

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

*За загальною редакцією
академіка Сергія Ківалова
і професора Любові Білої-Тіунової*

Одеса
Фенікс
2023

УДК 342.9(477)

З-14

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного університету «Одеська юридична академія»
(прот. № 6 від «22» березня 2023 р.)*

Авторський колектив:

Ківалов Сергій, Біла-Тіунова Любов, Біла-Тюріна Юлія, Білоус-Осінь Тетяна, Бедний Олег, Даниленко-Негара Юлія, Закаленко Олена, Козачук Діана, Корнута Людмила, Маслова Яна, Негара Родіон, Осадчий Анатолій, Панфілов Олег, Савчук Роман, Сандул Яна, Сарибасєва Ганна, Слободянюк Марина, Стрельников Андрій, Тодошак Олег, Фролова Євгенія, Хамходера Олег.

Рецензенти:

Лазур Ярослав – доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Ужгородського національного університету;

Миколенко Олександр – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного і господарського права Одеського національного університету імені І. І. Мечникова;

Примаченко Дмитро – доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Університету митної справи та фінансів.

Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». – Одеса : Фенікс, 2023. – 792 с.

ISBN 978-966-928-929-2

Підручник підготовлено колективом авторів з урахуванням сучасної української та зарубіжної концепції адміністративного права. Особлива увага приділена питанням публічного адміністрування через призму людиноцентристської ідеології адміністративного права та його спрямування на надання публічних послуг.

Призначений для студентів, які вивчають дисципліни: «Адміністративне право України», «Адміністративне судочинство», «Публічна служба», «Службове право України». Може стати в пригоді слухачам Центру підготовки державних службовців і професійним суддів під час вивчення відповідних навчальних дисциплін освітньо-професійної програми підготовки магістрів зі спеціальності «Державне управління та адміністрування» та аспірантам під час навчання за відповідними навчальними програмами. А також буде корисним науковцям, публічних службовцям, практичним працівникам державних органів та органів місцевого самоврядування.

УДК 342.9(477)

ISBN 978-966-928-929-2

© Колектив авторів, 2023

Зміст

Передмова	11
-----------------	----

РОЗДІЛ 1. ВВЕДЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Глава 1. Адміністративне право в системі публічного права	14
1.1. Місце і роль адміністративного права в системі права України. Визначення адміністративного права	14
1.2. Базові категорії адміністративного права	20
1.3. Предмет адміністративного права	26
1.4. Методи адміністративного права	29
1.5. Система адміністративного права	31
Глава 2. Принципи адміністративного права	36
2.1. Поняття, значення та система принципів адміністративного права	36
2.2. Принцип верховенства права	40
2.3. Принципи належного врядування	44
Глава 3. Джерела адміністративного права	50
3.1. Сутність і види джерел адміністративного права, їх юридична сила	50
3.2. Формалізовані національні джерела адміністративного права	55
3.3. Формалізовані міжнародні джерела адміністративного права	63
3.4. Неформалізовані джерела адміністративного права	70
Глава 4. Норми адміністративного права	72
4.1. Поняття та види норм адміністративного права	72
4.2. Особливості структури норм адміністративного права	81
4.3. Реалізація норм адміністративного права	85
4.4. Дія норм адміністративного права у часі, просторі та за колом осіб	88
4.5. Систематизація норм адміністративного права	94
Глава 5. Адміністративні правовідносини	99
5.1. Поняття та ознаки адміністративних правовідносин	99
5.2. Структура та види адміністративних правовідносин	102
5.3. Юридичні факти як підстави виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин	108

РОЗДІЛ 2. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 6. Фізичні особи як суб'єкти адміністративного права	110
6.1. Фізичні особи в системі суб'єктів адміністративного права	110
6.2. Структура правового статусу фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права	115
6.3. Сутнісна характеристика суб'єктивних публічних прав фізичних осіб.	122
6.4. Спеціальні адміністративно-правові статуси фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права	125
Глава 7. Адміністративно-правовий статус громадських формувань	130
7.1. Поняття, ознаки та види громадських формувань	130
7.2. Основні засади та елементи статусу громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права	136
7.3. Молодіжні та дитячі громадські організації як суб'єкти адміністративного права	143
7.4. Професійні спілки як суб'єкти адміністративного права.	144
7.5. Релігійні організації як суб'єкти адміністративного права	148
7.6. Політичні партії як суб'єкти адміністративного права	153
Глава 8. Суб'єкти публічної адміністрації	158
8.1. Система та види суб'єктів публічної адміністрації	158
8.2. Поняття та сутність адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації	160
8.3. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного права	163
8.4. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України	165
8.5. Адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади	170
8.6. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів виконавчої влади.	176
8.7. Адміністративно-правовий статус Президента України	179
8.8. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування	182
8.9. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій	185
8.10. Адміністративно-правовий статус інших суб'єктів публічної адміністрації	187
8.11. Публічне правонаступництво	192

Глава 9. Державні службовці як суб'єкти адміністративного права 195

9.1. Поняття, ознаки та види публічної служби. Відмінність публічної служби від інших видів трудової діяльності	195
9.2. Поняття, ознаки та види державної служби як виду публічної служби.	200
9.3. Принципи державної служби.	206
9.4. Поняття, ознаки та види державних службовців.	211
9.5. Державно-службові відносини: поняття, ознаки	213
9.6. Право на державну службу	216
9.7. Права та обов'язки державного службовця	220
9.7.1. Права державного службовця	220
9.7.2. Обов'язки державного службовця.	226
9.8. Обмеження і заборони (правообмеження), передбачені для державних службовців	232
9.9. Управління у сфері державної служби	233
9.9.1. Кабінет Міністрів України як суб'єкт управління у сфері державної служби	233
9.9.2. Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт управління у сфері державної служби.	235
9.9.3. Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт управління у сфері державної служби	239
9.9.4. Керівник державної служби в державному органі як суб'єкт управління у сфері державної служби.	244
9.9.5. Служби управління персоналом як суб'єкти управління у сфері державної служби.	247
9.10. Проходження державної служби	249
9.10.1. Проходження державної служби і просування по державній службі	249
9.10.2. Ранги державних службовців	250
9.10.3. Переведення державного службовця	252
9.10.4. Зміна істотних умов державної служби.	253
9.10.5. Оцінювання результатів службової діяльності.	255
9.11. Припинення державної служби	256
9.12. Юридична відповідальність державних службовців	259
9.12.1. Дисциплінарна відповідальність державних службовців	259
9.12.2. Матеріальна відповідальність державних службовців	265
9.12.3. Адміністративна відповідальність державних службовців	267
9.12.4. Кримінальна відповідальність державних службовців.	270

Глава 10. Службовці органів місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права	273
10.1. Поняття службовця в органі місцевого самоврядування. Посади в органах місцевого самоврядування та їх категорії	273
10.2. Обов'язки та права службовців в органах місцевого самоврядування	278
10.3. Вступ на службу в орган місцевого самоврядування. Проходження служби в органах місцевого самоврядування і службова кар'єра	285
10.4. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність службовця в органі місцевого самоврядування	304
10.5. Матеріальне й соціальне забезпечення службовця в органі місцевого самоврядування	310
10.6. Припинення служби в органі місцевого самоврядування	313
Глава 11. Запобігання корупційним проявам у публічній службі	320
11.1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища	320
11.2. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними	324
11.3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності	330
11.4. Обмеження спільної роботи близьких осіб. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування	334
11.5. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів	338
11.6. Правила етичної поведінки публічних службовців.	343
11.7. Фінансовий контроль щодо публічних службовців.	349
 РОЗДІЛ 3. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ	
Глава 12. Сутність публічного адміністрування	355
12.1. Поняття публічного адміністрування. Рівні та режими публічного адміністрування	355
12.2. Функції публічного адміністрування	357
12.3. Методи публічного адміністрування	361
12.4. Система форм публічного адміністрування: форма внутрішньої організації публічного адміністрування та форми зовнішнього вираження (інструменти) публічного адміністрування	367

Глава 13. Адміністративні процедури як форма внутрішньої організації (буття) публічного адміністрування	372
13.1. Поняття та ознаки адміністративних процедур	372
13.2. Види адміністративних процедур	379
13.3. Суб'єкти адміністративних процедур	383
13.4. Структура адміністративних процедур	393
Глава 14. Нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування	408
14.1. Поняття, ознаки та види нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування	408
14.2. Вимоги до нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування	414
14.3. Процедура прийняття нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування	419
14.4. Протиправність нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування	430
Глава 15. Адміністративний акт	437
15.1. Поняття та ознаки адміністративних актів. Вимоги до адміністративних актів	437
15.2. Види адміністративних актів	451
15.2.1. Класифікація адміністративних актів	451
15.2.2. Адміністративні акти «за згодою» як нова форма (інструмент) публічного адміністрування	463
15.2.3. Фіктивний адміністративний акт або «автоматичний правовий механізм» як нова форма (інструмент) публічного адміністрування	466
15.3. Характеристика процедури прийняття адміністративних актів	472
15.4. Чинність адміністративного акта. Припинення дії адміністративного акта	486
15.5. Дефектність адміністративного акта та її наслідки	497
Глава 16. Адміністративний договір	506
16.1. Поняття та ознаки адміністративного договору. Розмежування адміністративних договорів та приватноправових договорів	506
16.2. Види адміністративних договорів	509
16.3. Юридичні передумови та підстави укладення адміністративного договору. Вимоги до законності адміністративного договору	512
16.4. Протиправний адміністративний договір та його наслідки	514

Глава 17. Адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації	516
17.1. Поняття адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації	516
17.2. Нормативне розуміння адміністративного розсуду публічної адміністрації	519
17.3. Доктринальне розуміння адміністративного розсуду публічної адміністрації	522
17.4. Умови застосування адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації	526
Глава 18. Адміністративні послуги	528
18.1. Поняття, ознаки адміністративних послуг та принципи їх надання	528
18.2. Види адміністративних послуг	530
18.3. Суб'єкти надання адміністративних послуг	534
18.4. Процедура надання адміністративних послуг	539
18.5. Надання адміністративних послуг з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем	550

РОЗДІЛ 4. ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

Глава 19. Контроль публічної адміністрації і контроль за публічною адміністрацією як засоби забезпечення законності та дисципліни	553
19.1. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та ознаки	553
19.2. Основні принципи контрольної діяльності публічної адміністрації	555
19.3. Види контрольної діяльності суб'єктів публічної адміністрації	559
19.4. Нагляд суб'єктів публічної адміністрації як форма контролю	560
19.5. Контроль за публічною адміністрацією	563
Глава 20. Звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному адмініструванні	566
20.1. Поняття та види звернень громадян	566
20.2. Вимоги до звернень громадян. Звернення, які не підлягають розглядові та вирішенню	569
20.3. Процедура розгляду звернень громадян	570
20.4. Електронна петиція: порядок подання та розгляд	573

Глава 21. Судовий захист публічних прав	581
21.1. Завдання та принципи адміністративного судочинства	581
21.2. Характеристика системи адміністративних судів	591
21.3. Юрисдикція адміністративних судів	594
21.4. Інші судові засоби захисту публічних прав приватних осіб	615
Глава 22. Позасудовий захист публічних прав, свобод та законних інтересів приватних осіб	619
22.1. Поняття та предмет адміністративного оскарження	619
22.2. Принципи адміністративного оскарження	626
22.3. Суб'єкти процедури адміністративного оскарження	631
22.4. Характеристика процедури адміністративного оскарження	636

РОЗДІЛ 5. ПОЛІЦЕЙСЬКІ ЗАХОДИ

Глава 23. Сутність поліцейських заходів	652
23.1. Поняття й ознаки поліцейських заходів. Співвідношення категорій «поліцейські заходи» та «адміністративний примус»	652
23.2. Загальні вимоги до поліцейських заходів	658
23.3. Види поліцейських заходів	662
Глава 24. Характеристика поліцейських заходів	667
24.1. Характеристика превентивних поліцейських заходів	667
24.2. Характеристика примусових поліцейських заходів	686

РОЗДІЛ 6. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Глава 25. Загальні положення адміністративної відповідальності	697
25.1. Поняття, особливості та підстави адміністративної відповідальності	697
25.2. Поняття та ознаки адміністративного проступку	700
25.3. Юридичний склад адміністративного проступку	703
25.4. Обставини, що виключають адміністративну відповідальність	709
25.5. Особливості адміністративної відповідальності окремих осіб	712
25.5.1. Особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб	712

25.5.2. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб	713
25.5.3. Особливості адміністративної відповідальності військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень	718
Глава 26. Адміністративні стягнення	720
26.1. Поняття і види адміністративних стягнень	720
26.2. Загальні правила накладення адміністративних стягнень	730
Глава 27. Провадження у справах про адміністративні проступки	732
27.1. Поняття, завдання та принципи провадження у справах про адміністративні проступки	732
27.2. Суб'єкти провадження у справах про адміністративні проступки	735
27.3. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки	739
27.3.1. Порушення провадження у справах про адміністративні проступки та адміністративне розслідування	739
27.3.2. Розгляд справи про адміністративний проступок і винесення в ній постанови	743
27.3.3. Оскарження постанови у справі про адміністративний проступок	750
27.3.4. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення	753
Список рекомендованих джерел	756

ПЕРЕДМОВА

Адміністративне право України, як одна з основних галузей вітчизняного права, зазнавало (від його повного заперечення – до визнання) і продовжує зазнавати (від утвердження командно-адміністративних методів державного управління – до визнання людиноцентристської ідеології публічного адміністрування; від радянського світосприйняття – до європейських традицій публічно-правових відносин) докорінних переосмислень та оновлень як його системи, структури, так і сутнісно-змістовного наповнення. В умовах значних негативних викликів, що мають місце протягом останнього часу в Україні (пандемія, війна, соціально-економічна криза тощо), з одного боку, та необхідності забезпечення відповідного стандарту якості освітнього процесу, визначення новітніх компетентностей особистості та способів їх набуття в процесі навчання, з іншого, виникає нагальна потреба пошуку ефективних інструментів досягнення мети освітнього процесу, зокрема щодо освоєння однієї з найскладніших галузей права України – адміністративного права.

Одним із дієвих та ефективних інструментів щодо забезпечення освітнього процесу є підручник, який виконує роль вихідної бази для самостійного опанування матеріалу, допомагає орієнтуватися у безлічі підходів щодо тих чи інших дискусійних питань і точок зору та, водночас, спонукає до самостійного мислення. Саме із цією метою і підготовлено підручник «Загальне адміністративне право України», в якому, зберігаючи традиції Одеської школи адміністративного права, яких започатковано ще у XIX ст., авторський колектив зосередив свою увагу на створенні сучасного концепту адміністративного права як навчальної дисципліни, в якому визначено його предмет і методи, принципи, джерела адміністративного права, особливості адміністративно-правових норм та адміністративно-правових відносин, з урахуванням плюралізму сучасних підходів щодо зазначених питань.

