентними суб'єктами щодо вирішення конкретної справи, що має державно-владний, творчо-організуючий характер, здійснюється у встановленому процедурному порядку і завершується виданням правозастосовного акту [33].

Якщо дотримання, виконання і використання пов'язані з діями громадян, громадських організацій, комерційних об'єднань (корпорацій), то застосування норм права здійснюється державними органами і посадовими особами. Громадяни не можуть застосовувати норми права. У випадку, коли державний орган передає частину своїх повноважень окремим фізичним особам, то в процесі реалізації норм права вони виступають не як фізичні особи, а як представники цього державного органу. Застосування норм права має місце там, де адресати норм права не можуть реалізувати свої, передбачені законом права і обов'язки без посередництва компетентних органів чи посадових осіб.

Випадки, коли виникає необхідність у застосуванні норм права:

- коли передбачені нормами права суб'єктивні права і юридичні обов'язки не можуть виникнути і реалізуватися без владного рішення компетентного органу чи посадової особи;

- коли правові відносини, що виникають на підставі норми, є настільки важливими, що в кожному конкретному випадку державні органи засвідчують і контролюють законність дій суб'єктів цих відносин;

- якщо виникає спір, що має юридичне значення, а сторони не можуть самостійно виробити узгоджене рішення про наявність або обсяг суб'єктивних прав і юридичних обов'язків;

- коли для виникнення правових відносин слід офіційно засвідчити наявність, або навпаки – відсутність юридичних фактів або конкретних документів;

- коли вчинено правопорушення і особа притягується до юридичної відповідальності, в процесі якої необхідно визначити відповідну міру покарання правопорушника;

- при вирішенні питань про статуси об'єднань [18].

Застосування норм права має особливі ознаки:

- державно-владний характер означає, що правозастосування є одним з видів діяльності держави, яку здійснюють державні органи та посадові особи;

- визначеність суб'єктів цієї діяльності;

- здійснюється в межах повноважень компетентного суб'єкта а також у встановленому процедурному порядку, що регламентує цей процес;

- здійснюється на підставі норм права, носить творчий, інтелектуальний характер;

- завершується виданням правозастосовного акта, що має державно-владний характер і породжує, змінює або припиняє конкретні правові відносини.

Застосування норм права складається з трьох стадій:

1. Встановлення фактичних обставин справи.

2. Вибір і аналіз норми права.

3. Вирішення справи, що закінчується прийняттям правозастосовного акту [3].

Вимоги до застосування норм права:

- законність – означає, що при вирішенні конкретної справи суб'єкт правозастосування повинен діяти точно у відповідності зі змістом норми права, яку він застосовує, в межах своєї компетенції, суворо дотримуватися процедури розгляду справи;

- обґрунтованість – означає, що правозастосовні акти повинні бути мотивованими;

- доцільність – це співвідношення між метою, що міститься в нормі права і діяльністю суб'єкта щодо реалізації цієї норми;

- справедливість передбачає застосування рівної міри за юридично однакові діяння.

Юридичним підсумком застосування норм права є прийняття правозастосовного акту. В такому акті знаходять зовнішній прояв рішення, що були прийняті в процесі застосування норм права.

Таким чином, правозастосовний акт – це зовнішній прояв владного рішення, що приймається компетентним суб'єктом у результаті розгляду конкретної справи.

Правильне розуміння всіма членами суспільства змісту норм права є необхідною умовою функціонування, розвитку та вдосконалення законодавства. Для того, щоб зрозуміти норму права її потрібно належним чином розтлумачити. Тлумачення норм права посідає важливе місце в процесі правозастосування. Таким чином, тлумачення норм права – запорука їх правильного застосування.

Тлумачення норми права – це діяльність щодо з'ясування та роз'яснення змісту норми права з метою її правильної реалізації.

Тлумачення норм права складається з двох процесів:

1. З'ясування значення та змісту правових норм «для себе» особою, яка здійснює тлумачення.

