

РОЗДІЛ 2. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.

1. Суб'єкти адміністративного права: поняття та загальна характеристика.
2. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади України.
3. Адміністративно-правовий статус фізичної особи.
4. Адміністративно-правовий статус інших органів публічної адміністрації.

1. Суб'єкти адміністративного права: поняття та загальна характеристика

Суб'єкт адміністративного права - це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

Обов'язковою умовою визнання особи (юридичної чи фізичної) суб'єктом адміністративного права є наявність у неї елементів адміністративної правосуб'єктності. Переважна більшість джерел вказує на виділення таких елементів правосуб'єктності, як правоздатність та дієздатність. Адміністративна правоздатність при цьому розуміється, як здатність бути носієм прав і обов'язків у сфері державного управління і виникає в громадян з моменту народження й припиняється з їхньою смертю. Адміністративна дієздатність розуміється, як здатність своїми діями здійснювати надані права, виконувати встановлені обов'язки й нести юридичну відповідальність за свою поведінку, наступає вона у фізичних осіб з досягненням певного віку. Адміністративна право- і дієздатність юридичних осіб виникає і втрачається одночасно. В той же час, можна навести ряд прикладів, коли подібні визначення застосувати до суб'єктів адміністративного права виявляється неможливим.

Так, наприклад, специфіка адміністративних правовідносин полягає в тому, що однією із сторін завжди є держава і виникають вони в сфері державного управління. Отже вказані особливості правовідносин зумовлюють особливі характеристики потенційних суб'єктів адміністративного права, наявність специфічних (управлінських) прав та обов'язків, з приводу яких,

власне, і можуть виникнути ці правовідносини. На наш погляд, недоцільно вважати, наприклад, трирічну дитину здатною мати право (бути правоздатною) висувати свою кандидатуру на посаду Президента України, навіть при умові, що дієздатною вона буде лише при наявності ряду чинників (вікових, громадянських тощо). Рівно, як і особу, яка за віковим цензом має таку можливість, але в неї є непогашена судимість, що автоматично позбавляє особу такого права. Вочевидь, в наведених прикладах, можливість мати право (правоздатність) та здатність його використовувати (дієздатність) виникає у суб'єктів одночасно як правосуб'єктність, з появою усіх необхідних чинників. А отже, правосуб'єктність громадянина може виникати як з моменту народження (право бути зареєстрованою), так і за певних умов.

Проаналізуємо тепер момент виникнення правосуб'єктності юридичної особи на наступному прикладі: Торгове підприємство (юридична особа) реалізує ряд товарів, серед яких: кондитерські вироби, безалкогольні напої та лікєро-горілчані вироби. Передбачається, що юридична особа володіє і право і дієздатністю, які виникли одночасно при реєстрації підприємства. Оскільки для реалізації останньої категорії товару необхідно мати спеціальний дозвіл (ліцензію) у відповідності до Закону України уявимо, що термін дії такої ліцензії у підприємства закінчився. Виникає питання: чи можемо ми казати, що у даному випадку підприємство втрачає дієздатність (і, автоматично, правосуб'єктність), а тому має припинити свою діяльність? Звичайно, що ні, оскільки по-перше, вказане підприємство може продовжувати реалізовувати інші категорії продукції, для яких не вимагається спеціального дозволу, а по-друге право на реалізацію лікєро-горілчаних виробів у нього залишається (оскільки така діяльність закріплена статутом підприємства), а от здатність реалізувати це право підприємство втрачає, аж до поновлення ліцензії. Отже і у випадку з юридичною особою усталене розуміння правосуб'єктності та її елементів не може бути застосовано.

В теорії права існує прямо протилежний погляд на право- та дієздатність особи: "Розмежування право- та дієздатності характерне, в основному для цивільного права, оскільки правоздатність громадянина виникає в момент його народження, а дієздатність - з досягненням певного віку. В інших галузях права право- та дієздатність не розділяються, мається на увазі, що вони з'являються у громадянина одночасно та його правове становище характеризується єдиною праводієздатністю, або, інакше кажучи, правосуб'єктністю. В той же час і таке визначення не може бути сприйняте абсолютно. Так, у відповідності до Конституції України кожному (у тому числі і неповнолітньому) гарантується право на звернення до державних органів, але самостійно реалізувати таке право особа зможе лише після досягнення повноліття, а до того часу її інтереси має представляти її законний представник

Удається, що до вирішення питання встановлення адміністративної правосуб'єктності, з урахуванням специфіки адміністративних правовідносин, необхідно підходити з принципово інших позицій. Дійсно, не розмежування право- та дієздатності суб'єктів, було б не виправданим спрощенням багатограних адміністративних відносин, що негативно відбилося б на

інтересах суб'єктів (ігнорувався б, наприклад, інститут представництва або створювались перепони у діяльності підприємств). Сфера державного управління вимагає режиму суворого дотримання прав суб'єктів правовідносин, а отже мають бути враховані усі особливості моменту виникнення як самих прав, так і обов'язків.

Для задоволення такої вимоги необхідно вирізняти **загальну правосуб'єктність** та **спеціальну правосуб'єктність** володіння якими і визначатиме, по-перше, умови появи самих суб'єктів, і по-друге, особливості тих правовідносин, в які вони вступатимуть.

Загальна правосуб'єктність - наявність у суб'єкта типових прав, обов'язків та можливості їх використання та виконання, незалежно від зовнішніх чинників. Об'єм загальної правосуб'єктності однаковий в межах таких категорій суб'єктів, як фізичні та юридичні особи.

Спеціальна правосуб'єктність - наявність у суб'єкта специфічних прав, обов'язків та можливості їх використання та виконання, в залежності від ряду зовнішніх чинників. Об'єм спеціальної правосуб'єктності не є однаковим або сталим: він залежить від волі суб'єкта, його виду, характеристик тощо.

Загальна та спеціальна правосуб'єктність, в свою чергу мають наступні елементи - **правоздатність та дієздатність**.

Правоздатність- це здатність мати суб'єктивні права та обов'язки, передбачені нормами адміністративного права.

Суб'єктивні права в сфері державного управління - це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливого (дозволеного) поведіння в правовідносинах, що забезпечена кореспондуючим зобов'язанням іншого суб'єкта правовідносин.

Суб'єктивні юридичні обов'язки. Вони нерозривно зв'язані і не можуть існувати один без іншого, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване окремо від виконання зобов'язання іншим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування зобов'язань поза правами і навпаки прав поза зобов'язаннями позбавлено будь-якого сенсу.

Виникати правоздатність може з моменту народження (право на медичну допомогу, на судовий захист своїх прав тощо), або ж з появою певних чинників -право обирати та бути обраним до органів державного управління; військовий обов'язок, виникнення якого залежить від статі, віку, громадянства, стану здоров'я і, навіть, від віросповідання (право на альтернативну (невійськову) службу). Правоздатність суб'єктів не є однаковою і залежить від виду правосуб'єктності (загальна чи спеціальна) та наявності особливостей суб'єктів в межах одного виду правосуб'єктності.

Основні характеристики адміністративної правоздатності:

- 1) управлінська сутність діяльності суб'єктів, що виражається у реалізації різних функцій державного (публічного) управління;
- 2) наявність спеціальних прав та обов'язків суб'єктів адміністративного права, які сприяють формуванню організаційних зв'язків та відносин в системі публічного управління;
- 3) забезпечення захисту правовідносин, учасниками яких є громадяни;

4) юридичні гарантії розгляду правової суперечки, яка виникла в системі публічного управління в адміністративному або судовому порядку в межах встановлених процесуальних правил.

Для органів державної влади, як суб'єктів адміністративного права:

1) юридична владність дій та розпорядчий характер рішень, які ними приймаються;

2) реалізація державних повноважень примусового характеру, застосування заходів адміністративного примусу

За загальним правилом, правоздатність не може бути обмежена або відчужена. В той же час, за рішенням суду особу можуть позбавити, наприклад, права керування транспортними засобами права полювання, обмеження права вільного вибору місця проживання, пересування, позбавлення ліцензії, виборчого права тощо. Суб'єкт не може відмовитись від своїх прав остаточно (він може утриматись від їх реалізації, але в будь-який момент може їх використати).

Адміністративна дієздатність - це здатність своїми діями (або бездіяльністю) набувати та реалізовувати права, створювати для себе або інших суб'єктів обов'язки і їх виконувати. Момент виникнення дієздатності залежить від виду правосуб'єктності: при загальній правосуб'єктності дієздатність, переважно, виникає в повному обсязі з 18-річного віку у фізичних осіб і з моменту внесення до Державного реєстру у юридичних осіб. В той же час, адміністративна дієздатність, в залежності від особливостей адміністративно-правових відносин, може частково виникати і незалежно від вказаних обставин. Так, особа віком від 6 до 18 років має право членства в дитячих громадських організаціях; засновником дитячих та молодіжних громадських організацій можуть бути особи, які досягли 15-річного віку; дієздатність юридичної особи може виникнути у зв'язку з делегуванням повноважень, виданням певного нормативно-правового акту тощо.