З огляду на те, що адміністративне право України, з урахуванням європейських традицій публічно-правових відносин, зазнало докорінних змін, особливої уваги приділено таким важливим його

питанням, як: роль громадських формувань як суб'єкта публічного адміністрування; посилення громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації; публічна служба як суб'єкт надання публічних послуг; засоби запобігання корупційним проявам у публічній службі. Важливість цифровізації та діджиталізації усіх сфер суспільного життя і налагодження партнерської взаємодії між публічною адміністрацією і приватними суб'єктами набули свого відображення при висвітленні таких інститутів, як: адміністративний договір, надання публічних послуг, звернення громадян.

Враховуючи сервісно-партнерський характер діяльності суб'єктів публічного адміністрування, питання адміністративної відповідальності викладено у контексті перспективи їх майбутнього законодавчого оновлення, а зміщення фокусу з примусового та підпорядкового типу взаємодії між публічною адміністрацією і приватною особою дозволили приділити увагу питанням поліцейських послуг і поліцейських заходів як невід'ємних складових публічного адміністрування.

У підготовці підручника брав участь авторський колектив:

Ківалов Сергій, акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф., Президент НУ «ОЮА» – передмова; гл.гл. 1, 3;

Біла-Тіунова Любов, д-р юрид. наук, проф., завідувач кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл. 9;

Біла-Тюріна Юлія, канд. юрид. наук, доцент кафедри міжнародного, конституційного та адміністративного права Івано-Франківського юридичного інституту НУ «ОЮА» – гл. 20;

Білоус-Осінь Тетяна, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл. 8;

Бедний Олег, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл. 2;

Даниленко-Негара Юлія, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл. 6, п. 22.3 гл. 22;

Закаленко Олена, канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – п.п. 13.2–13.4 гл. 13;

Козачук Діана, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл.гл. 23, 24;

Корнута Людмила, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл.гл. 4, 5;

Маслова Яна, д-р юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл. 17;

Негара Родіон, д-р філос., доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл.гл. 10, 15; п.п. 22.1, 22.2, 22.4 гл. 22;

Осадчий Анатолій, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – п. 13.1 гл. 13; гл. 21;

Панфілов Олег, канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл. 7;

Савчук Роман, канд. юрид. наук, доцент, директор Івано-Франківського юридичного інституту НУ «ОЮА» – гл. 25;

Сандул Яна, канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл. 16;

Сарибаєва Ганна, д-р юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл. 27;

Слободянюк Марина, канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл. 26;

Стрельников Андрій, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл. 18;

Тодошак Олег, канд. юрид. наук, доцент, ректор НУ «ОЮА» – гл. 19;

Фролова Євгенія, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл.гл. 12, 14;

Хамходера Олег, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права НУ «ОЮА» – гл. 11.

Щирі слова вдячності рецензентам цього підручника: *Ярославу Лазуру* – доктору юридичних наук, професору, декану юридичного факультету Ужгородського національного університету; *Олександру Миколенку* – доктору юридичних наук, професору, завідувачу кафедри адміністративного і господарського права Одеського національного університету імені І. І. Мечникова; *Дмитру Примаченку* – доктору юридичних наук, професору, проректору з наукової роботи Університету митної справи та фінансів.

С. Ківалов

академік НАПрН України,

доктор юридичних наук, професор,

Президент Національного університету

«Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 1

ВВЕДЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Глава 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

1.1. Місце і роль адміністративного права в системі права України. Визначення адміністративного права

Виокремлення галузі права здійснюється на підставі ідентифікації окремого предмета та методів правового регулювання. Станом на теперішній час система права містить галузі права, які змістовно відрізняються одна від одної (напр., конституційне право спрямовано на упорядкування специфічної сфери суспільних відносин та охорону найбільш важливих та загальних політико-правових суспільних відносин; цивільне – на упорядкування суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням особистих немайнових та майнових відносин, заснованих на юридичній рівності вільного волевиявлення, майновій самостійності їх учасників; господарське – на упорядкування суспільних відносин, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання; кримінальне – на упорядкування суспільних відносин щодо охорони прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам, тощо).

Призначення адміністративного права полягає у конкретизації способів та методів забезпечення прав та свобод людини та громадянина у(в) взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень (реалізація конституційної формули «утвердження прав і свобод людини»); форму-

ванні досконалих механізмів реалізації прав та свобод людини і громадянина (реалізація конституційної формули «забезпечення прав і свобод людини»); уніфікації та закріпленні на законодавчому рівні процедури прийняття юридичних актів суб'єктами публічної адміністрації; поліпшенні механізмів контролю інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; удосконаленні інституту юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації.

Місце адміністративного права в системі права України визначається його самостійністю та співвідношенням з іншими галузями права.

Адміністративне право є самостійною галуззю права, яка належить до єдиної правової системи держави, та яку за видовою ознакою може бути віднесено до публічного права. Публічне право регулює побудову та функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів (напр., суб'єктів делегованих повноважень), покликаних забезпечувати реалізацію публічних інтересів. Головною особливістю публічного права слід вважати те, що його норми регулюють відносини, в яких однією із сторін є орган державної влади, орган місцевого самоврядування або суб'єкт делегованих повноважень, що діє з приводу і з метою реалізації публічних функцій і завдань, спрямованих на задоволення публічного інтересу. До публічного права слід віднести такі галузі права, як: конституційне право, адміністративне право, міжнародне право, кримінальне право, фінансове право тощо.

Адміністративне право не є ізольованим від інших галузей права. При упорядкуванні конкретних суспільних відносин можуть застосовуватися одночасно норми різних галузей права (напр., при притягненні до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, буде застосовано: норми конституційного права – при визначенні основоположних засад притягнення до юридичної відповідальності; норми адміністративного права – при визначенні специфіки притягнення до адміністративної відповідальності; норми фінансового права – при визначенні порядку антикорупційного декларування тощо).

Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права має прояв у розмежуванні вектора правового впливу на один і той самий об'єкт чи конкретні суспільні відносини.

Адміністративне та конституційне право належать до публічних галузей права, що спрямовані на забезпечення публічних інтер-

есів. При цьому, слід виходити з того, що це галузі права: а) яких віднесено до публічного права; б) які регулюють суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням публічної влади в державі; в) в яких відмінними є предмет та методи правового регулювання; г) які мають єдину кінцеву мету правового впливу – належне упорядкування суспільних відносин на основі принципів та ідеалів демократичної держави; д) які мають відмінне функціональне призначення: конституційне право спрямовано на упорядкування найважливіших суспільних відносин універсального характеру (напр., регулює право громадянина звертатися до органів виконавчої влади), а адміністративне право – на упорядкування суспільних відносин, пов'язаних із публічним адмініструванням (напр., регулює та визначає механізм реалізації права громадянина звертатися до органів виконавчої влади).

Адміністративне право не доцільно називати конкретизованим конституційним правом, оскільки обґрунтовується воно тим, що конституційне право визначає засади й інших галузей права (напр., утверджує і право власності та є основою для цивільно-правової деталізації; визначає презумпцію невинуватості та є основою для кримінально-процесуальної деталізації), а не лише адміністративного права.

Адміністративне право та адміністративне процесуальне право є самостійними галузями права, які характеризуються своїми предметом, методами та відповідною законодавчою базою. Адміністративне право регулює суспільні відносини щодо здійснення відповідними суб'єктами публічного адміністрування, спрямованого на забезпечення прав і свобод людини і громадянина у публічній сфері, надання адміністративних послуг та притягнення до адміністративної відповідальності, а адміністративне процесуальне право – на суспільні відносини, що виникають у ході діяльності адміністративних судів та інших суб'єктів права щодо розгляду і вирішення адміністративних справ¹. Співвідношення адміністративного та адміністративного процесуального права якісно відображає матеріально-процесуальний поділ адміністративістики, оскільки впровадження із 2005 р. спеціалізованої юстиції поставило перед нею нові категоріальні, інституційні, суб'єктні та ціннісні запитання, будучи і поштовхом, і орієнтиром її перетворень. Так, саме адміністративне процесуаль-

¹ Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. Адміністративний процес (Загальна частина): навч. посіб. Одеса, 2019. 224 с. С. 16. URL: dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12478.

не право законодавчо визначає/окреслює окремі категорії адміністративного права, зокрема: а) публічну службу та адміністративний договір; б) функціональне (а не організаційне) сприйняття суб'єктів владних повноважень: ролі неформалізованих (але юридично значущих) діянь публічної адміністрації; в) критерії правомірності та чинності актів суб'єктів владних повноважень тощо¹.

Одночасно, адміністративне процесуальне право спрямовано на захист приватних осіб від зловживань суб'єктів владних повноважень і порівняно з адміністративним правом є: 1) вужчим кількісно – стосується лише конфліктних ситуацій, безспірних же відносин за участю суб'єктів владних повноважень ним не охоплено; 2) відмінним темпорально – стосується оцінки реального або такого, що минуло, упорядкування та конкретних актів його реалізації, а адміністративне право орієнтовано як на будь-яку діяльність публічних інституцій незалежно від їх завершеності та вираження у конкретних зовнішніх формах; 3) вужчим якісно (за обсягом аналізованих критеріїв) – перевіряє законність адміністрування, але залишає осторонь інші значущі для нього критерії (напр., ефективність, відповідність європейським стандартам тощо).

Напрями розвитку адміністративного права. Протягом тридцяти років незалежності України розуміння ключових параметрів адміністративного права зазнало істотних змін, а також відбулися суттєві трансформації у трактуванні предмета, методів, принципів, цілей та системи цієї галузі вітчизняного права в цілому. Її традиційну орієнтованість на категорію «державне управління» (як засіб нормативного забезпечення лінійних розпорядчих процесів) було визнано юридичним рудиментом, змістовно переглянuto на основі концепції сервісної держави, орієнтованої на забезпечення прав людини.

Для розвитку адміністративного права важливе значення має *концепція єдиного європейського адміністративного простору*, що передбачає реформування адміністративного права, за якої функціонування суб'єктів публічної адміністрації здійснюється відповідно до демократичних принципів належного врядування та стандартів Європейського Союзу у цій сфері. Уперше термін

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

«європейський адміністративний простір» використано у документах Програми підтримки розвитку державного управління та менеджменту в 1998 р. для позначення середовища, сформованого політикою та нормами Європейського Союзу, що передбачає необхідність урахування на національному рівні загальноприйнятих стандартів та практик Європейського Союзу щодо врегулювання суспільних відносин, які належать до предмета адміністративного права для встановлення однакового рівня забезпечення прав і свободи людини та громадянина.

Держави, що мають намір впровадити концепцію єдиного європейського адміністративного простору, мають інтегрувати законодавство та стандарти Європейського Союзу в національні правові системи з наступним його застосуванням і виконанням. Це, у першу чергу, стосується стандартів горизонтальних систем адміністрування та державного управління, яких сформовано у вигляді принципів верховенства права та належного врядування («неформалізовані *acquis communautaire*»¹), що приймаються державами-членами ЄС, які мають різні правові традиції та різні системи управління.

Важливе значення для розвитку адміністративного права має *концепція електронного урядування, яка опосередковує використання сучасних технологій суб'єктами публічного адміністрування*. Предметна сфера адміністративно-правового регулювання первинно пов'язується з діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, що зазнала суттєвих змін у зв'язку з практичною потребою їх цифрової модифікації². Станом на теперішній час акцент використання сучас-

¹ Під *acquis communautaire* розуміється сукупність актів законодавства, політичних документів і практики їх застосування, що діють у межах ЄС. Крім нормативно-правових актів ЄС необхідним є урахування рекомендаційних норм, що не мають зобов'язальної сили (напр., «білі книги», «зелені книги», настанови (*guidelines*), модельне законодавство тощо).

² Ретроспектива реалій сьогодення щодо використання інформаційно-телекомунікаційних технологій у практиці державних інституцій свідчить про появу указанного вектора ще у 90-х рр. (з моменту утворення Національного агентства з питань інформатизації при Президентіві України та прийняття Закону України «Про національну програму інформатизації»). При цьому, акцент використання інформаційно-телекомунікаційних технологій під час виконання владно-управлінських повноважень було зроблено на інформатизацію. Остання ж трактується крізь призму сукупності процесів, яких спрямовано на забезпечення інформаційних потреб громадян та реалізацію прав громадян шляхом використання інформаційних технологій.

них (інформаційно-телекомунікаційних технологій) розширено через популяризацію ідеї цифрового розвитку¹.

По суті, трансформація сприйняття технологічного прогресу торкнулася таких характеристик адміністративного права, як:

а) *принципи діяльності публічних інституцій та їх функціонерів* (напр., забезпечення прав і свобод громадян за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій через впровадження інституту електронної петиції² та практики електронної участі в управлінні місцевими справами³);

б) *організаційно-структурні та компетентнісні характеристики правового статусу суб'єктів публічної адміністрації* (напр., трансформовано систему адміністративних правопорушень⁴, способи здійснення перевірок дотримання законності у різних сферах суспільних відносин (напри., фінансового контролю майнового стану осіб), на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції»⁵ через застосування електронного антикорупційного декларування);

¹ Деякі питання цифрового розвитку: Постанова КМУ від 30.01.2019 р. № 56. Дата оновлення: 05.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text>.

² Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

³ Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження КМУ від 08.11.2017 р. № 797-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>.

⁴ Притягнення особи до адміністративної відповідальності із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій відповідно до ст. 14² КУпАП: «особа підлягає адміністративній відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, тобто в режимі фотозйомки (відеозапису), або за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»; Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1–212-24): Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. Дата оновлення: 04.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

⁵ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 13.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

в) *способи публічно-адміністративного впливу на суспільні відносини* (напр., при наданні адміністративних послуг змінено якісно-процедурні аспекти їх надання¹).

Щодо визначення поняття «адміністративне право» слід зазначити, що в теорії адміністративного права немає єдиного розуміння цього поняття: від визнання неможливості існування такої дефініції² – до надання чималої кількості дефініцій, які різняться між собою змістовним навантаженням³.

Враховуючи концептуальний підхід авторів цього підручника, видається за можливе зазначити, що *адміністративне право – це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються під час реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина у публічній сфері, їхньої взаємодії з інституціями громадянського суспільства і притягнення винних до адміністративної відповідальності*.

1.2. Базові категорії адміністративного права

Розуміння впливу адміністративного права на суспільні відносини пов'язано з використанням відповідного категоріального апарату. До *базових категорій* адміністративного права віднесено такі: *публічна влада, суб'єкт владних повноважень, публічне адміністрування, суб'єкт публічного адміністрування, публічний інтерес*. Так, при вивченні специфіки надання адміністративних послуг слід розу-

¹ Законом України «Про електронні довірчі послуги», виокремлено: спеціальний категоріальний перелік, типу: автентифікація, веб-сайт, електронна довірча послуга, електронна ідентифікація, електронна послуга тощо; принципи державного регулювання у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; система органів, що здійснюють державне регулювання у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; процедура електронної ідентифікації тощо.

² Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіте, 2014. 376 с. С. 57-58.

³ Адміністративне право України: підручник. 2-е вид. змін. і допов. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2012. 528 с. С. 3-4; Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с. С. 34-35.

міти: хто надає адміністративну послугу («суб'єкт публічної адміністрації»), який реалізовує публічну владу шляхом надання конкретної адміністративної послуги), принципи надання адміністративної послуги та основоположні засади взаємовідносин між суб'єктом, що надає адміністративну послугу, та суб'єктом, що отримує адміністративну послугу (охоплюються концептом «публічного адміністрування» та забезпечення «публічного інтересу»).

Під **публічною владою** розуміється легітимний вплив, якого спрямовано на упорядкування суспільних відносин для забезпечення публічного інтересу. *Публічна влада – це різновид соціальної влади*, що має прояв у різних організаційних формах, методах і способах її здійснення, системі відносин, цілях тощо. Публічна влада є можливою лише у межах певної соціальної спільноти як будь-який вид соціальної влади при взаємодії одних суб'єктів з іншими. Вона є невід'ємною складовою та засобом функціонування соціальних структур та інститутів, який визначає вектор розвитку підвладного суб'єкта. Публічна влада як різновид соціальної влади характеризується такими **ознаками**:

- а) поширюється у межах соціальної спільноти;
- б) формується у тому випадку, якщо суб'єкти соціальної спільноти не є рівноправними;
- в) формується у тому випадку, якщо підпорядковані суб'єкти діють таким чином, як це визначено владним суб'єктом;
- г) забезпечується заходами впливу (напр., примусом, заохоченням) тощо.

Публічна влада є відображенням певного рівня розвитку суспільних відносин та ставленням громадян до існуючої влади у цілому (має вираження в її легітимності).

Публічна влада є багатоаспектним поняттям, що містить такі **елементи**:

1. *Державна влада*, що є нормативно закріпленою правомочністю держави в особі її уповноважених органів (посадових/службових осіб) здійснювати вплив на суспільні відносини у межах держави за допомогою нормативно встановлених засобів та способів, заснованих на можливості застосування державного примусу для досягнення державних інтересів. Державна влада традиційно поділяється на:
 - а) *законодавчу* (має зовнішній прояв у законотворчості);
 - б) *виконавчу* (має зовнішній прояв у публічному адмініструванні);

в) *судову* (має зовнішній прояв у правосудді).

Різновидами державної влади є також влада:

а) *Президента України* (що опосередковано його статусом), який не очолює виконавчу владу з моменту прийняття Конституції України, а є Главою держави та представляє державні інтереси України. Наявність його особливого правового статусу передбачає правомочність впливу на суспільні відносини в державі за допомогою застосування визначених законом засобів впливу (напр., видання указів) у межах, установлених Розділом V Конституції України;

б) *державних інституцій, яких не віднесено до жодної з гілок влади* (напр., РНБО, НБУ, омбудсмен), що обґрунтовується, з одного боку, тим, що цих державних органів наділено певною сукупністю повноважень у визначеній сфері суспільних відносин, а з іншого, – виведенням цих органів із традиційної системи поділу державної влади.

2. *Муніципальна влада*, що є нормативно закріпленою правомочністю органів місцевого самоврядування та їх уповноважених посадових/службових осіб здійснювати вплив на суспільні відносини в межах територіальної громади за допомогою нормативно установлених засобів та способів, легалізованих державою для досягнення муніципальних інтересів.

3. *Влада інститутів громадянського суспільства*, що є нормативно закріпленою правомочністю інститутів громадянського суспільства (напр., громадян, громадських формувань) здійснювати вплив на суспільні відносини за допомогою нормативно установлених засобів та способів, легалізованих державою, для забезпечення публічних інтересів (напр., подання звернення громадян, здійснення громадської експертизи тощо).

Невід'ємною ознакою публічної влади є суб'єкти, яких уповноважено упорядковувати суспільні відносини на державному та муніципальному рівнях – *суб'єкти владних повноважень*. Категорія «суб'єкт владних повноважень» охоплює широке коло суб'єктів, які можуть здійснювати публічно-адміністративний вплив як на суспільство у цілому, так і на його окремі складові у межах, установлених чинним законодавством. У чинному адміністративному процесуальному законодавстві поняття суб'єкт владних повноважень визначено, як *орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх*

посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг¹. Публічно-владні управлінські функції охоплюють надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, управління об'єктами державної власності, що належать до сфери адміністрування, проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом. Перелік публічно-владних управлінських функцій є відкритим через формулювання «вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом». Вказівка на наявність саме нормативної підстави дозволить суб'єктам владних повноважень застосовувати дискреційні повноваження тоді, коли це можливо.

До **ознак**, що притаманні суб'єктові владних повноважень, належать такі:

- 1) віднесення до інституцій, уповноважених застосовувати владний вплив;
- 2) наділення сукупністю повноважень у межах, визначених законодавством;
- 3) реалізація повноважень через діяльність посадових чи службових осіб як на державному, так і муніципальному рівнях;
- 4) основоположним елементом їхнього статусу є виконання публічно-владних функцій публічно-адміністративного характеру (що відмежовує його від інших державних органів);
- 5) забезпечення діяльності державним примусом;
- 6) упорядкування спірних відносин з фізичними та юридичними особами, іншими суб'єктами владних повноважень адміністративним законодавством (напр., Закон України «Про звернення грома-

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № № 2747-IV. Дата оновлення: 15.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

дян») та адміністративним процесуальним законодавством (напр., Кодекс адміністративного судочинства України) тощо.

Характеристика суб'єктів владних повноважень, які є суб'єктами публічної адміністрації, надано у Главі 8 «Суб'єкти публічної адміністрації».

У теорії адміністративного права використання категорії «*публічне адміністрування*» відображає підхід щодо способу організуючого впливу держави на суспільні відносини, у межах якого першочерговим є забезпечення інтересів людини, а не держави.

Змістовно під категорією «*адміністрування*» (від лат. «administratio» – «служіння», «допомога», «управління») розуміється діяльність щодо упорядкування визначених суспільних відносин. Адміністрування можна визначити як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації завдань і функцій держави у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва усіма сферами суспільного життя. Основною ознакою адміністрування як діяльності суб'єктів владних повноважень є її спрямування на забезпечення публічних інтересів, а не державних.

Публічність, як конкретизуюча ознака, вказує на те, що адміністрування:

- 1) спрямовано на забезпечення публічного інтересу;
- 2) здійснюється суб'єктами публічної влади (напр., органами державної влади, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, організаціями, яких наділено делегованими повноваженнями);
- 3) об'єктивується у ті форми, що можуть бути застосованими для врегулювання різних типів суспільних відносин в інформаційно доступний для громадян спосіб¹.

Таким чином, *публічне адміністрування є діяльністю уповноважених суб'єктів публічної влади, зміст якої має прояв у погодженому упорядкуванні конкретно визначених суспільних відносин шляхом застосування визначених способів, методів, форм для забезпечення публічного інтересу.*

¹ Білоус-Осінь Т. І. Публічне адміністрування у сфері наукової діяльності. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 3. С. 57-60.

Основними ознаками публічного адміністрування є:

1) виконавчо-розпорядчий підзаконний характер діяльності, яка реалізується поза межами законотворчості та правосуддя;

2) владний характер діяльності, що забезпечується сукупністю повноважень та можливістю застосування державного примусу;

3) всесторонність, яка має прояв в управлінському впливові на різні сфери суспільного буття (напр., економічну, соціально-культурну, національної безпеки);

4) систематичність, яка має прояв у безперервності та сталості діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

5) відсутність супідрядних відносин між суб'єктами публічної адміністрації, правова природа повноважень яких є відмінною (напр., між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування);

6) наявність субординаційних відносин між суб'єктами публічного адміністрування одного типу (напр., підпорядкування територіальних управлінь центральних органів виконавчої влади відповідному ЦОВВ).

Публічне адміністрування слід відрізнити від діяльності, пов'язаної з внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади (Апарату Верховної Ради України, міністерств, судів, прокуратури та ін.), тобто **внутрішньоуправлінською діяльністю**. Цей вид діяльності не охоплюється змістом публічного адміністрування, водночас, вона також є регламентованою нормами адміністративного права, і відповідні суспільні відносини є складовою предмета адміністративного права. Більш детальну характеристику публічного адміністрування надано у Главі 12 «Сутність публічного адміністрування».

Суб'єкт публічної адміністрації являє собою або орган виконавчої влади, або орган місцевого самоврядування, або суб'єкт делегованих повноважень (у сфері публічного адміністрування), наділених певним обсягом публічної влади. Більш детально це питання висвітлено у Главі 8 «Суб'єкти публічного адміністрування».

Публічний інтерес – це категорія, яка виходить за межі особистості, перебуваючи на рівні суспільного інтересу¹. В адміністратив-

¹ Термін «інтерес» і пов'язані з ним різні правові уявлення введено в ужиток юриспруденції для позначення благ, вигод або користі, що доставляється певним об'єктом. Розрізнено інтереси: а) матеріальні – пов'язані з користуванням зовнішніми благами життя; б) нематеріальні – пов'язані з духовними цінностями, використанням результатів творчості тощо.

ному праві за допомогою публічного інтересу окреслюються межі впливу суб'єктів публічного адміністрування на суспільні відносини, а також функціональне призначення їх діяльності в цілому.

Публічний інтерес має двояку правову природу: з одного боку, відображає спрямованість суб'єктів публічного адміністрування на значущі для їх діяльності об'єкти та блага у конкретний проміжок часу з урахуванням конкретних правових реалій (напр., забезпечення національної безпеки у період дії правового режиму воєнного стану є публічним інтересом, який визначає зміст діяльності будь-якого суб'єкта публічного адміністрування), а з іншого, – реальну цінність для суб'єктів, на яких спрямовано діяльність суб'єктів публічного адміністрування.

Основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства, тобто важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб блага, які, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються суб'єктами публічного адміністрування на певній території у визначений проміжок часу. Практична значущість публічного інтересу має прояв у:

а) спонукальному характерові для суб'єкта (напр., для особистості, державного органу та суспільства в цілому);

б) праксеологічному усвідомленні суб'єктом, що відбувається у процесі постійного зіставлення життєвого становища певних індивідів, соціальних груп, історичних спільнот між собою, а також порівняння наявного стану суспільних відносин та того, який матиме місце при забезпеченні публічного інтересу.

Публічні інтереси співвідносяться з державними інтересами та муніципальними як загальне та конкретне, тобто: муніципальний інтерес (напр., безпечні умови перебування на береговій лінії Чорного моря – для жителів територіальної громади міста Одеси) є публічним інтересом; державний інтерес (напр., підвищення прожиткового мінімуму для громадян України) є публічним інтересом.

1.3. Предмет адміністративного права

Виокремлення адміністративного права як самостійної галузі права обґрунтовано наявністю, насамперед, специфічного предмета правового регулювання. Категорія «предмет адміністративного пра-

ва» використовується в науці для позначення конкретно-визначеної групи суспільних відносин (напр., для розмежування з іншими галузями права) та не має нормативного закріплення.

Предмет адміністративного права може визначатися узагальнено через обсяг відносин, охоплених публічним адмініструванням¹ або розкриватися через сукупність категорій «публічна адміністрація», «публічне адміністрування» і «відносини адміністративних зобов'язань»², «публічна влада», «публічний інтерес». Особливість предмета адміністративного права полягає у можливості трансформації його змісту. Це означає, що адміністративні правовідносини можуть змінюватися:

а) *якісно* шляхом виокремлення нових форм правовідносин (напр., при укладенні адміністративного договору) та нових сфер правовідносин (напр., адміністративні правовідносини у сфері цифрової трансформації);

б) *кількісно* шляхом ідентифікації нових суб'єктів, яких наділено відповідними повноваженнями, спрямованими на забезпечення публічних інтересів (напр., віднесення органів місцевого самоврядування до суб'єктів адміністративного права шляхом наділення їх делегованими повноваженнями щодо публічного адміністрування).

Предмет адміністративного права – це врегульована нормами адміністративного права сукупність суспільних відносин щодо реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування стосовно забезпечення прав і свобод людини і громадянина у публічній сфері; їхньої взаємодії з інституціями громадянського суспільства і притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Предмет адміністративного права залежно від можливості його видозміни сформовано із:

1) *сталих детермінуючих ознак*³, а саме: а) це суспільні відносини; б) це відносини, яких урегульовано нормами адміністративного

¹ Миронюк Р. В., Голобородько Д. В. Курс лекцій навчальної дисципліни «Адміністративне право». Дніпро: ДПУВС, 2019. 164 с. С. 9.

² Колпаков В. К. Парадигма «поняття адміністративного права»: зміст і новели в системі універсалій. *Питання адміністративного права*. Кн. 3. / відп. за вид. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2019. С. 48-75.

³ Детальна характеристика сталих ознак адміністративних правовідносин міститься у Главі 5 «Адміністративні правовідносини».

права; в) це відносини публічно-розпорядчого характеру; г) їм притаманна визначена структура: учасники правовідносин, об'єкт правовідносин і зміст правовідносин; д) їх функціональне призначення полягає у забезпеченні публічного інтересу;

2) *змінних деталізуючих ознак*, а саме:

а) *це правовідносини щодо здійснення упорядкування відповідних галузей* (напр., охорони здоров'я, освіти та науки, культури, соціального забезпечення, цифрової трансформації тощо); *забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері публічного адміністрування* (напр., при поданні та розгляді звернень громадян, при наданні доступу до публічної інформації, при здійсненні адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень); *надання адміністративних послуг* (напр., при реєстрації місця проживання/перебування особи, при реєстрації нерухомості тощо) та *притягнення до адміністративної відповідальності* (виключно у тих випадках, коли органами (посадовими особами), уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення є: адміністративні комісії; виконавчі комітети; сільські, селищні, міські ради та їх посадові особи, уповноважені на це КУпАП; органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на це КУпАП);

б) *учасники цих правовідносин набувають прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування* (напр, фізична особа – законний представник юридичної особи, як учасник адміністративних правовідносин, набуватиме обов'язків щодо створення умов для проведення податкової перевірки, одночасно матиме право оскаржити рішення податкового органу щодо результатів проведення податкової перевірки¹; суб'єкти публічного адміністрування, як учасники адміністративних правовідносин, набуватимуть прав та обов'язків у вигляді повноважень, типу повноваження податкового органу на проведення податкової перевірки²).

¹ Детальну характеристику прав та обов'язків фізичних осіб надано у: Главі 6 «Фізичні особи як суб'єкти адміністративного права»; Главі 7 «Громадські формування як суб'єкти адміністративного права»; Главі 9 «Державні службовці як суб'єкти адміністративного права»; Главі 10 «Службовці органів місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права».