2. Роз'яснення значення та змісту норм права для інших (процес тлумачення «назовні»).

Поділ тлумачення норм права за суб'єктами стосується роз'яснення змісту правових норм для інших. Таким чином, за суб'єктами виділяють такі види тлумачення норм права:

1) Офіційне тлумачення норм права – це роз'яснення змісту норм права, що здійснюється уповноваженим органом, має юридично обов'язкову силу для всіх, хто застосовує норми, що роз'яснюються і сформульоване у спеціальному акті (нормативне тлумачення норм права; казуальне тлумачення норм права; судові тлумачення норм права; адміністративне тлумачення норм права).

2) Неофіційне тлумачення норм права – це роз'яснення змісту норм права, що дають особи, які не мають на те офіційних повноважень, а тому, воно не має юридично обов'язкової сили (компетентне тлумачення норм права; наукове тлумачення норм права; професійне тлумачення норм права; службове тлумачення норм права) [3].

6.3 Види правових колізій та порядок їх усунення

Процес правового регулювання характеризується як встановлений нормативно вплив держави на суспільні відносини. Ефективність правового регулювання залежить від не протиріччя законодавства та наявності механізмів подолання колізій, що виникають між правовими приписами.

Вивчення юридичних колізій та аналіз протиріч правового регулювання потребує дослідження соціальних протиріч, різновидом яких є правові.

Враховуючи те, що правові колізії визначаються змістом права, то можливо говорити про наявність двох основних категорій причин, що їх зумовлюють:

а) оскільки право є відображенням економічних відносин, то матеріальна сфера суспільства, яка має суперечливий характер, породжує наявність конфліктів у праві

б) оскільки право має самостійне значення, то йому притаманні суперечності, які не мають матеріальну основу, маючи правову основу [33].

Наявність серед особливих рис права стабільності та незмінності зумовлює дві тенденції його розвитку, з одного боку, це динамізм права, що зумовлює його відповідність змінам суспільної діяльності, з іншого – статичність, що забезпечує збереження внутрішньої структури з точки зору єдності та узгодженості.

Звичайно, що динамізм та статичність мають суперечливий характер, що позначається і на праві.

Таким чином, протиріччя правового характеру породжуються, з одного боку, «старінням» норм, що не відповідають об'єктивним умовам, а з іншого – динамікою суспільного життя, що регулюється правовими нормами, які приймаються в різний час.

Необхідно зазначити, що в юридичній науці відсутній єдиний підхід до визначення юридичної колізії. Енциклопедичний словник Брокгауза і Ефрона характеризує колізію як зіткнення юридичних норм у процесі розгляду юридичної справи.

Юридичні колізії – це зумовлений системою об'єктивних та суб'єктивних причин різновид протиріч у сфері права, сутність якого виявляється у наявності розбіжностей між приписами нормативно-

правових актів чи нормативних та інтерпретаційних актів, що спрямовані на регулювання однотипних суспільних відносин чи роз'яснення правових норм [33].

Юридичні колізії характеризуються наявністю наступних особливостей:

- зумовленість колізії системою об'єктивних та суб'єктивних факторів;
- належність до правової сфери;
- протиріччя між приписами нормативно-правових актів;
- протиріччя між нормами нормативно-правових актів та актів, що роз'яснюють їх положення;
- суперечливість норм, що регулюють однотипні суспільні відносини;
- наявність певних труднощів у процесі реалізації норм, які мають колізійний характер [3].

Багатоманітність та неоднозначність правових колізій зумовлює необхідність їх класифікації, що здійснюється за такими критеріями:

1. За характером причин, що породжують колізії, розрізняють:

- а) правові колізії, що виникають внаслідок розвитку самих суспільних відносин (рівень економічного розвитку, розвиток інститутів громадянського суспільства, наявність інститутів демократії);
- б) правові колізії, що є наслідком дії суб'єктивних факторів (можливість знаходження соціального компромісу, боротьба за політичну владу, рівень правової культури населення, наукова обґрунтованість законодавства).