Адміністративна дієздатність при спеціальній правосуб'єктності виникає з появою певних чинників, які і обумовлюють як момент виникнення дієздатності, так і її особливості. Наприклад, пасивне виборче право виникає з моменту досягнення особою 21 року, але реалізувати це право вона здатна лише при наявності певних чинників - громадянства, відсутності судимості тощо. Юридична особа, яка займається ліцензованою діяльністю набуває дієздатності лише після (і за умови) одержання спеціального дозволу (ліцензії).

Законом передбачається можливість обмеження дієздатності громадян, які зловживають спиртними напоями або наркотичними засобами (ст. 36 Цивільного кодексу України), але практичного значення для адміністративних правовідносин таке обмеження не має, оскільки воно стосується порядку укладення цивільно-правових угод і аж ніяк не участі в державному управлінні.

Судом, також визнаються **недієздатними** громадяни, які внаслідок душевної хвороби або психічного розладу не можуть розуміти значення своїх дій та керувати ними. Звичайно, такі особи не володіють адміністративною правосуб'єктністю, а отже не можуть виступати в якості суб'єктів адміністративного права. В той же час, не можна казати, що ця категорія осіб

повністю відсторонена від діяльності органів державної влади, оскільки сутність адміністративних правовідносин полягає не тільки в активній участі суб'єктів в державному управлінні, а й пасивному праві бути захищеним від протиправних дій тих же органів державного управління або їх посадових осіб. А тому інтереси таких осіб в сфері публічних відносин мають представлятися їх опікунами (звернення до органів державної влади за захистом їх прав та законних інтересів тощо).

Теорія права та чинне законодавство передбачає можливість визнання недієздатною лише фізичну особу. Що ж стосується юридичної особи, то вважається, що втрата адміністративної дієздатності має наслідком і автоматичну втрату правосуб'єктності (відповідно, або спеціальної - тоді особа продовжує функціонувати, за виключенням видів діяльності, які були обумовлені спеціальною правосуб'єктністю, або ж загальної - тоді особа остаточно припиняє свою діяльність).

Елементами дієздатності можуть виступати:

- 1) здатність самостійно реалізовувати належні права;
- 2) здатність самостійно реалізовувати встановлену компетенцію;
- 3) здатність самостійно приймати правові акти управління;
- 4) здатність самостійно застосовувати заходи адміністративного примусу;
- 5) здатність самостійно визнавати, гарантувати та захищати права та свободи громадян;
- 6) здатність самостійно нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність.

Елемент дієздатності, зазначений останнім, в адміністративній науці визначається як **деліктоздатність**.

Адміністративна деліктоздатність у фізичних осіб, за загальним правилом, настає з 16 років. Якщо абстрагуватись від усталеного розуміння адміністративної відповідальності, і як наслідок, адміністративної деліктоздатності, то можна зробити висновок, що порушення учнем (тобто, дитиною шкільного віку) правил шкільного розпорядку, також лежить в площині публічних відносин і характеризується використанням адміністративних методів управління. А тому часткова деліктоздатність виникає з моменту зарахування дитини до навчального закладу (тобто з 6-7 років).

До недавнього часу питання деліктоздатності юридичної особи викликало палкі дискусії. З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства, який визнав відповідачем орган державної влади, орган місцевого самоврядування як суб'єкта владних повноважень, це питання має бути вирішеним на користь розширення можливостей притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб і за інші адміністративні правопорушення (наприклад, в природоохоронній сфері, податкових відносинах тощо). В будь-якому випадку, деліктоздатність юридичної особи має виникати одночасно з правосуб'єктністю, оскільки саме вона обумовлює обсяг компетенції (сукупності прав та обов'язків), за реалізацію і в межах якої, власне, юридична особа і нести відповідальність.

Враховуючи тенденції у розвитку адміністративних відносин, зокрема у сфері адміністративних договорів, удається доцільним вирізняти такий елемент адміністративної дієздатності, як **угодоздатність**, який до цього часу був характерний лише для цивільних правовідносин.

З урахуванням особливостей адміністративного права, **угодоздатність** - це здатність суб'єкта адміністративних правовідносин особисто своїми діями здійснювати і укладати адміністративні договори.

2. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади

Адміністративно-правовий статус Прем'єр-міністра України

Посада Прем'єр-міністра України в системі державного управління займає неабияке місце завдяки особливостям, властивим її адміністративно-правовому статусу. Законодавство України, зокрема, Конституція України, Закон України про Кабінет Міністрів України від 21 грудня 2006 року визначає порядок призначення Прем'єр-міністра України, відповідно до якого він призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Досить часто можна зустріти в пресі та на телебаченні вживання термінів "голова Уряду", "керівник Уряду" стосовно Прем'єр-міністра України. Але наскільки це виправдано з огляду на його адміністративно-правовий статус та на статус Кабінету Міністрів України? Почнемо з того, що за визначенням абсолютно усіх фахівців, які займалися проблемами встановлення статусу Кабінету Міністрів України, цей орган виконавчої влади є колегіальним. На колегіальність Кабінету Міністрів України побіжно вказує і Конституція України, зазначаючи, наприклад, що "Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження." (ст. 117), тим самим вказуючи на колегіальність при прийнятті рішень. Пряму вказівку на колегіальність як принцип діяльності цього органу містить діючий Закон України "Про Кабінет Міністрів України" (ст. 3)

Колегіальність, як визначає її теорія - це принцип колективного обговорення та (або) вирішення питань, що відносяться до компетенції даного органу. Колегіальність дозволяє при обговоренні питань враховувати весь спектр думок, варіантів проектів управлінських рішень, акумулювати знання та колективний досвід членів колегіального органу, враховувати інтереси структурних підрозділів органу та соціальних груп, представники яких входять до складу колегіального органу. Таким чином, усі члени колегіального органу мають бути рівними за своїм статусом, мати однакову вагу голосу стосовно інших членів при прийнятті рішень.

Аналіз норм Конституції України стосовно Кабінету Міністрів України майже повністю відповідає такому визначенню, оскільки в них переважно

йдеться про орган в цілому. Більше того, Конституція України не знає такого поняття, як "Голова Кабінету Міністрів" і ставить Прем'єр-міністра в один ряд з іншими членами Кабінету Міністрів України наприклад, ч.1 ст. 115, ч.1 ст. 120. А та ж частина 1 статті 120 називає керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, не передбачаючи такого посадовця в Кабінеті Міністрів України, вказуючи на узагальнене "члени Кабінету Міністрів України".

В теорії російського адміністративного права є наступне визначення колегіального органу: "Коллегиальний являється орган, которий возглавляет созданная в соответствии с законом коллегия (группа лиц). В определенной степени коллегиальным органом можно считать и такой, организационная структура которого включает какую-то коллегия, которая этот орган не возглавляет". Видається, що саме останній варіант визначення колегіального органу буде справедливим для Кабінету Міністрів України, оскільки казати про абсолютно однаковий статус усіх членів Кабінету Міністрів України, як членів колегіального органу, було б не правильно. Конституція України все-таки наділяє певними адміністративними повноваженнями Прем'єр-міністра України, а інші нормативно-правові акти ще й інших членів Кабінету Міністрів України, зокрема, Першого віце-прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів.

Так, ч.5. ст. 114 Конституції України зазначає, що "Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України", ч.4 ст. 114 наділяє Прем'єр-міністра України правом входження з поданням до Верховної Ради України про призначення "інших членів Кабінету Міністрів", а п.9-2 ст. 116 передбачає право подання Кабінету Міністрів про призначення керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України. Ч.2 ст. 117 зобов'язує Прем'єр-міністра підписувати акти Кабінету Міністрів України.

Закон України "Про Кабінет Міністрів України" передбачає, що "Прем'єр-міністр України спрямовує, координує та контролює діяльність членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, дає з цією метою доручення, обов'язкові для виконання зазначеними органами та посадовими особами (п.2 ст. 45); формує порядок денний засідання Кабінету Міністрів України (п. 6 ст. 45)". За цим же документом Прем'єр-міністр України затверджує голів спільних міжурядових комісій з питань співробітництва, що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України.

Як бачимо, достатньо підстав вважати Прем'єр-міністра України посадовцем, який наділений додатковими, у порівнянні з іншими членами Кабінету Міністрів України, повноваженнями, що мають адміністративний характер. Але чи достатньо цього для того, аби вважати Прем'єр-міністра керівником органу виконавчої влади? Щоб відповісти на це питання необхідно звернутися до теорії управління - що саме вона розуміє під поняттям "керівник"?

Отже *керівник* - це "...посадова особа, яка наділена адміністративною владою щодо очолюваного нею певного колективу службовців і здійснює внутрішньоорганізаційне управління ним". Зокрема, найбільш близьким за характером повноважень Прем'єр-міністр є до лінійних керівників. Такі керівники здійснюють комплексне управління об'єктом управління в цілому та всіма його підрозділами, зокрема через реалізацію переважно адміністративно-розпорядчих повноважень, що відображають найвищий ступінь владності і є обов'язковими для суб'єктів, до яких вони звернені; відповідають не лише за результати своєї праці, а й за організацію діяльності членів керованого ними колективу.