² Детальна характеристика прав та обов'язків суб'єктів публічного адміністрування міститься у Главі 8 «Суб'єкти публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного права».

1.4. Методи адміністративного права

Метод правового регулювання відображає спосіб правового впливу на суспільні відносини та сукупність засобів впливу права, які при цьому застосовуються. Методи адміністративного права відображають загальні змістовні складові, яких опосередковано сутністю методу правового регулювання в цілому, та специфічні складові, яких опосередковано особливостями адміністративного права.

В адміністративному правовому регулюванні щодо суб'єктів публічного адміністрування діє принцип «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», а стосовно фізичних осіб – принцип «дозволено все, що прямо не заборонено законом». На процес оновлення методу адміністративного права впливають і зміни, що відбуваються на теперішній час у публічному адмініструванні, зокрема у зв'язку із більш широким використанням людиноцентристської концепції.

Методи адміністративного права – це сукупність визначених нормами адміністративного права способів і засобів впливу на ті суспільні відносини, які формують предмет адміністративного права, і які забезпечують максимально належні й достатні умови для здійснення якісного публічного адміністрування.

Структурно будь-який метод адміністративного права складається з елементів, які визначають:

1) загальне юридичне становище суб'єктів адміністративного права (напр., адміністративна правособ'єктність, адміністративно-правовий статус);

2) підстави виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин (напр., адміністративний акт як різновид юридичного факту);

3) спосіб формування змісту прав і обов'язків суб'єктів адміністративного права (напр., обов'язкове їх закріплення на рівні нормативно-правових актів);

4) юридичні заходи впливу (напр., застосування заходів адміністративної відповідальності за невиконання установлених приписів).

Методам адміністративного права притаманні такі **ознаки**:

зовнішньою формою вираження їх змісту є способи та засоби, за допомогою яких регулюються суспільні відносини, що належать до предмета адміністративного права;

складові будь-якого методу адміністративного права мають бути нормативно закріплені;

застосування будь-якого методу адміністративного права формує правові зв'язки між суб'єктами адміністративного права (напр., підпорядкування, партнерство, узгодження дій тощо);

їхнє призначення полягає у забезпеченні максимально належних і достатніх умов для здійснення якісного публічного адміністрування.

Методи адміністративного права являють собою певну систему, яку становлять загально-правові та спеціально-правові методи.

1. *Загально-правові методи.* Як правило, йдеться про імперативний та диспозитивний методи, які є притаманними усім галузям права з урахуванням пріоритетності конкретного методу для відповідних суспільних відносин. Названі методи мають певні особливості регулювання щодо суспільних відносин, які становлять предмет адміністративного права, зокрема:

а) *Імперативний:* протягом досить тривалого часу цей метод був основним і найбільш поширеним для цієї галузі права. Його сутність полягає у тому, що в об'єкта публічного адміністрування є тільки один варіант поведінки, той, що приписано нормами права (напр., державні службовці, які займають державні посади категорії «А», не мають права бути членами політичних партій). Запровадження людиноцентристської ідеології адміністративного права докорінно зменшило коло суспільних відносин, для регулювання яких використовується цей метод. Він використовується переважно для регулювання суспільних відносин у галузі оборони, національної безпеки, цивільного захисту, публічної служби тощо;

б) *диспозитивний:* характеризується тим, що об'єкт публічного адміністрування має певну свободу вибору варіанта поведінки, виходячи зі своїх інтересів (напр., фізична особа, маючи право на оскарження дій державного органу, може звернутися з такою скаргою до суду або ні).

Названі методи реалізуються шляхом: а) використання нормативних приписів, які підлягають обов'язковому виконанню (напр., особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані щорічно до 1-го квітня подавати декларацію); б) встановлення заборон щодо виконання певних дій/бездіяльності (напр., особи, уповноважені на виконання функцій дер-

жави або місцевого самоврядування, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб); в) надання дозволів здійснювати певні дії на власний розсуд (напр., керівник державної служби державного органу має право, на власний розсуд, серед 5-и кандидатів на посаду державної служби, які набрали найбільшу кількість балів за результатами рейтингу, обрати одного).

2. *Спеціально-правові методи.* Перелік цих методів не є вичерпним і з розвитком відповідних суспільних відносин можуть виникати нові методи адміністративного права. До спеціальних методів слід віднести:

а) *субординації (влада-підпорядкування)* – способи (заходи) впливу на адміністративно-правові відносини, за яких відбувається виключне підпорядкування одних суб'єктів адміністративного права іншим (напр., КМУ – міністерство; керівник державної служби в державному органі – державний службовець цього органу);

б) *координації* – способи (заходи) впливу на адміністративно-правові відносини, за яких не підпорядковані один одному суб'єкти адміністративного права домовляються щодо спільних дій із приводу вирішення конкретних питань (напр., МОЗ і НАДС затвердили Порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я);

в) *реординації* – способи (заходи) впливу на адміністративно-правові відносини, відповідно до яких об'єкт публічного адміністрування має право вимагати від суб'єкта публічного адміністрування створення необхідних умов для своєї діяльності (напр., міністерство, як об'єкт публічного адміністрування КМУ, вправі вимагати від КМУ належного фінансування для виконання покладених на міністерство повноважень).

1.5. Система адміністративного права

Головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їх розподілу за структурними частинами є предмет правового регулювання. Система адміністративного права утворюється з таких елементів: норми адміністративного права, інститути адміністративного права, підгалузі адміністративного права.

Норма адміністративного права являє собою загально-обов'язкове формально визначене правило поведінки, що регулює суспільні відносини у публічній сфері, учасники яких є носіями прав та обов'язків щодо здійснення упорядкування цих відносин, забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері публічного адміністрування, надання адміністративних послуг та притягнення до адміністративної відповідальності, та яких спрямовано на забезпечення публічного інтересу. Характеристику правової природи норм адміністративного права більш детально див. у Главі 4 «Норми адміністративного права».

Норми адміністративного права формують інститути адміністративного права та є первинним елементом підгалузі права. Між нормами адміністративного права, як елементами її системи, існують міцні зв'язки, які мають появу у тому, що всі вони є: по-перше, нормативними регуляторами поведінки учасників особливого виду відносин – адміністративних правовідносин; по-друге, продовженням загальних принципів правового регулювання адміністративних правовідносин; по-третє, досяжними для застосування, насамперед, суб'єктам публічної адміністрації, оскільки покликані регулювати саме їх діяльність.

Одна й та сама норма адміністративного права може належати до різних інститутів адміністративного права (напр., норма, якою передбачено право громадян на скаргу на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, належатиме до інституту звернень громадян та інституту адміністративного оскарження).

Інститут адміністративного права – це сукупність норм адміністративного права, що регулюють однорідні або близькі групи суспільних відносин (напр., інститут громадських формувань; інститут адміністративних послуг; інститут адміністративних процедур тощо).

До *ознак*, які характеризують інститут адміністративного права як явище правової дійсності, слід віднести:

1) комплексність його змісту, оскільки – це виключно певна сукупність правових норм (відповідно, з однієї норми інститут складатися не може);

2) спрямованість на упорядкування суспільних відносин у сфері публічної влади, учасники яких є носіями прав та обов'язків щодо здійснення упорядкування суспільних відносин, забезпечення прав

і свобод людини і громадянина у сфері публічного адміністрування, надання адміністративних послуг та притягнення до адміністративної відповідальності, та яких спрямовано на забезпечення публічного інтересу;

3) регулятивність, що має прояв у впливові на адміністративні правовідносини певного виду шляхом окреслення їх меж та змістовно-якісних характеристик (напр., правове становище суб'єктів адміністративного права у межах обраних правовідносин, взаємозв'язки між ними).

Підгалузь адміністративного права – це сукупність правових інститутів адміністративного права, пов'язаних спільною метою юридичного регулювання (напр., службове право, поліцейське право, адміністративне деліктне право). Одні й ті самі інститути адміністративного права можуть належати до різних підгалузей адміністративного права (напр., інститут правового статусу державних службовців належатиме і до поліцейського права, і до службового права).

Система адміністративного права характеризується внутрішньою побудовою цієї галузі з урахуванням тих особливостей, які є їй притаманними, зокрема: а) надзвичайно об'ємне коло суспільних відносин, які представляють, практично, всі сфери і галузі суспільного життя (напр., економічна і соціально-культурна сфери; галузі: освіта, наука, державна безпека, транспорт, зв'язок тощо); б) різноманітність суспільних відносин (напр., від публічного адміністрування – до адміністративної відповідальності; від процедурних – до поліцейських послуг). Водночас, попри вищезазвані складнощі адміністративне право слід структурувати, виходячи із загальноприйнятого у праві виокремлення двох частин: загальної та особливої.

1. *Загальне адміністративне право*, яке мастить інститути адміністративного права, зокрема:

інститут принципів адміністративного права;

інститут фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права;

інститут громадських формувань як суб'єктів адміністративного права;

інститут суб'єктів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративного права;

інститут нормативних актів публічної адміністрації;

інститут адміністративних актів публічної адміністрації;
інститут адміністративного договору;
інститут адміністративних процедур;
інститут адміністративних послуг;
інститут способів забезпечення законності у публічному адмініструванні;
інститут судового захисту публічних прав;
інститут позасудового захисту публічних прав;
інститут адміністративної відповідальності.

Важливо зазначити, що в теорії адміністративного права немає єдиної точки зору щодо переліку правових інститутів адміністративного права, що дозволяє авторам виокремлювати як різну їх кількість, так і їх назви¹.

2. *Особливе адміністративне право*, яке, на відміну від Загального, становлять підгалузі адміністративного права. Стосовно структури Особливої частини адміністративного права слід зазначити, що з приводу її структури в теорії адміністративного права немає єдиної точки зору як щодо її елементів, так і щодо їх переліку. Так, окремі учені-адміністративісти вважають що чинниками цієї частини є сфери публічного адміністрування (або регулювання)² (напр., адміністративно-правове регулювання в галузі освіти та науки, або культурній сфері, або секторі національної безпеки). Окрім зазначеної, існує точка зору, яка підтримується авторським колективом цього підручника, відповідно до якої структуру Особливої

¹ Напр.: інститути: принципів адміністративного права; суб'єктивних публічних прав приватних осіб; нормативних актів публічної адміністрації; адміністративних актів публічної адміністрації; адміністративного договору; адміністративної процедури; публічного майна; примусового виконання адміністративних актів; позасудового захисту права та свободи приватних осіб, порушених суб'єктами публічної адміністрації (Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіте, 2014. 376 с. С. 62-63).

² Виокремлюють такі сфери: 1) економічну, яку становлять галузі: підприємництва, фінанси, промисловість тощо; 2) адміністративно-політичну, яку становлять галузі: обороноздатності, національної безпеки та охорони державного кордону, зовнішньої політики, внутрішніх справ, юстиції; 3) соціально-культурну, яку становлять галузі: освіта і наука, молоді та спорту, культури, охорони здоров'я, соціального захисту населення (Адміністративне право України: підручник. 2-ге вид. змін. і допов. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2012. 528 с. С. 303-482).

частини становлять саме підгалузі адміністративного права. При цьому слід констатувати відсутність також єдиної точки зору щодо самого переліку підгалузей адміністративного права, який різниться між собою. Видається за необхідне виокремити такі підгалузі адміністративного права:

- службове право;
- поліцейське право;
- військове право;
- адміністративно-деліктне право;
- містобудівне право.

Отже, система адміністративного права – це внутрішня побудова галузі адміністративного права, що відображає її єдність, послідовне розміщення і взаємозв'язок структурних елементів.

Глава 2

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1. Поняття, значення та система принципів адміністративного права

З теорії права відомо, що під принципами права розуміють основоположні загальноприйняті норми, які виражають властивості права та мають найвищу імперативну юридичну силу, тобто виступають у якості неспростовних вимог, які адресовані учасникам суспільних відносин з метою встановлення соціального компромісу¹. Таким чином, принципи права є фундаментальними постулатами, які визначають сутнісні характеристики права. Природно, що принципи права як в цілому, так і в окремих його галузях, виступають не тільки елементами системи права, а й визначають цілі та напрямки його розвитку, тобто вони не тільки є відображенням певного статичного стану, але й впливають на динаміку правотворчої та правозастосовної діяльності.

Тривалий час категорії «принципи адміністративного права» не приділялося у вітчизняній доктрині належної уваги. Адміністративне право вивчалось та досліджувалося як право державного управління і, відповідно, увагу було зосереджено саме на принципах державного управління, які характеризували відповідну складову державної діяльності. Проте перегляд поглядів на суспільне призначення адміністративного права, у тому числі посилення його публічно-сервісної складової, оновлення його предмета та окремих інститутів зумовили необхідність звернення до принципів адміністративного права як засадничої категорії, що впливає на зміст та значення цієї галузі права для суспільних відносин.

Принципи адміністративного права вказують на суттєві ознаки, фундаментальні характеристики, його зміст і суспільне призначення. Вони впливають з окремих правових норм або формулюються на основі групи норм даної галузі і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей. Отже, існує сукупність різних принципів, які стають своєрідною перехідною площиною від

¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ: Алерта, 2021. 528 с.

права до норм етики і моралі в діяльності органів публічної влади, площиною, яка з'єднує різні прояви суспільної свідомості з приписами права¹.

Принципи адміністративного права однаковою мірою характеризують сутність і зміст як самої галузі права (сукупності правових норм), так і суспільних відносин, що є предметом її регулювання. За допомогою дослідження принципів адміністративного права можна дізнатися, що є головним у системі норм, які регламентують адміністративно-правові відносини, під впливом яких внутрішніх та зовнішніх чинників розвивається адміністративне право, що є основоположним для існування різних інститутів адміністративного права та їх зв'язків між собою.

На європейському політико-правовому просторі багатотисячолітня політична і правова культура, суспільні цінності, спроможність до порозуміння заради спільного блага створили умови для формування певних загальних принципів адміністративного права. У багатьох правових системах, як англо-американської, так і континентальної правової сім'ї велику роль у цьому процесі відіграли судові органи. Важливо зазначити, що ці принципи позначають нормативні межі, в яких розвивається і реалізується доктрина адміністративного права, вони беруться до уваги у процесі законотворчої та іншої правотворчої діяльності, створюють основу для здійснення судового контролю за адміністративними діями.

Сучасні українські адміністративісти приділяють увагу як загальній категорії «принципи адміністративного права», так і їх окремим характеристикам. На думку Р. Мельника, принципи адміністративного права можна визначити як основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями й механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин². Як вважає Н. Максименцева, принципи адміністративного права, передусім, визначають механізм правового (адміністративного) регулювання відносин, є підґрунтям права, впливають на його формування

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. С. 80.

² Мельник Р. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України. *Публічне право*. 2012. № 3(7). С. 51.

та розвиток, тобто фактично виражають природу адміністративного права, визначають його особливості тощо¹.