2. За юридичною силою нормативних актів, що містять колізуючі норми (вертикальні колізії):

- а) колізії норм національного законодавства та норм міжнародного права;
- б) колізії норм національного законодавства [33].

В Україні колізії першого різновиду породжуються самою Конституцією, що проголошує загальновизнані норми та принципи міжнародного права, а також норми міжнародних договорів складовою частиною національної правової системи. Більше того, Конституція України проголошує правило про те, що у випадку протиріччя між нормами верховенство належить нормам міжнародного права.

Колізії між нормами національного законодавства мають місце в процесі застосування різних за юридичною силою норм, тому можливими є наступні колізії:

- між нормами Конституції та конституційних законів;
- між нормами Конституції та звичайних законів;
- між нормами конституційних та звичайних законів;
- між нормами кодифікаційних та некодифікаційних актів;
- між нормами законів та підзаконних актів;
- між нормами загальних, відомчих, місцевих та локальних підзаконних актів;
- між нормами законів, підзаконних актів та актів місцевого самоврядування;
- між нормами актів місцевого характеру [33].

3. Колізії, що існують між нормами, що мають рівну юридичну силу (горизонтальні колізії), виявляються між нормами, які:

- а) містяться в одній статті нормативного акту;
- б) містяться в різних статтях одного нормативного акту;
- в) містяться в різних нормативно-правових актах.

4. Колізії між структурними елементами норм права виявляються у формі колізій між гіпотезами, диспозиціями та санкціями правової норми, підкреслюючи складну структуру правового припису. Такі колізії ліквіднуються лише шляхом внесення змін до статті нормативного акту.

5. За субстанціональним характером колізії виникають внаслідок протиріччя між нормами, що вміщуються в нормативно-правових актах, та нормами, що вміщуються в акті тлумачення. Як правило, ці колізії виникають внаслідок неправомірного звужувального чи розширювального тлумачення та ліквіднуються лише шляхом відміни інтерпретаційних норм.

6. За суб'єктами правового регулювання розподіляють:

- а) колізії юридичного статусу осіб;
- б) колізії компетенції юридичних органів;
- в) колізії статусу громадських об'єднань;
- г) колізії в нормах, що визначають повноваження посадових осіб.

Таким чином, правові колізії є різновидом соціальних протиріч, виявляються в правовій сфері та значно знижують ефективність правового регулювання.

В залежності від виду колізії існують правила їх подолання:

1. Темпоральна – між нормативними актами, прийнятими у різний час - перевагу має акт, що прийнятий пізніше.

2. Ієрархічна – між актами різної юридичної сили - перевагу має акт вищої юридичної сили.

3. Змістовна – між загальними та спеціальними нормами - перевагу має спеціальна норма.

4. Змістовна (1) – між спеціальними нормами про оподаткування (дивись пункт 56.21 Податкового кодексу України [34]) - перевагу має акт, більш сприятливий для платника податків.

5. Одночасно темпоральна і ієрархічна – між актом вищої юридичної сили, прийнятим раніше і більш пізнім актом меншої юридичної сили - перевагу має акт вищої юридичної сили.

6. Одночасно темпоральна і змістовна – між більш ранньою спеціальною нормою і пізнішою загальною нормою - перевагу має раніше прийнята спеціальна норма.

7. Одночасно змістовна і ієрархічна – між загальним актом вищої юридичної сили і спеціальним актом меншої юридичної сили - залежно від повноважень нижчестоящего органу: – якщо йому надавалися повноваження конкретизувати або вводити виключення з акта вищої сили, то перевагу має спеціальний акт меншої юридичної сили; – при відсутності повноважень – загальний акт вищої юридичної сили [33].