Специфічними ознаками керівника є: перебування на чолі певного службового колективу; управління підлеглими має внутрішній (у межах організаційної структури керованої системи) організаційний характер; управління здійснюється на основі прямого підпорядкування, що у правових відносинах набуває характеру юридичної залежності однієї сторони від іншої; виключна прерогатива приймати, в межах своєї компетенції, управлінські рішення, видавати акти управління (накази, розпорядження тощо); визначення юридичного змісту відносин, які керівник встановлює у колективі (надання, перерозподіл чи позбавлення прав підлеглих, покладення на підлеглих обов'язків)".

Якщо ми спробуємо "підвести" Прем'єр-міністра під вказані ознаки, то стане зрозумілим, що жодна з них повною мірою не може стосуватися цієї посади.

По-перше, дійсно, можна вважати, що Прем'єр-міністр перебуває "на чолі" певного колективу (інші члени Кабінету Міністрів утворюють цей "колектив"), але чи можна вважати такий колектив "службовим"? Мабуть що ні, оскільки навіть за визначенням того ж Закону України, який згадувався нами раніше, усі члени Кабінету Міністрів є політичними діячами, а тому вважати їх "службовим колективом" було б не вірним.

По-друге, хоч управління подекуди і має характер внутрішньо організаційний (наприклад, Прем'єр-міністр головує на засіданнях Кабінету Міністрів України, ним же і визначається періодичність їх проведення тощо), але таке управління направлене не на підлеглих, а на загальне керівництво органом в цілому, що більш вдало було б назвати «організаційним забезпеченням» роботи Кабінету Міністрів.

По-третє, у відносинах між членами Кабінету Міністрів України не може бути й мови про "юридичну залежність однієї сторони від іншої", оскільки колегіальність органу передбачає певну рівність між його членами, попри наявність у деяких з них додаткових повноважень.

По-четверте, Прем'єр-міністр не має виключної прерогативи приймати управлінські рішення, видавати акти управління, оскільки, як нами вже було зазначено, рішення приймаються колегіально усіма членами Кабінету Міністрів України, а Прем'єр-міністр лише їх підписує.

По-п'яте, Прем'єр-міністром не може визначатися юридичний зміст відносин в середині колегіального органу (надання, перерозподіл чи

позбавлення прав, покладення обов'язків). Такі положення встановлюються або знов-таки Кабінетом Міністрів, або іншими уповноваженими на те суб'єктами (наприклад, Верховною Радою України шляхом прийняття спеціальних законів, або, до недавнього часу, Президентом України).

З цього випливає, що існування "керівника" колегіального органу в повному розумінні цього поняття, є досить спірним. А отже вважати Прем'єр-міністра України керівником Кабінету Міністрів України можна лише умовно, для позначення його особливого становища по відношенню до інших членів Кабінету Міністрів України, завдяки наявним у нього адміністративним (організаційним) та представницьким повноваженням.

З усього вищевикладеного можна вивести характеристику одного з елементів адміністративно-правового статусу Прем'єр-міністра України - **становище посади в системі управління** - посада Прем'єр-міністра України характеризується особливим становищем як в середині органу (Кабінету Міністрів України, як колегіального органу), так і в системі органів виконавчої влади в цілому, що зумовлено наявністю в нього особливих повноважень адміністративного та представницького характеру та виявляється у певній управлінській (керівній) діяльності стосовно (або всередині) колегіального органу.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу Прем'єр-міністра України є його **компетенція**, тобто сукупність юридично встановлених прав та обов'язків, реалізація яких забезпечує виконання його основних функцій. Провівши аналіз чинного законодавства на предмет встановлення прав та обов'язків Прем'єр-міністра України та виділивши найбільш типові за характером повноважень (категорія прав та обов'язків за ознакою їх галузевої належності) приходимо до наступного:

1. Повноваження адміністративного характеру:

- спрямовує і координує діяльність Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських Держадміністрацій; дає згоду на призначення Першого заступника голови обласної державної адміністрації (ч.2 ст.10 Закону України "Про місцеві державні адміністрації");

- спрямовує та координує діяльність Державного комітету України;

- очолює урядові комітети, здійснює керівництво відповідними консультативними і дорадчими органами (комісіями, радами тощо);

- керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, забезпечення реалізації державної внутрішньої і зовнішньої політики;

- входить до суб'єктів державного управління з поданням про призначення керівників та інших посадовців органів виконавчої влади різних рівнів (до Верховної Ради України - про призначення членів Кабінету Міністрів України, крім міністра оборони та міністра закордонних справ (ч. 4, ст. 114 Конституції України); до Кабінету міністрів України - про призначення керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу

Кабінету Міністрів України (п.9-2 ст.116 Конституції України), про призначення керівника Апарату Прем'єр-міністра України (ч. 8 Положення про Апарат Прем'єр-міністра України), про кандидатуру на посаду Голови облдержадміністрації (ч.3 ст.8 Закону України "Про місцеві державні адміністрації");

- бере участь у нормотворчій діяльності: підписує акти Кабінету Міністрів України (ч.2 ст.117 Конституції України); скріплює своїм підписом акти Президента України з окремих питань (ч.4 ст.106 Конституції України);

- бере участь у роботі органів державного управління: входить до складу Ради національної безпеки і оборони України (ч.5 ст.107 Конституції України);

2. Повноваження представницького характеру:

- веде переговори і підписує в установленому порядку міжнародні договори України;

- представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради, відповідає на запитання народних депутатів та звітує по стан виконання цієї програми; (ст.222, 223 Регламенту Верховної Ради України)

3. Повноваження політичного характеру:

- організовує роботу з формування і реалізації державної економічної та фінансової політики, а також в межах своїх повноважень політики з питань оборони, юстиції, правоохоронної діяльності та євроатлантичної інтеграції України;

- організовує роботу центральних та місцевих органів виконавчої влади з формування і реалізації державної регіональної політики, проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, реформування системи державної служби.

Третім елементом адміністративно-правового статусу Прем'єр-міністра України є його **обов'язок нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень**. Такий обов'язок закріплений Конституцією України та полягає, насамперед, як це не парадоксально, в праві Прем'єр-міністра заявити про свою відставку. Це право трансформується в обов'язок за рахунок політичності посади Прем'єр-міністра України. Це означає, що у разі незгоди Прем'єр-міністра, як представника певної політичної сили, або з особистих міркувань з позицією Парламенту, а іноді і Президента України, він не стільки має право подати у відставку, скільки, як політичний діяч, зобов'язаний це зробити.

Обов'язок нести відповідальність, як елемент адміністративно-правового статусу Прем'єр-міністра України, полягає також і в його обов'язку зазнати осуд з боку Верховної Ради України у разі прийняття резолюції недовіри до Кабінету Міністрів України.

Усі зазначені вище питання обов'язку Прем'єр-міністра України нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень, відносяться до так званої "позитивної відповідальності". Що ж стосується відповідальності ретроспективної, то вона виходить за межі адміністративно-правового статусу Прем'єр-міністра та відноситься до форм його реалізації. Зокрема, сама

процедура подання заяви та відправлення у відставку Прем'єр-міністра України, поява фактів, які є підставами для притягнення його до юридичної відповідальності розглядаються як особливості реалізації статусу у відносинах відповідальності.

Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України

Загальні засади адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України встановлені Конституцією України, Законом України "Про Кабінет Міністрів України" та Регламентом Кабінету Міністрів України. Зокрема, стаття 113 Конституції України визначає місце Кабінету Міністрів України в системі органів державного управління, по-перше, через визнання його вищим органом у системі органів виконавчої влади, тобто таким, що спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у місті державних адміністрацій; по-друге, через встановлення відповідальності перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольності і підзвітності Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Чинне законодавство наділяє Кабінет Міністрів України трьома основними функціями управління - спрямування, координації та контролю. Зокрема, Кабінет Міністрів України:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

- забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

- розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

- організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

- утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

- призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України - колегіальний орган загальної компетенції. Це означає, що Кабінет Міністрів шляхом колективного (колегіального) постановлення рішень, здійснює загальне керівництво і координацію діяльності органів галузевої та функціональної компетенції як в системі органів виконавчої влади, так і за її межами, спрямовує та контролює їх діяльність. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом і є обов'язковими до виконання.

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Президент України може зупинити дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо визначення їх конституційності.

Для забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади створюється постійно діючий орган - **Секретаріат Кабінету Міністрів України**.

Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Організаційна структура Секретаріату включає керівництво в особі Урядового Секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, департаменти, самостійні управління, відділи.

До структури Секретаріату як самостійні підрозділи входять: Апарат Прем'єр-міністра України, служби віце-прем'єр-міністрів України, які є патронатними підрозділами, що забезпечують діяльність віце-прем'єр-міністрів України і підпорядковуються їм безпосередньо.

Особливою організаційною формою роботи членів Кабінету Міністрів України є робота в **урядових комітетах**. До складу урядового комітету, який затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, окрім членів Кабінету Міністрів України можуть входити заступники міністрів, а також керівники центральних органів виконавчої влади, що не належать до сфери спрямування і координації міністрів.