А. А. Пухтецька розглядає розуміння принципів адміністративного права як: 1) системи принципів однієї з фундаментальних галузей права в Україні, що виокремлюється поряд із цивільним і кримінальним правом, що також визнаються фундаментальними галузями права за ознакою окремого предмета та методу правового регулювання; 2) орієнтир та пріоритетні засади правового регулювання у сфері державного управління, що визначають і конкретизують цілепокладання, створюють умови для реалізації прав та свобод людини і громадянина, інших суб'єктів в означеній сфері, взаємопов'язані з гарантіями забезпечення реалізації означених прав, забезпечені засобами адміністративного примусу, а їх недотримання може бути оскаржене в судовому порядку; 3) детермінованих функціями адміністративного права ключових вимог, положень, принципів організації та діяльності публічної адміністрації, що фіксуються в кодексах, законах та інших актах адміністративного законодавства, зокрема містять вимоги до діяльності керівних суб'єктів і керованих об'єктів у сфері організації та діяльності органів виконавчої влади центрального та місцевого рівнів тощо².

Таким чином, *під принципами адміністративного права можна розуміти основоположні засади адміністративного права, які визначають його зміст, цілі та напрями розвитку і відображають універсальні цінності, що забезпечують реалізацію суспільного призначення публічної адміністрації в демократичній, правовій, соціальній державі.*

Р. Мельник зазначає, що принципи адміністративного права виконують велику *системоутворюючу роль*, оскільки саме на їх підставі формується дух адміністративного права, зумовлюються його суспільна роль та спрямованість. Інакше кажучи, вони становлять певне поєднання норм, ідей та теорій, яких покладено у підґрунтя існування адміністративного права, визначаючи, як наслідок, його нормативні межі. Принципи адміністративного права, на його дум-

¹ Максименцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115.

² Пухтецька А. А. Про зміст та спрямованість принципів адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). Ювілейний. С. 77.

ку, не є застиглою категорією, вони розвиваються паралельно та одночасно з розвитком адміністративного права, хоча іноді можуть і випереджати його розвиток, формуючи, як наслідок, магістральні напрями розвитку останнього¹.

Принципи адміністративного права активно *використовуються у процесі законотворчої та нормотворчої діяльності*. Завдяки їх використанню забезпечується системний підхід, узгодженість між окремими підгалуззями та інститутами адміністративного права. Вони сприяють належному усуненню прогалин у правовому регулюванні, а також побудові узгодженої ієрархії законодавства у широкому його розумінні.

Не можна також оминати увагою значення принципів адміністративного права *для правозастосовної діяльності*. Публічна адміністрація при здійсненні адміністрування керується не тільки буквою адміністративного закону, але й фундаментальними засадами – принципами адміністративного права, насамперед у тій частині, де приписи правових норм передбачають застосування адміністративного розсуду. Принципи адміністративного права сприяють формуванню сталої єдиної практики публічного адміністрування у різних сферах та галузях суспільного життя, а також у різних регіонах та адміністративно-територіальних одиницях. Це є особливо актуальним в умовах децентралізації, деконцентрації публічно-владних повноважень та удосконалення територіального устрою держави.

Велике значення мають принципи адміністративного права для *судового контролю за діяльністю публічної адміністрації*. Так, наприклад, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України², суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Законодавець забороняє адміністративним судам відмовляти у розгляді та вирішенні адміністративних справ з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Таким чином, створюються

¹ Мельник Р. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України. *Публічне право*. 2012. № 3(7). С. 51.

² Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

умови для застосування принципів адміністративного права при здійсненні адміністративного судочинства.

Система принципів адміністративного права містить:

принцип верховенства права, що є одним з фундаментальних принципів права та має особливе значення у публічному праві; він має комплексний характер, містить низку вимог (законність; юридична визначеність; заборона свавілля та дискреційних повноважень; доступ до незалежного суду; дотримання прав людини; заборона дискримінації), кожна з яких може розглядатися як окрема складова верховенства права або як окремий принцип;

принципи належного врядування, що характеризують суспільне призначення та пріоритети публічного адміністрування і, відповідно, впливають на характер та зміст адміністративно-правового регулювання (забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування; відкритість і прозорість; доброчесність і етична поведінка; ефективність, компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталість і довгострокова орієнтованість; грамотне фінансове управління; поважання прав людини та культурної різноманітності; забезпечення соціальної згуртованості; підзвітність).

2.2. Принцип верховенства права

Верховенство права – це основоположний принцип адміністративного права, який впливає із загальних принципів права і втілюється у функціонування публічної адміністрації. *Верховенство права – це принцип, за якого всі особи, фізичні та юридичні, незалежно від форми власності, включаючи державні органи та органи місцевого самоврядування, у суспільних відносинах, що становлять предмет адміністративного права, керуються правом, що звичайно закріплюється в законах, які приймаються у прозорій законотвірчій процедурі і застосовуються на засадах рівності, а також відповідають міжнародним нормам і стандартам у галузі прав людини.* Цей принцип вимагає забезпечення дотримання верховенства права та закону над іншими інструментами впливу на поведінку людей та діяльність організацій, рівності всіх суб'єктів, на яких спрямовано дію правових норм перед законом та органами, які його застосовують, справедливості у застосуванні правових норм, запровадження

поділу влади та повноважень, а також відповідальності, що впливає з їх реалізації, створення умов для громадської участі у правотворчості та правозастосуванні, правової визначеності та уникнення свавілля, а також прозорості юридичних процедур.

Верховенство права є основоположним не тільки для функціонування публічної адміністрації та взаємодії з нею фізичних та юридичних осіб. Воно має важливе значення для безпеки та політичної стабільності, економічного і соціального прогресу та розвитку, реалізації та захисту права й основних свобод людини і громадянина. Верховенство права безпосередньо стосується доступу до публічних послуг, запобігання корупції та боротьби з нею, обмеження зловживання владою та дотримання соціального договору. Організація об'єднаних націй вважає посилення верховенства права одним із важливих елементів Порядку денного для сталого розвитку до 2030 року¹.

Принцип верховенства права в адміністративному праві містить такі ключові елементи: а) законність; б) юридична визначеність; в) заборона свавілля та дискреційних повноважень; г) доступ до незалежного суду; д) дотримання прав людини; ж) заборона дискримінації.

Законність як складова верховенства права характеризує пріоритет дії Конституції та законів України при правовому регулюванні суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права. У вузькому розумінні, законність вимагає від публічної адміністрації діяти відповідно до закону і виявляти ініціативу для забезпечення виконання закону. У той же час, українська доктрина адміністративного права стоїть на позиції ширшого тлумачення змісту законності. Цей принцип, закріплений у ст. 19 Конституції України, означає, що всі органи публічної влади утворюються відповідно до закону, який також наділяє їх відповідними повноваженнями, крім того, повноваження мають здійснюватися у межах і у спосіб, визначені законом. Однак законність впливає не тільки на органи публічної влади. Фізичні та юридичні особи, які вступають у взаємовідносини з публічною адміністрацією, також мають враховувати приписи законів, якими вона керується.

Вимога **юридичної визначеності** притаманна будь-якій західній правовій системі і з'являється у багатьох різних формах у прецедентній практиці Суду Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини. Згідно із судовою практикою, юридична визначе-

¹ Режим доступу: <https://www.un.org/ruleoflaw/sdg-16/>.

ність вимагає, щоб норми права були відомими, чіткими, точними, стабільними, недвозначними і передбачуваними¹. Юридична визначеність передбачає, зокрема, що суб'єкти, яким адресовано норми адміністративного права, мають точно розуміти, яка поведінка від них очікується та яка є для них можливою. Вважається, що юридична визначеність містить у собі наявність законних очікувань, наданих прав і неприпустимість зворотної дії правових норм.

Заборона свавілля та дискреційних повноважень означає, що хоча адміністративний розсуд у певних випадках є необхідним для виконання низки функцій публічної адміністрації у сучасних складних умовах суспільного розвитку, такий розсуд не має реалізовуватися у довільний спосіб. Необмежене застосування розсуду при здійсненні публічного адміністрування несе загрозу ухвалення несправедливих та необґрунтованих рішень, що суперечать поняттю верховенства права. Отже, правові норми мають чітко визначати межі можливого адміністративного розсуду та спосіб його здійснення, щоб забезпечити зацікавленим особам адекватний захист від свавілля.

Вимога *доступу до незалежного суду* означає, що кожна зацікавлена особа повинна мати можливість оскаржувати дії та рішення публічної адміністрації, що завдають шкоди її правам чи інтересам. Заборона або обмеження такої можливості порушують принцип верховенства права. Як правило, оскарження передбачає звернення саме до суду, проте не виключається також і можливість адміністративного оскарження до вищестоящих або спеціальних адміністративних органів.

Судова влада відіграє важливу роль у суспільстві, що ґрунтується на верховенстві права. Саме суди мають право визначати, які норми права підлягають застосуванню при здійсненні правосуддя, встановлювати факти на підставі доказів та застосовувати норми права до встановлених фактів відповідно до належної, тобто прозорої та передбачуваної, інтерпретаційної методології. Судова влада повинна бути незалежною та неупередженою. Незалежність означає, що судова влада є вільною від зовнішнього тиску і не контролюється іншими гілками влади, особливо виконавчою владою. Ця вимога є невід'ємною частиною фундаментального де-

¹ Van Meerbeeck, J. The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust. *European Law Review*. 2016. Vol. 2. P. 275.

мократичного принципу поділу влади. Судді не повинні зазнавати політичного впливу. Неупередженість означає, що суд не повинен заздалегідь схилитися у бік того чи іншого результату судового розгляду справи.

Доступ до суду також означає, що слухання у справі має бути відкритим та змагальним, а сама справа має розглядатися та вирішуватися у розумний строк. Крім того, у державі має бути наявне визнане, організоване та незалежне юридичне співтовариство (адвокатура тощо), яке має юридичні повноваження, наміри і фактичну можливість надавати юридичні послуги зацікавленим особам. Оскільки правосуддя має бути доступним, там, де це необхідно, держава має подбати про надання безоплатної правової допомоги. Крім того, у державі повинен бути орган чи організація (напр., прокуратура), який також певною мірою є автономним від виконавчої влади, і який може у випадку, якщо порушення закону не оскаржується з боку зацікавлених осіб, самостійно звертатися до суду щодо такого порушення. Нарешті, судові рішення мають фактично виконуватися, а перегляд остаточних судових рішень має обмежуватися винятковими обставинами.

Верховенство права та *дотримання прав людини* не є синонімічними поняттями. Однак, судова практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) характеризує та інтерпретує цілу низку прав людини як притаманних верховенству права. До прав, що найбільш очевидно пов'язані з верховенством права, належать: 1) право доступу до правосуддя; 2) право на слухання справи юридично компетентним суддею; 3) право бути вислуханим; 4) неприпустимість подвійного покарання; 5) правовий принцип, згідно з яким несприятливі заходи, що застосовуються, не повинні мати зворотної дії; 6) право на ефективні засоби захисту при будь-якому зверненні до суду; 7) презумпція невинуватості; 8) право на справедливий суд.

Вимога *заборони дискримінації* пов'язана з рівністю перед законом. Рівність у даному контексті означає, що ніхто не має знаходитися поза або над законом, а застосування правових норм має бути єдиним для всіх. Формальна рівність є важливим аспектом верховенства права, але вона не забороняє виключення у випадках, якщо цього вимагає фактична рівність (напр., щодо малолітніх, осіб з особливими потребами тощо), і якщо це не завдає шкоди загальній вимозі заборони дискримінації.

Заборона дискримінації також означає, що норми правових актів та їх застосування публічною адміністрацією не мають передбачати необґрунтовано нерівного ставлення до окремих осіб або груп. Усі особи мають бути наділеними гарантіями рівного та реального захисту від дискримінації на будь-яких засадах, таких, як раса, колір шкіри, стать, мова, релігія, політична чи інша думка, національне чи соціальне походження, майновий стан, народження чи інший статус. Рівність перед законом означає, що кожна особа підпадає під дію правових норм, які є єдиними для всіх, при цьому жодна особа чи група не мають спеціальних юридичних привілеїв або обмежень.

2.3. Принципи належного врядування

Організація публічної адміністрації та її функціонування по всьому світові страждають на певні недоліки, у зв'язку з чим постійно здійснюються спроби удосконалити її структуру, функції та процеси роботи для більш ефективного та дієвого задоволення інтересів громадян. Політичні лідери, науковці та публічні діячі дискутують із приводу знаходження шляхів ефективного управління суспільством. Вони обстоюють різні форми політичних та адміністративних систем і методів управління для врегулювання інтересів громадян у державі. Дискусії втілюють багато інноваційних ідей для зміни старих зразків адміністративної культури та заміни їх сучасною культурою та ідеалами адміністрування, спрямованого на розвиток¹.

Концепція належного врядування з'явилася наприкінці 1980-х років, за часів безпрецедентних політичних змін. Розпад Радянського Союзу під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників привів до занепаду політичних, військових та економічних об'єднань так званого «соціалістичного табору». Ці політичні зміни підштовхнули світову спільноту до серйозної дискусії щодо того, як має бути організована публічна влада для забезпечення суспільного, у т.ч. економічного, розвитку, тобто дискусії про належне врядування.

У дослідженні Світового банку 1989 р. «Африка на південь від Сахари – від кризи до сталого зростання» термін «врядування»

¹ Кухарева Г. П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 76.

(governance) уперше було використано для опису необхідності інституційної реформи та кращого й ефективнішого публічного сектора у країнах на південь від Сахари. Дослідження визначило врядування як «здійснення політичної влади для управління державними справами»¹. Концепцію врядування було доопрацьовано у публікації Світового банку 1992 р. «Врядування та розвиток». У цій публікації врядування було визначено як «спосіб здійснення влади в управлінні економічними та соціальними ресурсами країни з метою розвитку»².

Світовий банк дав таке розгорнуте визначення: «Врядування втілюється передбачуваною, відкритою та просвіченою розробкою політики (тобто прозорими процесами); бюрократією, пронизаною професійним етосом; виконавчою гілкою влади, відповідальною за свої дії; і сильним громадянським суспільством, яке бере участь у публічних справах; а також поведженням усіх відповідно до верховенства права».

Дослідження 1989 р. запровадило поняття «врядування», але не містило такої чіткої характеристики, як «належне». Лише у передмові до нього колишній президент Світового банку Барбер Конєбл вжив термін «належне врядування» (good governance), позначаючи його як «ефективну публічну службу, надійну судову систему та адміністрацію, яка підзвітна своїй громадськості». У наступних публікаціях Світовий банк спочатку уникав частого використання слова «належне» у зв'язку із врядуванням. Причиною такого небажання могло бути те, що використання прикметника «належний» ґрунтується на суб'єктивному погляді на діяльність публічної влади і що тлумачення «належного врядування» може змінюватися. Однак, згодом термін «належне врядування» став використовуватися все частіше.

Концепція належного урядування характеризується використанням політичної, економічної, адміністративної влади для управління публічними ресурсами і справами з дотриманням прав людини. Виходячи з того, що дотримання прав людини передбачає, зокрема,

¹ Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, D. C., 1989. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>.