Ієрархія – це поділ на нижчі і вищі посади, чини; суворий порядок підлеглості нижчих посади або чину вищим. Між членами ієрархії діють вертикальні лінії зв'язку – субординація. У широкому розумінні ієрархія - це розміщення частин або елементів цілого в певному порядку від вищого до нижчого.

Від колізій правових норм треба відрізняти конкуренцію норм, коли дві, три або більше правових норм регулюють одне і те саме коло споріднених відносин і не суперечать одна одній, і наділені різним ступенем конкретизації, деталізації, об'єму тощо. Переважно, це норми різної юридичної сили, рівня, які виходять від нерівнозначних органів. У таких випадках норми нібито конкурують між собою, що є нормальним. Негативним і небажаним явищем є саме колізії, коли стикаються одна з одною не просто неузгоджені, але і взаємовиключні норми.

Контрольні запитання по темі:

1. Що таке норма права?
2. Що входить у структуру норми права?
3. Які є види правових норм?
4. Що таке реалізація норм права?
5. Які є форми реалізації правової норми?
6. У яких випадках виникає необхідність у застосуванні норм права?
7. Що таке тлумачення норм права і які його види існують?
8. . Що таке правові колізії?
9. Які є види правових колізій?
10. Які є способи подолання правових колізій?

7 МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади була прийнята рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 02.12.2016 року за № 126. Цей документ визначає комплекс правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади, у яких приймаються антикорупційні програми [35].

Оцінка корупційних ризиків проводиться у рамках підготовки антикорупційної програми органу влади або під час її періодичного перегляду.

Оцінку корупційних ризиків може проводити комісія з оцінки корупційних ризиків органу влади, до складу якої входять працівники структурних підрозділів органу влади та, за згодою, представники громадськості, експерти, які володіють знаннями про внутрішнє і зовнішнє середовище органу влади та мають досвід роботи у сфері його діяльності.

Процес оцінки корупційних ризиків органу влади складається з таких основних етапів: організаційно-підготовчі заходи; ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків; оцінка корупційних ризиків; складання звіту за результатами оцінки корупційних ризиків.

Підготовка до проведення оцінки корупційних ризиків включає такі етапи:

- прийняття суб'єктом, уповноваженим на затвердження антикорупційної програми, рішення про проведення оцінки корупційних ризиків;
- публікація рішення на офіційному веб-сайті органу влади;
- формування комісії (у разі проведення оцінки корупційних ризиків комісією);
- розробка робочого плану оцінки корупційних ризиків [35].

Комісія відповідно до об'єктів оцінки корупційних ризиків складає робочий план, який затверджує голова комісії і в якому відображається інформація про:

- об'єкти оцінки корупційних ризиків;
- джерела інформації для проведення оцінки корупційних ризиків;
- методи та способи оцінки корупційних ризиків;
- осіб, відповідальних за проведення оцінки корупційних ризиків, по кожному об'єкту;

- строки проведення оцінки корупційних ризиків по кожному об'єкту [35].

Оцінці корупційних ризиків передують їх ідентифікація.

Ідентифікація корупційних ризиків проводиться шляхом дослідження (аналізу) зовнішнього та внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності органу влади [35].

Нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органу влади, аналізуються на предмет виявлення норм щодо здійснення органом влади дискреційних повноважень і норм, що сприяють вчиненню корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією (нечітко сформульовані дефініції та мовні конструкції, правові колізії тощо).

Джерелами отримання інформації для ідентифікації корупційних ризиків є:

- інтерв'ювання (соціологічне опитування), анкетування (в тому числі анонімне) працівників органу влади, а також представників громадськості, які взаємодіяли (взаємодіють) з органом влади, зокрема з використанням електронної пошти, мережі Інтернет, телефону тощо;

- нормативно-правові та організаційно-розпорядчі акти, що регулюють діяльність органу влади;

- аналіз здійснених заходів щодо усунення виявлених корупційних ризиків за попередні періоди;

- результати перевірок, аудитів, проведених контролюючими органами, а також внутрішніх перевірок та службових розслідувань в органі влади;

- публікації в засобах масової інформації та соціальних мережах;

- інформація з відкритих реєстрів;

- звернення, що надійшли до органу влади від фізичних та юридичних осіб [35].