Урядовий комітет є робочим колегіальним органом Кабінету Міністрів, основні завдання якого полягають у забезпеченні ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів, координації дій органів виконавчої влади, попередньому розгляді проектів нормативно-правових актів, концепцій,

стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів. Урядовий комітет:

1) попередньо розглядає: проекти законів, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів; проекти розпоряджень Кабінету Міністрів про схвалення концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших програмних документів концептуального характеру, концепцій державних цільових програм та законів; проекти розпоряджень Кабінету Міністрів, подані з розбіжностями, що не врегульовані після проведення в установленому порядку головним розробником узгоджувальної процедури, та проекти розпоряджень Кабінету Міністрів, щодо яких висловлено застереження Секретаріатом Кабінету Міністрів; проекти актів законодавства, що містять інформацію, яка становить державну таємницю, або конфіденційну інформацію, що є власністю держави, - у разі, коли існує необхідність у врегулюванні розбіжностей в позиціях органів виконавчої влади, установ та організацій, які брали участь у їх розробленні. Такі проекти розглядаються з дотриманням вимог Порядку організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах і організаціях, а також інших актів законодавства з питань державної таємниці;

2) врегульовує розбіжності у позиціях органів виконавчої влади, координує їх дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень, забезпечує узгодження із усіма заінтересованими органами і доопрацювання проектів актів;

3) готує висновки та пропозиції Кабінетові Міністрів, які оформляються у вигляді протоколу засідання, щодо прийняття рішень стосовно розглянутих проектів актів;

4) розглядає: проекти експертних висновків Кабінету Міністрів до законопроектів, ініційованих народними депутатами України, у разі наявності розбіжностей у позиціях заінтересованих органів; скарги центральних органів виконавчої влади щодо відмови Держкомпідприємництва у погодженні проектів регуляторних актів, розроблених такими органами, а також скарги центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим і місцевих держадміністрацій щодо рішень Держкомпідприємництва про необхідність усунення порушення принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та приймає відповідні рішення за результатами їх розгляду.

Урядовий комітет за пропозицією його голови утворює в разі необхідності підкомітети, експертні комісії та робочі групи для розгляду окремих питань, що належать до компетенції такого комітету.

Урядові комітети очолюють Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри.

Організаційною формою роботи Урядового комітету є засідання. Засідання урядових комітетів проводяться щотижня за графіком, затвердженим Прем'єр-міністром.

Рішення Урядового комітету оформляються протоколом, який підписує голова Комітету. Рішення Урядового комітету, прийняті в межах його компетенції, є обов'язковими для виконання.

Адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади займають другий рівень в трирівневій системі органів виконавчої влади. До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. У відповідності до п.9-1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. У центральних органах виконавчої влади утворюються дорадчі органи - *колегії* для погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності.

Функції колегії:

1) обговорює і приймає рішення щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності відповідного центрального органу виконавчої влади;

2) розглядає пропозиції щодо: удосконалення законодавства; забезпечення співпраці з центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, органами місцевого самоврядування під час виконання покладених на них завдань; розширення міжнародного співробітництва у відповідній галузі (сфері діяльності; формування та реалізації державної політики у відповідній галузі (сфері діяльності);

3) обговорює прогнози і програми соціально-економічного розвитку відповідної галузі (сфери діяльності), інші державні програми та визначає шляхи їх реалізації;

4) розглядає питання про стан дотримання фінансової, бюджетної дисципліни, збереження та використання державного майна, здійснення внутрішнього фінансового контролю та усунення виявлених недоліків;

5) розробляє пропозиції щодо вдосконалення діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів, урядових органів державного управління, що діють у складі центрального органу виконавчої влади;

6) аналізує стан роботи центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

7) розглядає результати роботи центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів, урядових органів державного управління, що діють у складі центрального органу виконавчої влади, а також інших підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і підпорядкування (в межах компетенції);

8) аналізує стан дотримання законодавства з питань державної служби, організаційно-кадрової роботи та виконавської дисципліни;

9) розглядає інші питання, пов'язані з реалізацією завдань, покладених на центральний орган виконавчої влади.

До складу колегії центрального органу виконавчої влади входять: керівник (голова колегії), перший заступник та заступники керівника (за посадою), інші керівні працівники зазначеного органу. У разі потреби до складу колегії можуть також входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, керівники його територіальних органів, народні депутати України, представники інших органів державної влади (за згодою), представники громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністерства є єдиначальними органами. Міністр входить до складу Кабінету Міністрів і тому як політичний діяч (політик) не є державним службовцем. Міністр доручає виконання частини своїх посадових повноважень заступникам міністра, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого міністром розподілу службових обов'язків між заступниками.

Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів законів та актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Порядок виконання обов'язків міністра в разі його тимчасової відсутності визначається Кабінетом Міністрів України.

Міністерство:

- бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами, розробляє механізм її реалізації;

- прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах;

- бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України;

- готує пропозиції та бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб;

- розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи;

- реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);

- вносить у встановленому порядку пропозиції про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях;

- готує пропозиції про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;

- бере участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки;

- розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти;

- вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку;

- видає у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів підприємницької діяльності;

- виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру;

- бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру;

- здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства;

- складає макроекономічні та міжгалузеві баланси;

- розробляє пропозиції про визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки;

- бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства);

- забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень;

- забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також

міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

На квітень 2008 року перелік центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом виглядав наступним чином:

Державне агентство України з інвестицій та інновацій

Адміністрація Державної прикордонної служби України

Антимонопольний комітет України

Головне управління державної служби України

Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку

Державна митна служба України

Державна податкова адміністрація України

Державна служба експортного контролю України

Державна судова адміністрація України

Державний департамент України з питань виконання покарань
Державний комітет статистики України

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва

Державний комітет України з питань технічного регулювання та

споживчої політики

Державний комітет ядерного регулювання України
Державний комітет фінансового

моніторингу України
Національна комісія з питань регулювання зв'язку України

Національна комісія регулювання електроенергетики України
Державна служба

спеціального зв'язку та захисту інформації України
Державний комітет України з

промислової безпеки, охорони праці та

гірничого нагляду

Національне космічне агентство України

Служба безпеки України

Фонд державного майна України

Державний комітет України у справах ветеранів

Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів

Управління державної охорони України

Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій

Виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та

Севастопольська міські **державні адміністрації**. Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції.

Особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві є те, що міські та районні в місті Києві ради організаційно поєднані з місцевими державними адміністраціями, оскільки останні є одночасно виконавчими комітетами відповідних рад, а голови рад, які за Законом України "Про місцеве самоврядування" очолюють виконавчі комітети, автоматично призначаються Президентом України головою відповідної місцевої державної адміністрації.

Основні завдання місцевих державних адміністрацій:

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

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій.

Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів - накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Особливості адміністративно-правового статусу Ради міністрів Автономної Республіки Крим

Питання приналежності Ради міністрів Автономної Республіки Крим (далі - АРК) до органів виконавчої влади є досить дискусійним: з одного боку, з аналізу Конституції АРК випливає, що Рада міністрів виконує функції місцевого органу виконавчої влади в автономії а також враховуючи встановлений порядок

призначення та звільнення Голови Ради міністрів АРК (за погодженням з Президентом України - ст.37) і повноваження Президента України скасовувати акти Ради міністрів АРК (п.16 ст.106 Конституції України), цей орган треба визнати реально сполученим із системою органів виконавчої влади. З іншого боку - Верховна Рада АРК є представницьким органом "особливого" місцевого самоврядування, що в межах територіальної автономії здійснює повноваження у сфері державного владарювання". Рада міністрів АРК відповідно має сприйматися як виконавчий орган такого самоврядування.

До того ж, Ю. Тодика наголошує, що окрім державних органів виконавчої влади, в Україні діють "... виконавчі органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (Рада міністрів, міністерства, республіканські комітети), на які також покладено здійснення виконавчих функцій, але які за своєю природою не є державними органами». Конституційний Суд України також дотримується такої думки, оскільки у своєму рішенні в справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади визначаючи коло осіб, які вважаються керівниками органів виконавчої влади не включає до нього жодного з посадових осіб уряду Автономної Республіки Крим.

В той же час, Конституція АРК встановлює певну підконтрольність та підзвітність голів районних державних адміністрацій Раді міністрів АРК з питань виконання державних функцій і повноважень (п.5 ст.35) а також надає право Раді міністрів АРК скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, Законам України, іншим законодавчим актам України, а також нормативно-правовим актам Верховної Ради автономії, рішенням Ради міністрів, що не суперечать законодавству України (п.6 ст.38). До того ж, пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації в Автономній Республіці Крим вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України головою Ради міністрів автономії, призначення першого заступника та заступників голови, а також керівників структурних підрозділів здійснюється головою відповідної державної адміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів АРК. Причому, наведений академіком О. Копиленко аналіз великої кількості нормативних документів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України вказує на віднесення Ради міністрів до органів виконавчої влади "по умовчанию (рос.)".