² Governance and Development. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, D. C., 1992. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>.

необхідність забезпечення належного рівня життя громадян, належного рівня надання їм послуг та належного вирішення публічних справ, йдеться про «належне» урядування. При цьому, урядування є більш широким поняттям, ніж публічне адміністрування, оскільки охоплює не тільки адміністративну діяльність, але й діяльність щодо прийняття політичних рішень. Однак, над усякий сумнів, що на публічну адміністрацію покладається виконання таких політичних рішень, тому належне урядування безпосередньо стосується її організації та функціонування, що регулюються адміністративним правом.

Принципи належного урядування містять: а) забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування; б) відкритість і прозорість; в) добросовісність і етичну поведінку; г) ефективність, компетентність і спроможність; д) інноваційність та відкритість до змін; ж) сталість та довгострокову орієнтованість; з) грамотне фінансове управління; і) повагу до прав людини та культурної різноманітності; к) забезпечення соціальної згуртованості; л) підзвітність.

Забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування вважається ключовим елементом концепції належного урядування. Громадськість та зацікавлені особи і групи мають мати можливість висловлювати свою думку та пропозиції щодо ухвалення рішень, які їх безпосередньо стосуються. Відповідна участь може бути прямою та непрямю – через утворені громадські об'єднання, інші інститути громадянського суспільства або представників. Для забезпечення участі в ухваленні рішень зацікавленим особам має надаватися необхідна інформація, а також здійснюватися попередній аналіз впливу таких рішень на суспільні відносини. В Україні, наприклад, такі можливості забезпечує Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹.

Принцип *відкритості і прозорості* тісно пов'язаний з участю в ухваленні рішень та передбачає, що рішення приймаються та втілюються у спосіб, відповідно до встановлених вимог та процедур, що забезпечують оприлюднення та надання інформації тим, на кого можуть вплинути рішення та їхнє впровадження. Прозорість забезпечується також на етапі виконання прийнятих рішень шляхом їх завчасного доведення до відома осіб, на яких цими рішеннями

¹ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. Дата оновлення: 07.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

покладаються певні права або обов'язки. Одним з елементів забезпечення відкритості і прозорості публічної адміністрації в Україні є доступ до публічної інформації¹.

Доброчесність та етична поведінка розглядаються як спрямованість дій на захист публічних інтересів та відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих повноважень. Доброчесність передбачає також і політичну нейтральність, тобто публічні службовці мають неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної приналежності та своїх політичних переконань. Вони не мають права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть свідчити про особливе ставлення до політичних партій і негативно впливати на імідж органу публічної влади та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей. Доброчесність також забезпечується наявністю дієвих механізмів запобігання і протидії корупції. Публічні службовці мають, зокрема, вживати заходів щодо виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів².

Ефективність, компетентність і спроможність передбачають залучення до публічного адміністрування осіб з необхідними знаннями, навичками та мотивацією. Публічна служба має бути конкурентною на ринку праці, спроможною залучати до своїх лав фахівців у профільних галузях суспільних знань. Крім того, ці фахівці мають постійно підтримувати та підвищувати рівень своєї кваліфікації для того, щоб відповідати на запити та потреби суспільного розвитку. Система оплати праці на публічній службі має заохочувати службовців до побудови службової кар'єри. Керівникам публічної служби доцільно також застосовувати засоби нематеріального стимулювання службової діяльності. Ефективні та компетентні публічні службовці – це ключовий актив сучасної публічної адміністрації.

Інноваційність та відкритість до змін означає, що публічна адміністрація має бути готовою ініціювати, сприймати та підтри-

¹ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. Дата оновлення: 01.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

² Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

мувати новітні підходи до вирішення завдань, враховуючи використання новітніх технологій. Публічні службовці мають постійно здійснювати пошук способів підвищення ефективності адміністративної діяльності, перебувати в діалозі з експертним та науковим співтовариством. Важливу роль також відіграє обмін досвідом з вітчизняними та зарубіжними колегами з метою засвоєння кращих практик. Для апробації нових інструментів адміністрування є можливим використання пілотних проєктів та програм.

Сталість та довгострокова орієнтованість безпосередньо пов'язані із забезпеченням умов для сталого розвитку. Сталий розвиток – це розвиток, який задовольняє потреби нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби¹. Ідеї сталого розвитку зосереджено навколо пошуку таких шляхів розв'язання існуючих економічних, соціальних та інших проблем, які не створюють загрози навколишньому природному середовищу та, відповідно, залишають його наступним поколінням у стані, максимально наближеному до того, який дістався від попередників. При прийнятті та реалізації рішень необхідно орієнтуватися не тільки на можливий короткостроковий позитивний ефект, але й на більш тривалі або відкладені наслідки. Більше того, для досягнення бажаного результату у віддаленому майбутньому, інколи доводиться звертатися до рішень, які у короткій перспективі є політично або соціально не привабливими.

Грамотне фінансове управління передбачає ефективну фінансову політику та раціональне бюджетне планування. Органи публічної влади через бюджетну систему акумулюють та розподіляють значний обсяг коштів. За допомогою цих коштів забезпечується здійснення ключових публічних функцій, а також підтримка та розвиток інфраструктури у фундаментальних галузях. У багатьох випадках держава або місцева влада є партнерами приватного сектора в економічному та соціальному розвитку. Правильне управління фінансами має передбачати ощадливе ставлення до фінансування поточних видатків, зокрема, шляхом залучення запозичень. Водночас, вчасно та фахово прораховані інвестиційні витрати згодом можуть сприяти значному позитивному ефектові.

¹ Butlin, John. Our common future. By World commission on environment and development. London, Oxford University Press, 1987.

Повага до прав людини та культурної різноманітності впливають із вимог рівності перед законом та недопущення дискримінації. Більше того, культурна різноманітність є частиною національного культурного надбання. Спроможність держави забезпечити умови для вільного творчого розвитку, підтримка культури і мистецтва, збереження культурної спадщини для майбутніх поколінь мають перебувати у фокусі уваги як політичного керівництва, так і публічної адміністрації, які у межах своєї компетенції мають всіляко сприяти реалізації соціальних, економічних та інших прав людини.

Забезпечення соціальної згуртованості передбачає повагу та створення умов для розвитку різних соціальних груп. Публічна адміністрація має дбати про потреби та інтереси усіх представників суспільства. Кожна соціальна група має відчувати свій внесок у суспільний розвиток та належну увагу з боку публічної влади. Незахищені верстви населення мають отримувати необхідну соціальну підтримку та захист. Не викликає сумнівів, що публічна адміністрація має відігравати активну роль у соціальному діалозі та пошуку порозуміння між різними соціальними групами. Потреба соціальної згуртованості в Україні є особливо актуальною в умовах наявних зовнішніх викликів.

Підзвітність є одним із ключових принципів належного урядування. Публічна адміністрація та публічні службовці є підзвітними щодо своєї діяльності перед: а) громадянським суспільством; б) споживачами адміністративних послуг; в) представницькими органами публічної влади; г) засобами масової інформації; д) правоохоронними та контролюючими органами.

Підзвітність означає необхідність своєчасного та належного інформування про зміст та результати своєї діяльності відповідно до вимог законодавства. Це стосується як оприлюднення прийнятих рішень, так і забезпечення доступу до відкритих даних, придатних для подальшої обробки. Публічна адміністрація має також пояснювати причини та наслідки своїх дій та рішень, нести за них юридичну відповідальність.

Таким чином, належне урядування характеризується як передбачуваною, відкритою та раціональною політикою, так і прозорою, відповідальною та компетентною публічною адміністрацією, що забезпечує сталий розвиток із повагою до прав людини на основі норм адміністративного права.

Глава 3

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

3.1. Сутність і види джерел адміністративного права, їх юридична сила

Доктринальне визначення поняття «джерело права» відображає похідні від держави чи легалізовані нею форми вираження і закріплення норм права. Виокремлюються такі *підходи* щодо визначення сутності джерел права:

1) *філософський*, за якого джерела права – це відображення світоглядних ідей, яких покладено в основу правової системи;

2) *матеріальний*, за якого джерела права – це сукупність матеріальних, соціально-економічних умов життя, суспільних відносин у цілому, природних, культурних, політичних, релігійних та інших чинників, які обумовлюють виникнення та зміст права;

3) *ідейний*, за якого джерела права – це правові вчення та ідеї, концепції, правосвідомість суб'єктів правотворчості, що формують певне праворозуміння і покладені в основу норми права;

4) *інституційний*, за якого джерела права – це відображення правотворчої діяльності органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, які встановлюють або санкціонують норми права;

5) *пізнавальний*, за якого джерела права – це сукупність підготовчих документів і матеріалів, проектів нормативно-правових актів, які використовуються у тлумаченні юридичних текстів;

6) *формальний* (юридичний), за якого джерела права – це юридично оформлений результат об'єктивного стану впорядкування суспільних відносин¹.

Таким чином, саме формальний підхід до визначення джерел права має юридичне значення. Формальна визначеність права підкреслює, яким чином створено та зафіксовано норму права. Ключовою ознакою джерел права є їх *офіційно визначена форма зовнішнього втілення* (напр., закон, указ, постанова, розпорядження

¹ Стрельцова О. В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти): авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2008. 20 с.

тощо). Ця ознака джерел права надає їм інституціональної визначеності і впорядкованості: норми права містяться лише у певних (офіційно визнаних) джерелах права, які являють собою офіційні (інституціоналізовані) форми закріплення та існування норм права. Державно-офіційні та легалізовані способи вираження і закріплення норм права надають їх змістові загальнообов'язкового юридичного значення. Натомість, форми закріплення права, яких не визнано державою як офіційних (напр., традиції права) не будуть обов'язковими до виконання.

Формальний підхід до трактування джерел права є превалюючим для вітчизняного адміністративного права. Водночас, під джерелами адміністративного права (на основі загальнотеоретичної юриспруденції) можна розуміти й інші аспекти правового буття: правову свідомість (джерела в ідеальному зрізі); суспільні відносини, динаміка та властивості яких породжують необхідність виникнення правових норм (джерела в матеріальному зрізі); історичні пам'ятки права (джерела в історичному зрізі). Із шести відомих джерел-форм права (правовий звичай, правовий прецедент, нормативний договір, нормативно-правовий акт, правова доктрина та релігійно-правові норми) інколи виокремлюють лише перших чотири види.

У межах адміністративного права категорія «джерела права» застосовується з урахуванням специфіки предмета та методу адміністративно-правового регулювання.

Джерела адміністративного права – це формально визначені та офіційно визнані форми закріплення і зовнішнього вираження норм права, які визначають засади упорядкування суспільних відносин, пов'язаних із здійсненням публічно-управлінської діяльності, наданням адміністративних послуг, адміністративним захистом прав і свобод людини і громадянина, а також притягненням до адміністративної відповідальності.

Таким чином, джерела адміністративного права відображають галузеву диференціацію джерел права в цілому¹. Джерелом адміністративного права буде лише те джерело права, що змістовно містить норми права, які регулюють відносини, що входять до предмета адміністративного права.

¹ Це означає, що не кожне джерело права буде джерелом адміністративного права, але кожне джерело адміністративного права буде джерелом права.

Джерела адміністративного права становлять єдину та цілісну систему, елементи (складові частини) якої перебувають у відносній субординації та ієрархічній підпорядкованості. Система джерел адміністративного права за своєю суттю не має сталого характеру, що стосується оновлення та удосконалення її: а) змістовної частини (напр., для упорядкування діяльності Міністерства цифрової трансформації чи адміністративно-правового забезпечення надання електронних послуг); б) зовнішньої форми вираження (напр., через використання рішень ЄСПЛ як джерела адміністративного права).

Виокремлюється змістовно-розширювальний та змістовно-праксеологічний підходи щодо системи джерел адміністративного права.

Змістовно-розширювальний підхід опосередковує поділ джерел за правозастосовною роллю (враховуючи діалектику виникнення) на:

основні джерела адміністративного права – нормативний акт та нормативний договір;

похідні джерела адміністративного права – акти юрисдикційних інституцій – КСУ, ЄСПЛ, ВС;

джерела переконливого характеру – узагальнення судової практики, інформаційні листи, правові звичаї, правова доктрина, акти «м'якого» права, ненормативні акти. Вони являють собою сукупність положень рекомендаційного характеру, які не містять правових норм і є необов'язковими, але які суд може врахувати в обґрунтуванні судового рішення і, зокрема, під час вибору основного/похідного джерела права, що підлягатиме застосуванню.

Змістовно-праксеологічний підхід опосередковує поділ джерел адміністративного права в залежності від їх правової природи та можливості застосування при регулюванні суспільних відносин на такі групи:

1) **формалізовані національні джерела** – містяться в офіційних документах, виданих уповноваженими суб'єктами. До них віднесено: а) *нормативні акти* (напр., Закон України «Про місцеві державні адміністрації»); б) *нормативні договори* (напр., Конституційний Договір між ВРУ та ПУ 1995 р.); в) *нормативні рішення юрисдикційних інституцій* (напр., Рішення КСУ від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010 у справі про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху);

2) **формалізовані міжнародні джерела** – містяться в офіційних документах, прийнятих міжнародними інституціями. До них віднесено: а) *міжнародні договори* (напр., Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.); *м'яке право* (напр., Всесвітня декларація ООН «Про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей»); *законодавство Європейського Союзу* (напр., регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС «Про створення Органу європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC) та Агентства з підтримки BEREC (Офіс BEREC), внесення змін до Регламенту (ЄС) 2015/2120 та скасування Регламенту (ЄС) № 1211/2009»);

3) **неформалізовані джерела** – не містять безпосередньо правових приписів (є дійсними «квазіджерелами»), однак втілюються у разі відсутності конкретної норми та застосування аналогії права (переважно шляхом звернення до «the rule of law» чи інших принципів), необхідності вирішення складної правозастосовної ситуації (на основі доктринальних розробок). До них належать: а) *норми моралі* (напр., заборона щодо використання ненормативної лексики та підвищеної інтонації); б) *традиції та звичаї* (напр., правила «Інко-термс» при здійсненні митного оформлення); в) *правова доктрина* (напр., коментарі визнаних учених-адміністративістів до нормативно-правових актів, які регулюють адміністративні правовідносини; висновок експерта у галузі права);

Джерела адміністративного права також можуть бути класифікованими за такими ознаками, як:

1) **спосіб зовнішнього вираження**: а) *нормативні акти* (напр., закони, постанови, розпорядження); б) *адміністративні договори* (напр., договір про делегування повноважень між місцевою державною адміністрацією та міською радою); в) *рішення юрисдикційних інституцій* (напр. рішення КСУ); г) *міжнародні договори* (напр., міжнародний договір, укладений державами у формі конвенції); д) *м'яке право* (напр., рішення ООН, Ради Європи, прийняте у формі декларації);

2) **системно-правове походження**: а) *національні джерела адміністративного права* (напр., закони, підзаконні нормативні акти); б) *міжнародні джерела адміністративного права* (напр., міжнародні договори, норми м'якого права);

3) **суб'єкт видання**: а) *Верховна Рада України* (напр., закони та постанови); б) *Президент України* (напр., укази); в) *КМУ* (напр.,

постанови); г) *центральні органи виконавчої влади* (напр., накази); д) *місцеві державні адміністрації* (напр., розпорядження та накази); ж) *органи місцевого самоврядування* (напр., рішення); з) *юрисдикційні інституції* (напр., висновки, рішення); к) *міжнародні інституції* (напр., регламенти, директиви) тощо;

4) *територія дії*: а) *міжнародні* (напр., міжнародні договори, м'яке право); б) *загальнодержавні* (напр., закони України); в) *муниципальні* (напр., рішення органів місцевого самоврядування); г) *локальні* (напр., рішення ЦОВВ щодо особливостей реалізації повноважень цього органу, що має нормативний характер);

5) *час дії*: а) *постійні*, тобто ті, в яких не встановлено строку дії (напр., Закон України «Про місцеві державні адміністрації»); б) *тимчасові*, тобто ті, дія яких обмежується певним терміном або пов'язується з певним юридичним фактом (напр., Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»);

б) *предметна направленість*: а) *діяльність суб'єктів публічної адміністрації* (напр., Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», постанова КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України»); б) *засади та особливості упорядкування сфери публічного адміністрування* (напр., економіки, соціального забезпечення, цифрової трансформації, освіти і науки, культури, національної безпеки, митної справи тощо); в) *механізм впливу суб'єктів публічної адміністрації на конкретні об'єкти публічного адміністрування* (напр., неюрисдикційний, тобто позасудовий (адміністративний) порядок притягнення до адміністративної відповідальності); г) *різні аспекти адміністративно-правової сфери одночасно*, тобто мають змішаний характер (напр., Закон України «Про запобігання корупції», в якому одночасно визначено правовий статус НАЗК як ЦОВВ зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, так і особливості окремих антикорупційних заходів: фінансовий контроль, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо).