Ідентифікація корупційних ризиків передбачає визначення та класифікацію корупційних ризиків за категоріями та видами - зовнішні (ймовірність виникнення корупційних ризиків не пов'язана з виконанням органом влади відповідних функцій та завдань) або внутрішні (ймовірність виникнення корупційних ризиків безпосередньо пов'язана з організаційно-управлінською діяльністю в органі влади відповідно до покладених на нього функцій і завдань).

За видами корупційні ризики можуть бути:

- нормативно-правові (відсутність, суперечність або нечітка регламентація у законодавстві положень щодо виконання органом влади функцій та завдань);
- організаційні (невизначення або нечітко визначення процедур виконання органом влади функцій та завдань);
- кадрові;
- фінансово-господарські;
- адміністративні;
- контроль-наглядові тощо [35].

Перелік видів корупційних ризиків не є вичерпним. Кожен орган влади може визначати перелік видів корупційних ризиків, враховуючи специфіку покладених на нього завдань і функцій.

Оцінка корупційних ризиків здійснюється за критеріями ймовірності виникнення ідентифікованих корупційних ризиків та наслідків корупційного правопорушення.

Ймовірність виникнення корупційного ризику визначається відповідно до частоти випадків вчинення корупційного правопорушення з урахуванням часових меж. Відповідно до критеріїв ймовірності виникнення корупційного ризику йому присвоюється рівень низький, середній або високий.

Частота випадків вчинення корупційного правопорушення визначається за такими рівнями:

- напевно або майже напевно - корупційне правопорушення може бути скоєно у короткостроковій перспективі - найближчі кілька місяців (до одного року) - та може бути повторено;
- рідко – відповідне правопорушення було вчинено тільки один раз протягом останніх трьох років та існує ймовірність, що його буде вчинено протягом трьох років;
- ніколи - правопорушення не було скоєно і вірогідність його вчинення майже неможлива [35].

Ймовірність виникнення корупційного ризику оцінюється за трибальною шкалою:

- низька - 1 бал;
- середня - 2 бали;
- висока - 3 бали.

Відповідно до критеріїв наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, корупційному ризику присвоюється рівень низький, середній або високий.

Наслідки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, оцінюються за трибальною шкалою відповідно до розмірів втрат органу влади, які поділяються на такі рівні: низький - 1 бал; середній - 2 бали; високий - 3 бали.

Пріоритетність (ступінь) корупційних ризиків встановлюється за їх кількісним рівнем, який визначається добутком рівня ймовірності виникнення корупційного ризику на рівень наслідку корупційного правопорушення і оцінюється за шкалою:

- низька - від 1 до 2 балів;
- середня - від 3 до 4 балів;
- висока - від 6 до 9 балів [35].

За результатами оцінки корупційних ризиків комісія готує звіт, який затверджується суб'єктом затвердження антикорупційної програми та включається до антикорупційної програми і містить:

- опис ідентифікованих корупційних ризиків, чинників корупційних ризиків та можливих наслідків корупційного правопорушення ;
- пропозиції щодо заходів із усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків.

Заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків полягають у визначенні можливих механізмів протидії та запобігання корупції та містять пропозиції щодо шляхів їх реалізації [35].

Контрольні запитання по темі:

1. Яким нормативно-правовим актом регулюється оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади?
2. Які є етапи підготовки до проведення оцінки корупційних ризиків?
3. Які джерела використовуються для отримання інформації для ідентифікації корупційних ризиків?
4. Які корупційні ризики можуть бути за видами?
5. За якою шкалою оцінюються ймовірність виникнення і наслідки корупційного ризику?
6. Що повинен містити звіт за результатами оцінки корупційних ризиків?