У підручнику „Государственное строительство и местное самоуправление" за редакцією Б. Свирського, ми знаходимо у розділі про органи виконавчої влади наступне твердження: "Рада Міністрів, як орган виконавчої влади самостійно здійснює виконавчі функції та повноваження з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим". Очевидно, що автор відносить до органів виконавчої влади і Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, причому прямо на це вказуючи. Ще можемо навести витяг з Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, в якому зазначається: "Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, інших центральних органів

виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій».

Тобто Рада міністрів АРК неначе вклинюється у встановлену Конституцією України трирівневу систему виконавчої влади, зайнявши проміжне місце між Кабінетом Міністрів України та місцевими державними адміністраціями, десь "поряд" з центральними органами виконавчої влади, і подекуди, виконуючи функції обласної державної адміністрації (переважно в кадрових питаннях).

Отже, складається уявлення про "подвійний" статус Ради міністрів АРК, за яким цей орган належить одночасно і до державної влади і до влади автономії, як адміністративно-територіального утворення (тобто орган регіонального врядування). Це є відображенням особливого характеру територіальної автономії як складової системи адміністративно-територіального устрою України. Доречі, у проекті закону "Про внесення змін до Конституції" № 3207-1 містилася така норма: "Виконавчу владу в Автономній Республіці Крим здійснює Рада Міністрів Автономної Республіки Автономної Республіки Крим, а в областях і районах, містах Києві та Севастополі, здійснюють місцеві державні адміністрації" (п.1.21) Тобто, пропонувалося законодавчо ввести Раду Міністрів автономії до системи органів виконавчої влади, надавши їй статус місцевого органу виконавчої влади поряд з місцевими державними адміністраціями. Невизначеність правового статусу вищих органів управління автономії та їх керівників породжує появу "хронічних конфліктів" на півострові. А тому якнайшвидше необхідно остаточно закріпити чітку структуру як органів виконавчої влади, так і органів управління автономією.

На наш погляд, Рада міністрів АРК не має входити до вертикалі виконавчої влади, оскільки, як нами вже було зазначено, вони мають різні за своєю юридичною природою призначення, функції та завдання. Брати участь у виконанні державних функцій Рада міністрів Автономної Республіки Крим, рівно як міністерства та відомства автономії, цілком можуть опосередковано. Це можливо реалізувати за допомогою делегованих повноважень від Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади. Адже саме так вирішується проблема з вирішенням питань, віднесених до компетенції державних органів на місцях - вирішення цих питань делегується органам місцевого самоврядування.

Доречі, кардинальних реформ законодавства з цього приводу проводити не доведеться. Достатньо лише чітко усвідомити та в подальшому враховувати і дотримуватись норм вже діючого законодавства, адже Конституція АРК закріплює, що: "Рада міністрів Автономної Республіки Крим здійснює виконавчі функції та повноваження з питань, віднесених до самостійного відання Автономної Республіки Крим, а також здійснює державні виконавчі функції, *делеговані* (курсив наш - авт.) відповідно до Конституції України".

3. Адміністративно-правовий статус фізичної особи

Права та обов'язки громадян у сфері державного управління.

Відповідно до Конституції України людина, її права й свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання й захист прав і свобод людини й громадянина -обов'язок держави. Кожний громадянин України володіє на її території всіма правами й свободами й несе рівні обов'язки, передбачені Конституцією України.

Ці конституційні положення є вихідними для адміністративно-правового статусу громадян, що визначається нормами конституційної, адміністративної й інших галузей права шляхом надання громадянам прав, свобод і покладання на них обов'язків у сфері управління, а також встановлення відповідальності громадян перед державою.

По своїй юридичній природі права, свободи, обов'язки й відповідальність громадян у сфері управління нічим не відрізняються від інших прав, свобод, обов'язків і відповідальності, якими громадяни володіють у всіх галузях економічного, політичного, соціального й культурного життя. Всі громадяни України рівні перед законом незалежно від походження, соціального й майнового становища, расової й національної приналежності, статі, освіти, мови, переконань, відносини до релігії, приналежності до громадських об'єднань, роду й характеру занять, місця проживання й інших обставин.

Обсяг і зміст адміністративної правоздатності визначається законами й прийнятими на їх основі актами управління, у яких містяться відповідні норми адміністративного права.

Конкретний обсяг прав, свобод і обов'язків громадян у сфері управління визначається рядом обставин: вік, стан здоров'я, наявність освіти тощо. Наприклад, сімейні відносини можуть слугувати підставою для обмеження права на заняття посади у державному органі.

Громадяни України, реалізуючи свої права, свободи й покладені на них обов'язки в сфері управління вступають в адміністративно-правові відносини з державними органами і їхніми підрозділами й посадовими особами, а також з іншими суб'єктами адміністративного права.

Адміністративно-правові відносини громадян з іншими суб'єктами адміністративного права **можуть виникати:**

- на основі реалізації громадянами приналежних їм прав у сфері управління;
- у зв'язку з виконанням покладених на громадян обов'язків у сфері управління;
- при захисті прав, свобод і законних інтересів громадян;
- при порушенні (невиконанні) громадянами правових обов'язків. Права громадян діляться по ступеню можливості їхньої реалізації на

абсолютні й відносні.

Абсолютними, вважаються такі права, реалізація яких залежить лише від волевиявлення громадянина. До них, наприклад, відноситься право громадян::

- брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників;

- на вступ до загальноосвітньої школи;
- на особисту недоторканність;

- звертатися особисто, а також направляти індивідуальні й колективні звернення до державних органів і органів місцевого самоврядування;

- на відшкодування державою шкоди, заподіяної незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадовими особами.

Відносими є такі права, реалізація яких залежить не тільки від волевиявлення громадян, але також від наявності фактичних можливостей для їхньої реалізації в даному місці і на даний час. До них, наприклад, відноситься право громадян на вступ до вищого навчального закладу (його реалізація залежить від результатів складання вступних іспитів, наявності конкурсу); на водіння транспортного засобу (залежить від стану здоров'я, складання іспитів).

У міру досягнення успіхів у господарській і соціально-культурній сферах багато відносних прав можуть стати абсолютними, але не у всіх випадках. Реалізація відносних прав часто залежить від особистих якостей громадянина (стану здоров'я, наявності фахової освіти тощо), від часу (черговості) задоволення правомірного прохання (наприклад, установка телефону, надання житлової площі).

Обов'язки громадян розрізняють за таким же принципом:

Абсолютні обов'язки - це ті обов'язки, які покладені на громадянина в сфері державного управління та виконання яких не залежить від будь-яких обставин, оскільки зумовлено нормами чинного законодавства. До таких обов'язків можна віднести: загальний обов'язок дотримуватись закону, сплачувати податки, не завдавати шкоди природі, культурним та історичним пам'яткам, а також досить важливий обов'язок не зловживати своїми правами, тим самим порушуючи права інших суб'єктів.

Відносні обов'язки - це обов'язки громадян в сфері державного управління, виконання яких залежить від ряду чинників, які можуть стосуватись або волевиявлення громадянина (вступ до ВНЗ - обов'язки абітурієнта; вступ на державну службу - обов'язки, визначені Законом України про державну службу), або певними обставинами (в період надзвичайного стану - обов'язок обмежити пересування тощо).

Особливу групу обов'язків складають обов'язки, які виникають із деліктних правовідносин - **деліктні обов'язки** - тобто це ті, які покладені на громадянина у зв'язку з його протиправною поведінкою і полягають, власне, в обов'язку суб'єкта зазнати певних обмежень своїх прав та свобод, в якості покарання (не в кримінальному його значенні) за вчинений проступок.

Способи виконання обов'язків різні. Вони залежать від конкретного їхнього змісту. Одні виконуються за допомогою активних дій, інші — утриманням від дій, заборонених нормами права. Методом забезпечення дотримання громадянами обов'язків є виховання, формування правосвідомості, а також заходи суспільного впливу. Разом з тим відхилення від виконання обов'язків може спричинити застосування уповноваженим на те органом або посадовою особою до порушника заходів державного примусу (адміністративну чи дисциплінарну відповідальність). Випадки й порядок їх застосування визначені законодавством.

Права й обов'язки громадян у сфері державного управління підрозділяються також на загальні й спеціальні.

Загальні права й обов'язки громадян поширюються на всі галузі й сфери управління. До загальних прав громадян, наприклад, відносяться: право на участь у державному управлінні й право на оскарження дій державних органів і посадових осіб, що порушують права й свободи громадян. Прикладами загальних обов'язків громадян можуть служити: дотримання законів, підзаконних актів, трудової дисципліни; своєчасна сплата встановлених законом податків і зборів.

Спеціальні права й обов'язки — це права й обов'язки громадян у тій або іншій сфері або галузі або групі галузей управління. Наприклад, у сфері економіки кожний громадянин має право на вільне використання своїх здібностей і майна для підприємницької й іншої, не забороненої законом економічної діяльності. Не допускається економічна діяльність, спрямована на монополізацію й недобросовісну конкуренцію. У соціально-культурній сфері, наприклад, кожній особі гарантується свобода літературної, художньої, наукової, технічного й інших видів творчості; кожна особа має право на участь у культурному житті й користування закладами культури, на доступ до культурних цінностей. До спеціальних обов'язків відноситься обов'язок кожного громадянина піклуватися про збереження історичної й культурної спадщини, оберігати пам'ятники історії й культури, дотримувати правил санітарії, одержати середню загальну освіту тощо.