Одне й те ж саме джерело адміністративного права може бути віднесено до різних класифікаційних груп (напр., Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»¹ належить до *формалі-*

¹ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

зованих національних джерел адміністративного права, а також є: зовнішньо вираженим через прийняття закону; має національне системно-правове походження; прийнятий Верховною Радою України; актом, що має загальнодержавний та постійний характер).

Юридична сила джерел адміністративного права є властивістю формально визначених форм закріплення і зовнішнього вираження норм адміністративного права, яка вказує на порядок їх застосування під час правозастосування та нормотворення. Вона залежить від таких чинників: а) підходу до юридичної сили джерел права в цілому; б) підходу до співвідношення міжнародного та національного права; в) підходу до сприйняття рішень юрисдикційних інстанцій як джерел адміністративного права. У джерел адміністративного права різна юридична сила, що формує їхню супідрядність таким чином: Конституція України; міжнародні договори, які належним чином ратифіковані ВР; закони України; рішення юрисдикційних інституцій, підзаконні нормативні акти; законодавство ЄС та м'яке право.

3.2. Формалізовані національні джерела адміністративного права

Формалізовані національні джерела адміністративного права – це ті способи закріплення і зовнішнього вираження адміністративно-правових норм, що приймаються публічно-владними інституціями, яких наділено повноваженнями приймати нормативні акти, укладати адміністративні договори та ухвалювати судові рішення загальнодержавного значення.

До ознак формалізованих національних джерел адміністративного права, слід віднести такі:

1) є основним елементом системи джерел адміністративного права, яким визначено змістовні межі інших елементів цієї системи (напр., у чинних нормативних актах встановлено окремі принципи функціонування суб'єктів публічної адміністрації: Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні»¹, «Про місцеві державні

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

адміністрації»¹, «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України»² тощо: їх зміст визначає можливість та потреби застосування як окремих формалізованих міжнародних джерел адміністративного права, так і неформалізованих джерел);

2) їхній склад сформовано з конкретно визначених компонентів: нормативних актів, адміністративних договорів та рішень юрисдикційних інституцій;

3) приймаються, укладаються чи ухвалюються конкретно визначеними суб'єктами у межах встановленого порядку та з дотриманням вимог, що висуваються до такого роду рішень;

4) вони одночасно може бути джерелом інших галузей права (напр., ПК України³ є формалізованим національним джерелом адміністративного права в частині упорядкування відносин, пов'язаних із втручальним публічним адмініструванням (здійсненням контрольно-наглядової діяльності у сфері оподаткування), але одночасно – це джерело податкового права);

5) мають юридичне значення (підлягає обов'язковому виконанню) лише у тому разі, якщо офіційно набули чинності чи визнані чинними;

6) нормативні акти та адміністративні договори є водночас й інструментом публічного адміністрування.

До формалізованих національних джерел адміністративного права належать: нормативні акти, нормативні договори та нормативні рішення юрисдикційних інституцій.

Нормативний акт – це офіційний документ, прийнятий уповноваженим суб'єктом у визначених законом порядку та формі, що містить норми права. За юридичною силою нормативно-правові акти поділяються на такі:

1) **Конституція України**⁴, у змісті якої можна виокремити дві групи значущих для адміністративного права приписів:

¹ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

² Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62>.

³ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 01.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

⁴ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>.

а) що встановлюють ціннісні засади цієї галузі (напр., у положеннях ст. 3, серед іншого, наголошено, що: «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»; у положеннях ст. 19 встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України);

б) що безпосередньо регламентують відносини, які належать до предмета адміністративного права (напр.: ст. 6 передбачено поділ, що органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених законодавством межах; ст. 118 визначено порядок призначення голів місцевих державних адміністрацій). Слід критично сприймати висловлювані в науці думки про те, що Основний Закон не є джерелом адміністративного права, які переважно орієнтуються на зарубіжний досвід, оминаючи увагою відмінності у змістові та ролі конституційних актів, вітчизняні доктринальні традиції;

2) **закопи України**, серед яких слід виокремити:

а) *кодифіковані закони* (КУпАП¹, МК України², Основи законодавства про охорону здоров'я³ тощо);

б) *некодифіковані закони* (напр., Закони України: «Про Національну поліцію»⁴, «Про адміністративні послуги»⁵, «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»⁶).

Важливо наголосити на тому, що «основи законодавства» за своєю структурою та змістом є кодифікованим актом (незважаючи на відсутність відповідного прикметника у їх найменуванні); адмі-

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. Дата оновлення: 20.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

² Митний кодекс України: Закон України від 11.07.2002 р. № 92. Дата оновлення: 04.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.

³ Основи законодавства про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 82801-XII. Дата оновлення: 27.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.

⁴ Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

⁵ Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

⁶ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР. Дата оновлення: 06.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80#Text>.

ністративне право є некодифікованою галуззю права (незважаючи на віднесення до кола її джерел чималої кількості кодексів). Останнє пов'язано зі значним обсягом (напевно, і поліструктурністю) предмета галузі, регламентація якого не може бути повною мірою охопленою одним чи декількома кодексами. Водночас, історія вітчизняного адміністративного права містить два цікавих факти щодо цього:

прийняття в 1927 р. Адміністративного кодексу УРСР – унікального на той час законодавчого акта, який існував тільки в УРСР і який регламентував деякі неадміністративні питання, зокрема, громадянство;

формування концепції Адміністративного кодексу України в 1998 р., як сукупності чотирьох майбутніх кодексів: 1) Про адміністративні проступки; 2) Процедурного кодексу; 3) Процесуального кодексу; 4) Службово-етичного кодексу. Ця ідея не отримала втілення через ряд причин, зокрема: незатвердження Адміністративно-процедурного кодексу; незавершення процесу виокремлення адміністративного процесуального права у самостійну галузь тощо;

3) *підзаконні нормативні акти*, до яких належать: а) постанови Верховної Ради України (напр., «Про Консультативну раду з питань інформатизації при Верховній Раді України»¹); б) укази Президента (напр., «Про Стратегію сталого розвитку»²); в) постанови КМУ (напр., Про затвердження Положення про Міністерство цифрової трансформації України³); г) накази ЦОВВ [напр., наказ НАЗК «Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції»⁴]; д) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій (напр., розпорядження голови Харківської обласної військової адміністрації

¹ Про Консультативну раду з питань інформатизації при Верховній Раді України: Постанова ВРУ від 04.08.1998 р. № 77/98-ВР. Дата оновлення: 11.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77/98-%D0%B2%D1%80#Text>.

² Про Стратегію сталого розвитку: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.

³ Положення про Міністерство цифрової трансформації України: Постанова КМУ від 18.09.2019 р. № 856. Дата оновлення: 11.11. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>.

⁴ Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції: наказ НАБУ від 27.05.2021 р. № 277/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/z0914-21#n14>.

«Про заборону відвідування лісів та здійснення полювання на території Харківської області у період воєнного стану» від 08.08.2022 р. № 112В¹); ж) рішення органів місцевого самоврядування (напр., рішення Одеської обласної ради «Про затвердження Порядку надання цільової адресної допомоги сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах, та малозабезпеченим верствам населення Одеської області»²); з) рішення військових та військово-цивільних адміністрацій (напр., розпорядження начальника Рівненської військової адміністрації «Про затвердження критеріїв територіального/галузевого значення, за якими здійснюється визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для регіональної економіки чи задоволення потреб територіальної громади»³) тощо.

Слід мати на увазі, що поняття «рішення» чи «наказ» одночасно застосовуються для позначення реалізації повноважень конкретного суб'єкта, що наділений нормотворчими повноваженнями незалежно від характеру змісту цього рішення чи наказу: як до тих, що мають загально-нормативну дію, так і до тих, що мають індивідуальну дію та спрямовані на вирішення конкретної адміністративної справи. У випадку визначення джерел адміністративного права, до них належать лише ті «рішення» та/або «накази» суб'єктів нормотворчості, що мають загальний нормативний характер. При цьому, коли йдеться про нормативні акти як інструменти публічного адміністрування, то до них буде віднесено рішення та/або накази суб'єктів нормотворчості незалежно від спрямованості їхнього змісту.

¹ Про заборону відвідування лісів та здійснення полювання на території Харківської області у період воєнного стану: розпорядження голови Харківської обласної військової адміністрації від 08.08.2022 р. № 112В. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1171/117059/files/114.pdf>.

² Про затвердження Порядку надання цільової адресної допомоги сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах, та малозабезпеченим верствам населення Одеської області: рішення Одеської обласної ради від 19.02.2021 р. № 101-VIII. URL: <https://oblrada.od.gov.ua/wp-content/uploads/101-VIII.pdf>.

³ Про затвердження критеріїв територіального/галузевого значення, за якими здійснюється визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для регіональної економіки чи задоволення потреб територіальної громади: розпорядження начальника Рівненської військової адміністрації від 03.03.2023 р. № 81. URL: <https://www.rv.gov.ua/rozporiadzhennia-holovy-oblasnoi-derzhavnoi-administratsii-nachalnyka-oblasnoi-viiskovoi-administratsii-vid-3-bereznia-81>.

До джерел адміністративного права належать і **адміністративні договори**, серед яких виокремлюються адміністративні договори нормативного характеру (напр., для розмежування компетенцій: Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України 1995 р.) та міжнародні договори.

Віднесення договору до категорії адміністративних здійснюється на підставі відповідності його ознак тим, що визначені у положеннях ст. 4 КАС України¹. При цьому необхідно встановити, що:

1) під час укладення адміністративного договору суб'єкт владних повноважень діє з метою задоволення не особистих потреб (як юридичної особи), а публічних (суспільних) інтересів; адміністративний договір містить умови, спрямовані передусім на забезпечення публічного інтересу;

2) під час укладення адміністративного договору суб'єкт владних повноважень повинен дотримуватися вимог щодо правових підстав, меж компетенції, процедур діяльності, які визначаються Конституцією і законами України (зокрема, у частині вибору контрагента, встановлення суттєвих умов такого договору тощо);

3) адміністративні договори укладаються суб'єктом владних повноважень зазвичай на підставі раніше ухваленого владного управлінського рішення (виданого правового акта)².

До формалізованих національних джерел віднесено виключно адміністративні договори, що одночасно є інструментами публічного адміністрування, а їх зміст має загальний характер (напр., про делегування повноважень від місцевої державної адміністрації органу місцевого самоврядування), а не індивідуальний (напр., про відстрочення сплати податкового зобов'язання).

З огляду на усталені погляди щодо рис романо-германської правової сім'ї, правовий прецедент часто не визнається джерелом вітчизняного права на загальнотеоретичному рівні. Однак, рішення деяких юрисдикційних інституцій однозначно повинно бути зараховано до джерел адміністративного права (як і інших галузей):

¹ Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 01.04.2023. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

² Куйбіда Р. О. Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці. *Право України*. 2009. № 3. С. 76-86.

1) **Рішення КСУ**, якими закони та підзаконні акти парламенту, Президента, Уряду, ВР АРК може бути визнано неконституційними (повністю чи частково), що має наслідком втрату ними чинності (це так звана негативна нормотворчість). Окремі фахівці виокремлюють у діяльності КСУ і певний (значно менший) аспект позитивної нормотворчості (під час здійснення офіційного тлумачення Конституції України, яке може мати розширювальний характер). У будь-якому разі, рішення КСУ спроможні доволі суттєво змінювати існуючий масив адміністративно-правових приписів, припиняючи цілі групи публічно-приватних відносин, нівелюючи види адміністративних заходів/процедур тощо (напр.: Рішення КСУ від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010 у справі про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху¹, Рішення КСУ від 11.10.2011 р. № 10-рп/2011 у справі про строки адміністративного затримання² тощо);

2) **Рішення ЄСПЛ**, які, відповідно до ст. 17 Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»³, застосовуються судами України «як джерело права». При цьому, рішення міжнародної судової установи можуть стосуватися адміністративно-правових відносин та бути джерелом адміністративного права. Так, у Рішенні ЄСПЛ «Швидка проти України» визнавалося неправомірним застосування до заявниці максимального розміру санкції КУпАП у зв'язку з її відмовою «визнати свою провину, таким чином накладаючи на неї стягнення за небажання змінити свої політичні погляди»; в описаному виявлено

¹ У справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху): Рішення КСУ від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#Text>.

² У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання): Рішення КСУ від 11.10.2011 р. № 10-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11#Text>.

³ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477. Дата оновлення: 02.12.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>.