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Борисевич С. О. Публічне право, політика та управління в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2013. Вип. 3. С.37-46.
2. Тодика Ю. М., Журавський В.С. Конституційне право: підручник. Київ: «Ін Юре», 2002. 542 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
4. Гомоляко О. Формування публічної політики: теоретико-методологічні аспекти. 2018. 23. [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04\(39\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/6.pdf).
5. Стадник М. Розроблення публічної політики в Україні. 2017.243. <http://academy.gov.ua/pages/dop/58/files/0906cc8f-db25-43a4-8e2f>.
6. Чемерис А. О. Розроблення публічної політики: практичний посібник. Київ: ТОВ «Софія», 2011. 128 с.
7. Конституційне право України: мультимедійний навчальний посібник. 2019. 656. https://arm.naiiu.kiev.ua/books/konst_pu/rozdil/rozdil8.html.
8. Конституція України, прийнята законом України від 28.06.1996 р., № 254/96 – ВР// <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР>.
9. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 541 с.
10. Барабаш Ю. Г., Байрачна Л. К., Дахова І. І. Конституційне право України: посібник для підготовки до іспиту. Харків: Право, 2012. 304 с.
11. Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник. Київ, 2012. 727 с.
12. Тодика Ю.М., Журавський В. С. Конституційне право України: підручник для студентів вишів.
13. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Київ: Ін Юре, 2015. 315 с.
14. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 02.06.2016 р., № 1402-VIII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
15. Про Конституційний суд України: закон України від 13.07.2017 р., № 2136-VIII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.
16. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.

17. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2008. 592 с.
18. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Алерта ЦУЛ, 2011. 696 с.
19. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Омега-Л, 2005. 584 с.
20. Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. Москва: Норма, 2009. 928 с.
21. Кодекс адміністративного судочинства України, прийнятий 06.07.2005 р., № 2747-IV// <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
22. Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ: Парлам. вид-во, 2002. 230 с.
23. Про вибори народних депутатів України: закон України від 17.11.2011 р., № 4061-VI // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17#Text>.
24. Про Регламент Верховної Ради України: закон України від 10.02.2010 р., № 1861-VI // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.
25. Про комітети Верховної Ради України: закон України від 04.04.1995 р., № 116/95 – ВР, редакція від 30.12.2012 р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95#Text>.
26. Богачова О. В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л. Законотворчий процес в Україні. Київ: Реферат, 2006. 24 с.
27. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні: навч. посіб. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 82 с.
28. Ющик О. . Теоретичні основи законодавчого процесу. Київ: Парлам. вид-во, 2004. 519 с.
29. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки: схвалено Міністерством юстиції України № 41 від 21.11.2000 р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
30. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації): схвалено Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України. Київ - 2014 // <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002451-06>.
31. Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС: методичні рекомендації. Київ. 2018. 104 с. <https://eu->

ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf

32. Царьова І. В. Юридичне документознавство: навчальний посібник. Дніпро: Дніпроп. держ.ун-т внутр. справ, 2017. 171 с.

33. Теорія держави і права: підручник. Навчальні матеріали онлайн (pidru4niki.website), 2010 – 2021. https://pidru4niki.com/70674/pravo/stadiyi_stvorennya_normativno-pravovih_aktiv.

34. Податковий кодекс України, прийнятий 02.12.2010 р., № 2755-VI // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

35. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 р., № 126 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>.

Навчальне електронне видання

НЄМЦОВА Оксана Анатоліївна

ПУБЛІЧНЕ ПРАВО

Конспект лекцій

Видавець і виготовлювач

Одеський державний екологічний університет

вул. Львівська, 15, м. Одеса, 65016

тел./факс: (0482) 32-67-35

E-mail: info@odeku.edu.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 5242 від 08.11.2016