Як загальні, так і спеціальні права й обов'язки громадян у сфері державного управління похідні від основних прав, свобод і обов'язків громадян, закріплених у Конституції України. В адміністративно-правових нормах вони конкретизуються й деталізуються. Наприклад, право громадян на участь у управлінні справами держави закріплене в ст. 38 Конституції України. Це право стосовно виконавчої діяльності, державного управління деталізується адміністративним законодавством, що регламентує порядок зарахування громадян на державну службу. Громадяни, зараховані на державну службу, стають службовцями апарату управління й безпосередньо здійснюють завдання й функції відповідного органу. Для виконання службовцями своїх обов'язків норми адміністративного права наділяють їх відповідними державно-владними повноваженнями. Вони ж регламентують порядок проходження державної служби. Адміністративно-правові норми закріплюють і інші форми реалізації конституційного права громадян на участь у державному управлінні.

Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

Згідно з чинним законодавством, **іноземець** - це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав.

Особа без громадянства - це особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Іноземці та особи без громадянства користуються національним режимом, тобто мають ті ж права і свободи та виконують ті ж обов'язки, що і громадяни України, за виключенням певних обмежень, визначених

Конституцією, законами України, а також міжнародними договорами України згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.

Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянами України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України.

Реалізація іноземцями та особами без громадянства своїх прав і свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Права іноземців та осіб без громадянства:

1. Право на інвестиційну, зовнішньоекономічну та інший вид підприємницької діяльності, передбачену законодавством України. При цьому вони мають такі ж права і обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не випливає з Конституції та законів України.

2. Право на трудову діяльність. Іноземці та особи без громадянства мають рівні з громадянами України права та обов'язки в трудових відносинах, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України. Зокрема, право на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування для цієї категорії суб'єктів обмежені. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для працевлаштування на визначений термін, можуть займатися трудовою діяльністю відповідно до одержаного у встановленому порядку дозволу на працевлаштування. Працевлаштування в Україні іноземців та осіб без громадянства, найнятих інвестором у межах і за посадами (спеціальністю), визначеними угодою про розподіл продукції, здійснюється без отримання дозволу на працевлаштування.

3. Право на відпочинок. Іноземці та особи без громадянства мають право на відпочинок нарівні з громадянами України.

4. Право на охорону здоров'я

5. Право на соціальний захист. Іноземці та особи без громадянства мають право на соціальний захист, в тому числі на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України. У разі, коли для призначення пенсії потрібен певний стаж роботи, іноземцю та особі без громадянства на підставах і в порядку, встановлених законодавством України і міжнародними договорами України, може зараховуватися стаж роботи за кордоном.

6. Право на житло. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право на підставах і в порядку, встановлених для громадян України, одержати жиле приміщення, якщо інше не передбачено законодавством України.

7. Майнові та особисті немайнові права. Іноземці та особи без громадянства можуть відповідно до законодавства України мати у власності будь-яке майно, успадковувати і заповідати його, а також мати особисті немайнові права. В той же час, таке право не є абсолютним, і стосовно певних видів майна законодавством можуть встановлюватись певні обмеження (наприклад, стосовно права власності на землю).

8. Право на освіту.

9. Право на користування досягненнями культури. Іноземці та особи без громадянства мають право на користування досягненнями культури нарівні з громадянами України і зобов'язані дбайливо ставитися до пам'яток історії та культури, інших культурних цінностей.

10. Право на участь в об'єднаннях громадян. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань. Іноземці та особи без громадянства не можуть бути членами політичних партій України.

11. Право на свободу совісті. Іноземцям та особам без громадянства гарантується право на свободу совісті нарівні з громадянами України.

12. Права у шлюбних і сімейних відносинах. Іноземці та особи без громадянства можуть укладати і розривати шлюби з громадянами України та іншими особами відповідно до законодавства України. Вони мають рівні з громадянами України права і обов'язки у шлюбних і сімейних відносинах.

13. Гарантії особистих прав. Законодавством України іноземцям та особам без громадянства гарантуються недоторканність особи, житла, невтручання в особисте і сімейне життя, таємниця листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, повага їх гідності нарівні з громадянами України.

14. Пересування на території України і вибір місця проживання. Іноземці та особи без громадянства можуть пересуватися на території України і обирати місце проживання в ній відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України. Обмеження в пересуванні та виборі місця проживання допускаються, коли це необхідно для забезпечення безпеки України, охорони громадського порядку, охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

15. Право на судовий захист своїх прав. Іноземці та особи без громадянства мають право на звернення до суду та до інших державних органів для захисту їх особистих, майнових та інших прав. В судочинстві іноземці та особи без громадянства як учасники процесу користуються такими ж процесуальними правами, що й громадяни України.

Обов'язки іноземців та осіб без громадянства:

1. Іноземці та особи без громадянства зобов'язані поважати та дотримувати Конституції і законів України, шанувати традиції та звичаї народу України.

2. Іноземці та особи без громадянства обкладаються податками і зборами відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України.

Обмеження для іноземців та осіб без громадянства:

1. Не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади та самоврядування.

2. Не можуть брати участь у референдумах.

3. Мати статус державного службовця.

4. Входити до політичних партій.

5. Перебувати на військовій службі. На іноземців та осіб без громадянства не поширюється загальний військовий обов'язок.

Відповідальність іноземців та осіб без громадянства.

Іноземці та особи без громадянства, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах.

Окрім визначених законодавством загальних заходів державного примусу (адміністративних стягнень, кримінальних покарань) до вказаних осіб можуть застосовуватись і такі заходи до державного примусу:

1. ***Скорочення терміну перебування в Україні*** - у випадку, коли іноземці чи особи без громадянства вчиняють правопорушення, за які не передбачено адміністративної або кримінальної відповідальності.

2. ***Видворення за межі України.*** Іноземець та особа без громадянства, який вчинив злочин або адміністративне правопорушення, після відбуття призначеного йому покарання чи виконання адміністративного стягнення може бути видворений за межі України. Рішення про видворення його за межі України після відбуття ним покарання чи виконання адміністративного стягнення приймається органом внутрішніх справ за місцем його перебування з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення.

Орган внутрішніх справ чи орган охорони державного кордону можуть затримати і примусово видворити з України іноземця або особу без громадянства тільки на підставі постанови адміністративного суду. Така постанова приймається судом за зверненням органу внутрішніх справ, органу охорони державного кордону або Служби безпеки України, якщо іноземець або особа без громадянства ухиляються від виїзду після прийняття рішення про видворення або є обґрунтовані підстави вважати, що вони будуть ухилятися від виїзду.

Іноземці та особи без громадянства, затримані за незаконне перебування на території України (в порушення заборони щодо в'їзду в Україну, за відсутності визначених законодавством та міжнародними договорами України підстав для перебування в Україні (транзитного проїзду через її територію), у тому числі перебування за чужими, підробленими, зіпсованими або такими, що не відповідають встановленому зразку, візою (дозволом), паспортним документом), розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, з регламентованим

внутрішнім розпорядком на період, необхідний для підготовки їх видворення за межі України у примусовому порядку, але не більше ніж шість місяців. За рішенням органу внутрішніх справ видворення іноземця та особи без громадянства за межі України може супроводжуватися заборонаю подальшого в'їзду в Україну строком до п'яти років. Строки заборони подальшого в'їзду в Україну обчислюються з дня винесення вказаного рішення. Порядок виконання рішення про заборону подальшого в'їзду в Україну визначається законодавством України.

Особливості адміністративно-правового статусу біженців

Особливою категорією іноземних громадян виступають особи, які з певних причин не можуть знаходитись в межах країни їхнього громадянства, оскільки подальше перебування пов'язано із загрозою для їх життя, здоров'я або свободи. Оскільки такі особи є, по суті, іноземцями, то на них поширюються усі положення викладені нами вище стосовно прав, обов'язків та обмежень іноземців та осіб без громадянства. В той же час, підстави з яких вони перебувають на території України, зумовлюють їх відмінний від інших іноземців адміністративно-правовий статус.

Питання, пов'язані з біженцями, регулюються Конституцією України, Законом України "Про біженців", іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у національному законодавстві, застосовуються правила міжнародного договору.

Біженець - це особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Біженець не може бути висланий або примусово повернутий до країн, де його життя або свободі загрожує небезпека через його расу, віросповідання (релігію), національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання, за виключенням осіб засуджених в Україні за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Статус біженця не надається особі:

- яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;
- яка вчинила тяжкий злочин не політичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою набуття статусу біженця, якщо таке діяння віднесено Кримінальним кодексом України до тяжких злочинів;

- яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй;
- стосовно якої встановлено, що умови, передбачені для надання статусу біженця, відсутні;
- яка до прибуття в Україну була визнана біженцем або отримала притулок в іншій країні;
- яка до прибуття в Україну з наміром набути статусу біженця перебувала в третій безпечній країні.

Статус біженця втрачається, якщо особа:

- 1) добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства);
- 2) набула громадянство України або добровільно набула громадянство, яке мала раніше, або набула громадянство іншої держави і користується її захистом;
- 3) добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань;
- 4) будучи особою без громадянства може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставини, за яких було надано статус біженця, більше не існують;
- 5) отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні;
- б) не може більше відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставини, на підставі яких особі було надано статус біженця, більше не існують.

Особа, якій надано статус біженця, має рівні з громадянами України права на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, за винятком обмежень, які встановлюються законом;
- працю;
- підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом;
- охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;
- відпочинок;
- освіту;
- свободу світогляду і віросповідання;
- направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;
- володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;
- оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;
- звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- правову допомогу.
- права у шлюбних та сімейних відносинах.

- право на соціальне забезпечення (одержання грошової допомоги, пенсії, субсидії та інших видів соціального забезпечення)

Особа, якій надано статус біженця в Україні, користується іншими правами і свободами, які передбачені Конституцією та законами України. **Обов'язки особи, якій надано статус біженця в Україні:**

- повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про зміни прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;

- у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється компетенція іншого органу міграційної служби, знятися з обліку і стати на облік у відповідному органі міграційної служби за новим місцем проживання. Взяття на облік у органі міграційної служби за новим місцем проживання є підставою для реєстрації у відповідному органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб;

- проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені органом міграційної служби за місцем проживання.

4. Адміністративно-правовий статус інших органів публічної адміністрації

Враховуючи наведене нами на початку розділу визначення суб'єкта державного управління, як носія прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, та здатного надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Створювати, змінювати та припиняти для інших права та обов'язки в сфері державного управління.

Особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування

Держава, хоч і існує, в першу чергу, для задоволення потреб своїх громадян, не має монополізувати управлінську діяльність на своїй території. Демократичні стандарти державності вимагають створення самою державою таких умов, за яких виникнення та реалізація різних форм публічного управління (місцеве самоврядування, автономія тощо) було б не тільки можливим, а й гарантованим державою. При цьому втручання держави має бути мінімізовано і зводиться до надання тих послуг управлінського характеру, які не в змозі надати інші суб'єкти публічних відносин.

Конституція України наділяє громадян України правом безпосереднього і самостійного управління територією, на якій вони проживають. Таке управління має назву місцеве самоврядування, і визначається як право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Особливістю такої форми управління в межах держави є те, що місцеве самоврядування не є

формою державного управління, а поряд з ним є формою *управління публічного*.

В той же час, якщо ми проаналізуємо чинне законодавство України, стане очевидним, що органи місцевого самоврядування виконують ряд повноважень, які притаманні органам державної влади. Це відбувається по-перше, завдяки можливості останніх делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування а по-друге, завдяки передачі державною частини своїх повноважень для їх більш ефективної реалізації, органам місцевого самоврядування. Саме виконуючи такі повноваження органи місцевого самоврядування виступають в якості суб'єктів адміністративного права. Необхідно зазначити, що співвідношення державного та місцевого управління в адміністративно-територіальних одиницях знаходиться в залежності від рівня адміністративно-територіальних одиниць: чим він більший - тим менше місцевого самоврядування і більше державного управління, і навпаки. На загальнодержавному рівні інтереси місцевого самоврядування безпосередньо не представлені взагалі, оскільки ідея двопалатного парламенту, де другу палату мали б складати представники регіонів, не знайшла своєї підтримки. І, навпаки, на нижчих адміністративно-територіальних рівнях - село, селище, місто - держава не представлена своїми органами управління - місцевими державними адміністраціями, і вся повнота влади з вирішення питань на цих територія належить органам місцевого самоврядування. В тому числі, і виконання суто державних функцій - наприклад, органи місцевого самоврядування села, селища наділені повноваженнями з реєстрації актів цивільного стану, виконання нотаріальних дій тощо.

Проаналізувавши Закон України "Про місцеве самоврядування", можна виділити наступні групи повноважень органів місцевого самоврядування в сфері державного управління:

Контрольні повноваження:

- заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною;
- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;
- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;
- здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;
- здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу;

- здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

- заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень;

- прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;

- заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю, а також керівників місцевої міліції про стан громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посад цих керівників у разі визнання їх діяльності незадовільною.

Організаційні повноваження:

- прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади;

- сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території;

- організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;

- координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи;

- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

- створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їх діяльності;

- забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України;

- сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;

- здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України;

- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури;

- внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Забезпечувальні повноваження:

у сфері захисту прав і свобод людини:

- забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території, можливості навчання в школах державною та рідною мовою, вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства;
- забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;
- забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання;
- вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства;
- вирішення відповідно до законодавства питань про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках, передбачених законодавством;

- здійснення згідно із законодавством заходів соціального патронажу щодо осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк.

У сфері забезпечення законності, громадської, національної безпеки та оборони:

- утворення, реорганізації або ліквідації за погодженням з відповідними головними управліннями, управліннями Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі місцевої міліції;
- організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі;
- сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні;
- внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень;
- звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;
- розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності;
- вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування;
- вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;

- утворення комісій у справах неповнолітніх та спостережної, спрямування їх діяльності;
- сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи;
- утворення, реорганізації або ліквідації місцевої міліції;
- прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

Дозвільно-реєстраційні повноваження:

- розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;
- видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних та комунальних організацій;
- реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею;
- погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;
- державна реєстрація місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій;
- вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів громадянського стану;
- статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;
- облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням.

Серед перелічених повноважень органів місцевого самоврядування є і власні і делеговані. Переважна більшість серед них, звичайно, делегованих повноважень, виконання яких має бути обов'язково матеріально-фінансово та організаційно забезпечено державою. У частині виконання делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні та підзвітні відповідним органам державної влади.

Отже, нами було розглянуто ситуацію, коли органи місцевого самоврядування виступали в якості керуючого суб'єкта в адміністративних правовідносинах. Поряд з цим, вони виступають і в якості суб'єкта підвладного. Зокрема, мова йде, по-перше, про обов'язок органів місцевого самоврядування дотримуватись чинного законодавства України; по-друге, акти органів місцевого самоврядування, їх дія або бездіяльність можуть бути предметом розгляду в системі адміністративних судів, на них (точніше на їх законність) можуть відповідним чином реагувати інші органи державної влади (органи виконавчої влади, прокуратура).

Адміністративно-правовий статус Президента України

За визначенням Конституції України, Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Зважаючи на такий статус, Президент України не входить до будь-якої з гілок державної влади структурно, але, водночас, має повноваження щодо усіх трьох гілок влади (законодавча влада - право законодавчої ініціативи, право вето, підписання законів; виконавча влада - кадрові повноваження; судова влада - утворення судів, здійснення помилування, призначення та звільнення третини складу Конституційного Суду України). До недавнього часу Президент України був найбільш інтегрований у виконавчу гілку влади, оскільки усі ключові кадрові питання, а також питання створення та ліквідації центральних органів виконавчої влади вирішувались ним одноосібно. А тому вважалось, що Президент України належить до виконавчої гілки влади функціонально, що абсолютно збігалось з існуючим на той час статусом Президента України. Виходячи з цього, Президент України був наділений саме адміністративними повноваженнями в сфері виконавчої влади, що беззаперечно робило його повноправним суб'єктом адміністративного права.

Конституційна реформа, проведена у 2004 році поставила майже остаточну крапку в управлінській монополії Президента України щодо виконавчої гілки влади. Переважна більшість повноважень Президента України щодо органів виконавчої влади перейшла або до Верховної Ради України (як-то призначення Прем'єр-міністра, міністрів тощо), або до Кабінету Міністрів України (створення та ліквідація центральних органів виконавчої влади, призначення керівників центральних органів виконавчої влади які не входять до складу Кабінету Міністрів України тощо). У Президента України залишилась лише незначна частка (в її кількісній, а не якісній характеристиці) колишніх повноважень.

Але, не зважаючи на подібні компетенційні втрати, Президент України залишається достатньо впливовим суб'єктом адміністративного права, який здатен своїми діями (шляхом видання указів та розпоряджень) створювати, змінювати або припиняти права, покладати обов'язки в сфері державного управління.

Звичайно, усі повноваження Президента України так чи інакше пов'язані з державним управлінням, оскільки мета діяльності Президента України при реалізації будь-яких його повноважень збігається з метою реалізації самого державного управління - забезпечення законності, прав та свобод громадян. Наприклад, здійснюючи помилування Президент України не виступає в якості суб'єкта адміністративного права, оскільки відсутній публічний інтерес у виникаючих при цьому відносинах, а підписуючи закони виступає в якості суб'єкта конституційного права. Нас же цікавлять лише ті

повноваження, які безпосередньо направлені на реалізацію функцій державного управління.

Такими повноваженнями є: **Кадрові повноваження:**

- призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;
- вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;
- вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;
- призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;
- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;
- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;
- призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій.

Забезпечувальні повноваження

- створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;
- призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;
- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;
- приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;
- приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;
- приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави.

Контрольні повноваження:

- зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

- скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією.

Президент України є:

- Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України;

- Головою Ради національної безпеки і оборони України. Особливий інтерес становить координаційний орган з питань

національної безпеки і оборони, який створюється при Президентові України *-Рада національної безпеки і оборони України*. Цікавим цей орган є, по-перше, своїм складом. Так, до складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Усі перелічені особи є посадовцями органів виконавчої влади, звичайно, силових відомств.

По-друге, діяльність Ради національної безпеки та оборони, що зумовлена наданими їй повноваженнями, направлена саме на органи виконавчої влади, що може виявитись неефективною з точки зору контролю, зважаючи на склад цього органу.

Поєднавши ці два моменти можна стверджувати, що одним із найдієвіших важелів впливу Президента України на органи виконавчої влади та інтегрування в її систему, є саме Рада національної безпеки та оборони.

У відповідності з Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України", цей орган має такі повноваження:

- розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає відповідні пропозиції Президентові України;

- здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;

- залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

- ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

- координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;
- координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;
- координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Окремим питанням є повноваження Президента України з **призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій**.

У відповідності з Законом України "Про місцеві державні адміністрації", Президент України призначає та звільняє голів місцевих державних адміністрацій за поданням Кабінету Міністрів України при цьому термін призначення на посаду голови місцевої державної адміністрації збігається та тісно пов'язаний зі строком повноважень Президента України, тобто у випадку обрання нового Президента України після дотримання певної процедури формування нового уряду, голови місцевих державних адміністрацій зобов'язані заявити про свою відставку.

Проаналізувавши таке положення можна з упевненістю вказати на приналежність та законодавчо закріплену залежність посади голови місцевої державної адміністрації не від уряду, а від Президента України. Тим більше викликає нерозуміння такої ситуації той факт, що в рамках проведення конституційної реформи повноваження Президента України щодо призначення керівників органів виконавчої влади суттєво обмежились і в його віданні залишились тільки голови місцевих державних адміністрацій. Виникає питання, на яке нам важко дати логічну відповідь: чому саме ці службовці органів виконавчої влади мають призначатись Президентом України? До речі, така ситуація має місце не тільки на Україні, але й у законодавстві багатьох держав пострадянського простору. Так, законом Республіки Киргизстан встановлено, що "Глава областной, Бишкекской городской государственной администрации назначается Президентом Республики Киргизстан по представлению Премьер-министра и с согласия соответствующего местного кенеша (органу місцевого самоврядування - Н.А.)". Але вже "глава районной, городской, районной в городе государственной администрации назначается Премьер-министром с согласия соответствующих местных кенешей по представлению глав государственных администраций областей и города Бишкека и утверждается Президентом Киргизской Республики", що є, на наш погляд, досить суттєвим кроком до вирівнювання ситуації.

По суті, Президент України, призначаючи на посаду голови місцевої адміністрації ту чи іншу особу не стільки виконує кадрові повноваження в сфері виконавчої влади, скільки призначає особистого представника на

місцевому рівні. Така ситуація в повній мірі відповідає дійсності і якийсь час, зокрема з 1992 по 1997 роки посада голови місцевої державної адміністрації мала саме таку назву - Представник Президента України, але ж в період дії Закону України "Про Представника Президента України", главою виконавчої влади був Президент України. Тому виправданим та логічно обґрунтованим вбачається існуюча на той час підлеглість, оскільки вказані посади знаходились на одній "урядовій вертикалі". На даний час збереглись майже всі основні ознаки таких відносин: призначення на посаду, строкова залежність перебування на посаді, підзвітність та підконтрольність, притягнення до відповідальності, яка має характеристики дисциплінарної тощо.

На наш погляд, доцільною була б передача Кабінету Міністрів України таких повноважень. Завдяки цьому, по-перше, голови місцевих адміністрацій стануть "повноцінними" елементами ієрархії виконавчої влади, тобто будуть підпорядковані лише вищому органу виконавчої влади (при цьому зникне питання "двоголової виконавчої влади"; і по-друге, призначення буде провадитись не одноосібно, а колегіально, що набагато зменшує вірогідність суб'єктивізму при призначенні та звільненні з керівних посад органів виконавчої влади. Саме так свого часу пропонували визначити порядок призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій розробники усіх проектів Закону України "Про внесення змін до Конституції України".

Теорія і практика державного управління має ще одне питання, вирішення якого додало б чіткості у відносинах між Президентом України та виконавчою гілкою влади. Мова йде про інститут контрасигнації. Що ж насправді являє собою цей інститут в сучасних умовах, коли йде тотальна переоцінка місця і ролі в механізмі державного управління як Президента України, так і органів виконавчої влади.

По-перше, почнемо з конституційної норми, яка визначає, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 статті 106, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Пункти, на які йде посилання - це:

"5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

18) очолює Раду національної безпеки та оборони України;

21) приймає у разі необхідності рішення про ведення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

23) утворює суди у визначеному законом порядку;"

Тобто, на усі рішення, прийняті Президентом України в рамках реалізації перелічених повноважень поширюється процедура контрасигнації.

По-друге, навіть серед правників існує різне бачення мети "скріплення" підписами актів Президента. Так, наприклад, в одному з видань стверджується, що "Прем'єр-міністр України і міністри відповідальні за акт і його виконання

скріплюють підписом акти Президента України у випадках, передбачених Конституцією України. Вони у випадку незгоди з Президентом можуть проявити свою політичну позицію і відмовитись ставити свій підпис на акті. У такій ситуації Президент змушений скасувати свій акт чи змінити його, або ж відправити цих членів уряду у відставку. Але якщо такий уряд був сформований з врахуванням позиції парламентської більшості, то Президент не зможе принципово вплинути на формування більш "лояльного" уряду і, відповідно, буде змушений враховувати позицію уряду". В іншому ж виданні стверджується, що "У змішаній формі правління, де повноваження Президента імперативні, тобто обов'язкові, прем'єр-міністр і міністри беруть акти Президента до виконання. Кабмін не може ревізувати рішення Президента, бо це вже пахне узурпацією влади".

Дійсно, Президент України при реалізації вказаних повноважень виступає виключно як керуючий суб'єкт стосовно Кабінету Міністрів України, оскільки ці повноваження є його власними і не можуть бути передані іншим особам або органам. (ч. 2 ст. 106 Конституції України) А тому Кабінет Міністрів вже за визначенням не може мати будь-яких (в тому числі і контрольних, наглядових) повноважень стосовно питань, які вирішує Президент України керуючись п.п. 5, 18, 21, 23 статті 106 Конституції України.

По-третє, використаний в Конституції України, термін "скріплення" аж ніяк не можна розуміти, як дію щодо перевірки, підтвердження достовірності, законності акту тощо. Формулювання норми Конституції також не дає підстав вважати скріплення підписом дискрецією (на власний розсуд) для Прем'єр-міністра та міністра. Це досить чітко можна простежити, якщо порівняти з рештою повноважень Президента України, які також мають включати особливі процедури оформлення, узгодження тощо: наприклад, те ж саме повноваження, вписане у п.21, яке потребує **скріплення** Прем'єр-Міністром та міністром, в той же час потребує **затвердження** Верховною Радою України. Різниця помітна навіть без додаткових пояснень. Мало того, щодо міністра, то Конституція на пряму вказує на те, що він є **відповідальним** за виконання акту Президента України, а тому нелогічно було б вважати, що особа, яка відповідає за виконання будь-якого акту займає позицію управління певною сферою вище або рівну з особою, яка такий акт приймає.

По-четверте. Використання "розширеного" розуміння поняття "скріплення": і як взяття до виконання, і як узгодження або затвердження, навіть з найвищою метою - забезпечення законності в країні, порушує головний принцип діяльності усіх органів та посадових осіб держави - "Дозволено те, що дозволено законом". Адже дозволено в нашому випадку лише скріплювати підписами відповідні акти Президента України, що на нашу думку саме й полягає в тому, що Прем'єр-міністр, як голова Уряду та міністр, як відповідальна особа (і в даному випадку, як найвищі представники виконавчої гілки влади, яка функціонує задля виконання чинного законодавства, куди також входять і Укази Президента) беруть до виконання акти Президента України, як Глави держави з питань віднесених до його виключної компетенції.

По-п'яте. Таке "технічне" значення підпису Прем'єр-міністра зовсім не означає, що він не може відповідним чином зреагувати на наявні, на його думку, в Указах Президента України порушення Конституції чи Законів України. Прем'єр завжди може направити відповідно до Конституційного чи Адміністративного суду спірні Укази - і лише суд може визначити, чи насправді мали місце порушення законодавства з боку Президента України.

Отже, сутність контрасигнації полягає в обов'язку Прем'єр-міністра та міністра поставити свій підпис під відповідними актами Президента України, тим самим узяти ці акти до виконання. Таке розуміння інституту контрасигнації на наш погляд повністю підтверджується як політичною, так і адміністративною доцільністю в сфері державного управління.