ознаки непропорційності заходу переслідуваній меті.¹ Прикладами можуть бути: рішення «Михайлюк та Петров проти України» (2009), в якому визначено сутність принципу законності²; рішення «Лучанінова проти України» (2011), в якому сформульовано сутність публічного розгляду справи³; рішення «Волох проти України» (2006), в якому звернуто увагу на порядок застосування дискреційних повноважень⁴;

3) *Рішення Верховного Суду*. Серед них ознаки джерельності першочергово вбачаються у: постановках ВС, які містять висновки щодо застосування норм права та зразкових рішеннях ВС в адміністративних справах (рішення ВС від 02.09.2019 р. № Пз/9901/10/19 «Щодо оподаткування самозайнятої особи, яка одночасно зареєстрована як ФОП»⁵); рішеннях ВС про визнання протиправними та нечинними підзаконних нормативно-правових актів, їх окремих положень (напр., Постанова ВС від 02.03.2021 р. у справі № 640/1171/19 про визнання протиправними і нечинними окремих положень Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боеприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів», затв. наказом МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622⁶). Висновки ВС щодо застосування норм права деякі дослідники на-

¹ Рішення ЄСПЛ «Швидка проти України» від 30.10.2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a40#Text.

² Рішення ЄСПЛ у справі «Михайлюк та Петров проти України» (Заява № 11932/02) від 10.12.2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_500#Text.

³ Рішення ЄСПЛ «Лучанінова проти України» (Заява № 16347/02) від 09.09.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_788#Text.

⁴ Рішення ЄСПЛ у справі «Волохи проти України» (Заява № 23543/02) від 02.11.2006 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_138.

⁵ Рішення Верховного Суду від 02.09.2019 № Пз/9901/10/19 (№ 520/3939/19) «Щодо оподаткування самозайнятої особи яка одночасно зареєстрована як ФОП». URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_10_19.

⁶ Постанова Верховного Суду від 02.03.2021 р. у справі № 640/1171/19. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=95277935&red=100003627d9f9a6f11a7d0074db304eb6183d2&d=5>.

зивають квазіджерелом адміністративного права з огляду на їх інтерпретаційність (а не нормотворення/припинення) та відсутність формального визнання як джерела.

3.3. Формалізовані міжнародні джерела адміністративного права

Формалізовані міжнародні джерела адміністративного права – це ті способи закріплення і зовнішнього вираження адміністративно-правових норм, які приймаються уповноваженими суб'єктами міжнародного права, що мають юридичне значення на території України внаслідок їх легалізації (напр., шляхом ратифікації міжнародного договору) або визнання як основи подальшого удосконалення національного законодавства (напр., шляхом встановлення курсу України на вступ до ЄС, що опосередковує «...потреби забезпечення відповідності актів Верховної Ради України зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, праву Європейського Союзу (acquis ЄС), трансформації діяльності Кабінету Міністрів України, який є основним суб'єктом ініціювання відповідних законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права acquis ЄС, виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції»¹).

До **ознак** формалізованих міжнародних джерел адміністративного права, належать такі:

1) є елементом системи джерел адміністративного права, яким визначаються стандарти адміністративно-правового регулювання та пріоритетні напрями його розвитку у найбільш загальному абстрактному значенні для можливості подальшої деталізації на рівні національного законодавства відповідної держави (напр., ст. 11 Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини та громадянина передбачено, що «Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту

¹ Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції: Постанова ВРУ від 29.07.2022 р. № 2483-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-20#Text>.

своїх інтересів»¹, а деталізація цього права та його адміністративне забезпечення встановлено національним законодавством – Законом України «Про громадські об'єднання»²;

2) поєднують характеристики, притаманні різним правовим системам, стаючи певним систематизованим видом того чи іншого зовнішнього вираження права, що є втіленням пошуку єдиного підходу для врегулювання суспільних відносин, узгодженням інтересів множинної кількості суверенних держав та національних правових систем для усунення відмінних способів упорядкування суспільних відносин;

3) склад формалізованих міжнародних джерел адміністративного права сформовано з тих компонентів, яких визнано як обов'язкових до виконання або до врахування на території України. Станом на теперішній час, це: а) міжнародні договори, яких належним чином ратифіковано Верховною Радою України; б) законодавство ЄС та окремі положення м'якого права в частині адаптації законодавства України до законодавства ЄС;

4) будь-яке джерело права, що визнано формалізованим міжнародним джерелом адміністративного права, приймається суб'єктами міжнародного права (напр., міжнародною організацією чи уповноваженими державою суб'єктами) у межах установленого порядку;

5) змістовно будь-яке формалізоване міжнародне джерело адміністративного права одночасно може бути джерелом інших галузей права (напр., Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників 1989 року³ визначає зобов'язання суб'єктів владних повноважень забезпечувати належні умови для реалізації соціальних прав працівників – є джерелом адміністративного права, а з іншого боку, впорядковує сферу трудових відносин та є джерелом трудового права) тощо.

¹ Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини та громадянина: Міжнародний документ від 04.11.1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

² Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.

³ Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників: міжнародний документ від 09.12.1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_044#Text.

Не слід ототожнювати поняття «джерела міжнародного права» та поняття «формалізовані міжнародні джерела адміністративного права». У першому випадку йдеться про визнані міжнародною спільнотою обов'язкові або ті, що можуть бути обов'язками положення, що мають різного роду формальне закріплення (напр., відповідно до п. 1 ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН до джерел міжнародного права належать:

а) міжнародні конвенції, як загальні, так і спеціальні, що встановлюють правила, безперечно визнані державами, які є сторонами спору;

б) міжнародний звичай як доказ загальної практики, визнаної як правова норма;

в) загальні принципи права, визнані цивілізованими націями;

г) із застереженням, указаним у ст. 59, судові рішення та доктрини найкваліфікованіших фахівців із публічного права різних як допоміжного засобу для визначення правових норм¹.

Крім того, норми м'якого права хоча й не є основою для вирішення справ у юрисдикційному порядку, є джерелом міжнародного права для цілей правозастосування в цілому.

У другому випадку, до формалізованих міжнародних джерел адміністративного права віднесено:

а) міжнародні договори;

б) м'яке право;

в) законодавство Європейського Союзу.

Таким чином, одні й ті ж самі компоненти (напр., міжнародні договори) належать до різних системно-структурних правових явищ – джерел міжнародного права та формалізованих міжнародних джерел адміністративного права.

Міжнародні договори є важливою позитивно-правовою та ціннісно-ідейною основою адміністративного права. Міжнародний договір як джерело адміністративного права є визначеним міжнародним правом договором, що укладається з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права у письмовій формі через закріплення в одному чи декількох пов'язаних між собою документах (незалежно від конкретного найменування: договір, угода, конвенція, пакт, протокол), зміст якого прямо чи опосередковано сто-

¹ Статут ООН і Статут Міжнародного Суду: міжнародний документ від 26.06.1945 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010.

сується прав і обов'язків у сфері здійснення владно-управлінської діяльності, надання адміністративних послуг, забезпечення прав і свобод людини і громадянина заходами адміністративного впливу, взаємодії громадян із суб'єктами публічної адміністрації тощо.

Міжнародні договори для цілей адміністративного права слід *класифікувати*, залежно від правової сили міжнародного договору для національної правової системи, шляхом виокремлення:

а) *міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана ВРУ* (це міжнародні міждержавні договори: напр., Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 р.¹ тощо);

б) *міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких не надана ВРУ* (це міжнародні міждержавні договори: напр., Конвенція про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях 1997 року², Кримінальна конвенція про корупцію³);

в) *міжнародних договорів, стосовно яких не передбачено надання згоди парламентом на їх обов'язковість* (це міжнародні міжурядові та міжвідомчі договори: напр., Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Північна Македонія про умови взаємних поїздок громадян 2019 р.⁴).

Юридична сила названих груп міжнародних договорів є різною: перші знаходяться в ієрархії джерел між Конституцією та законами України, другі – між законами та підзаконними актами.

*М'яке право*⁵ є сукупністю приписів рекомендаційного характеру, що приймаються суб'єктом міжнародного права у письмовій формі, які володіють не юридичною, а морально-політичною обов'язковою силою, а зміст прямо чи опосередковано стосується адміністративно-правової сфери.

¹ Європейська конвенція про видачу правопорушників: Міжнародний документ від 13.12.1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_033#Text.

² OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. URL: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.

³ Criminal Law Convention on Corruption: URL: <https://justice.gov.mt/en/pcac/Documents/The%20Convention.pdf>

⁴ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Північна Македонія про умови взаємних поїздок громадян: Угода від 12.07.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808_001-19#Text.

⁵ М'яке право – «legal soft law» або «nonlegal soft law».

Основним призначенням м'якого права у сфері регулювання адміністративних правовідносин є можливість впровадження нових стандартів публічного адміністрування таким чином, щоб відбулося їх втілення у практичну площину без додаткової юридичної регламентації, а юридичні кордони між державами було усунуто.

До *ознак*, що є характерними нормам м'якого права як джерелам адміністративного права, належать такі:

1) вони не володіють ознаками формальної визначеності, тому їх зміст не обов'язково визначає права й обов'язки сторін;

2) їх реалізація здійснюється державами самостійно, шляхом добровільного виконання. При цьому, порушення норми м'якого права не є наслідком юридичної відповідальності, а може призвести, наприклад, до політичної чи економічної відповідальності;

3) предметом їх впливу є найбільш динамічні, нестабільні, мінливі суспільні відносини, які вимагають відповідного гнучкого підходу;

4) їм притаманні відмінні механізми санкціонування, моніторингу та нагляду за їх дотриманням;

5) для них є характерним відмінний спрощений процес імплементації до національної правової системи;

6) вони створюють одночасно умови для гармонізації адміністративного законодавства та для збереження суверенітету держави у сфері публічно-правового регулювання тощо.

Норми м'якого права можуть *міститися* у:

рішеннях, резолюціях міжнародних та міжурядових організацій, які мають рекомендаційний характер (напр., «Загальна декларація прав людини»¹, Всесвітня декларація ООН «Про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей»², «Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій»³, резолюція ООН «Практичні заходи із боротьби з корупцією», в

¹ Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

² Всесвітня декларація про забезпечення виживання, захисту та розвитку дітей : міжнародний документ від 30.09.1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_075#Text.

³ Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій: Міжнародний документ від 06.05.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_040#Text.

якій підкреслювалась важливість запровадження заходів запобігання корупції¹);

політичних домовленостях, які тією чи іншою мірою впливають на регулювання адміністративних правовідносин (напр., Меморандум про порозуміння і співпрацю між Національним агентством із питань запобігання корупції та Бюро із запобігання та боротьби з корупцією Латвійської Республіки²);

модельному законодавстві, яке може бути застосовано в регулюванні адміністративних правовідносин (напр., типовий закон ЮНІСІТРАЛ про електронні підписи, прийнятий Комісією ООН у 2001 р., якими встановлено правові та організаційні основи створення, обігу та використання електронного цифрового підпису, як належного та достатнього засобу ідентифікації особи при використанні інформаційно-телекомунікаційних систем³).

Законодавство ЄС може бути віднесено до формалізованих міжнародних джерел адміністративного права, тому що: а) Україною обрано курс на вступ до ЄС і взято зобов'язання із забезпечення відповідності національних нормативно-правових актів праву ЄС (*acquis* ЄС), а також їх урахуванню при ініціюванні відповідних законопроектів; б) доктрину адміністративного права реформовано відповідно до концепції Європейського адміністративного простору (*the European Administrative Space*⁴), що є напрямом ре-

¹ Практичні заходи із боротьби з корупцією: Резолюція ООН. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/850/57/pdf/N9085057.pdf>.

² Меморандум про порозуміння і співпрацю між Національним агентством з питань запобігання корупції та Бюро із запобігання та боротьби з корупцією Латвійської Республіки. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/28.10_94.pdf.

³ Типовий закон ЮНІСІТРАЛ про електронні підписи: міжнародний документ від 05.07.2001 р. URL: ://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_937#Text.

⁴ Концепцію Європейського адміністративного простору уперше описано в програмі SIGMA, якою охоплено сукупність спеціалізованих звітів щодо питань врядування та управління: контроль за витратами, адміністративний нагляд, міжвідомча координація, державні закупівлі, управління державними послугами тощо. Добре функціонуюча державна адміністрація є необхідною умовою прозорості та ефективності демократичного управління, але це не статичне явище. Одним із напрямків програми SIGMA є вироблення пропозицій та алгоритму дій щодо впровадження концепції Європейського адміністративного простору в різні національні правові системи. При цьому, зміни, які мають бути впроваджені у практику конкретної держави, можуть якісно та кількісно різнитись, але будуть спрямованими на досягнення єдиної мети.

формування та розвитку адміністративного права, за якої функціонування суб'єктів публічної адміністрації здійснюється відповідно до демократичних принципів належного врядування та стандартів ЄС у цій сфері. Держави, що мають намір впровадити концепцію Європейського адміністративного простору, мають інтегрувати законодавство та стандарти ЄС щодо стандартів горизонтальних систем адміністрування та державного управління, яких сформовано у вигляді принципів верховенства права та належного врядування («*acquis communautaire*» – сукупності актів законодавства, політичних документів і практики їх застосування, що діють у межах ЄС як нормативного характеру, так і рекомендаційного.

Законодавство ЄС не є однорідним. Термін «законодавство ЄС» використовується у значенні сукупності рішень держав-членів, що мають обов'язкове юридичне значення (напр., Договір про Європейський Союз, Договір про функціонування Європейського Союзу¹, Протокол № 10 до Договору про Європейський Союз «Щодо структурної співпраці, встановленої статтею 42 Договору про Європейський Союз»²), *а також рішень, що приймаються інституціями ЄС та мають як загальнообов'язкове*, (напр., регламенти Європейського Парламенту та Ради ЄС «Про створення Органу європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC) та Агентства з підтримки BEREC (Офіс BEREC), внесення змін до Регламенту (ЄС) 2015/2120 та скасування Регламенту (ЄС) № 1211/2009»³, «Про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист

¹ Консолідована версія Договору про Європейський Союз. Офіційний вісник Європейського Союзу. 2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

² Протокол № 10 до Договору про Європейський Союз «Щодо структурної співпраці, встановленої статтею 42 Договору про Європейський Союз». Офіційний вісник Європейського Союзу. 2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

³ Про створення Органу європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC) та Агентства з підтримки BEREC (Офіс BEREC), внесення змін до Регламенту (ЄС) 2015/2120 та скасування Регламенту (ЄС) № 1211/2009: Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1971 від 11.12.2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_012-18#Text.

даних¹, «Кодекс поведінки державних службовців»²), *так і рекомендаційне значення* (напр., Декларація 13 щодо спільної зовнішньої та безпекової політики³).

3.4. Неформалізовані джерела адміністративного права

Неформалізовані джерела адміністративного права – це ті способи закріплення і зовнішнього вираження адміністративного права, які при упорядкуванні суспільних відносин мають переважно необов’язкове значення (за наявності конкретної адміністративної норми для вирішення конкретної правозастосовної ситуації), а їх обов’язковість є можливою за відсутності конкретної адміністративної норми для вирішення конкретної правозастосовної ситуації.

До *ознак* неформалізованих джерел адміністративного права, належать такі:

1) *є елементом системи джерел адміністративного права, що відображає не норму адміністративного права, а засади адміністративного права в цілому* (напр., не закріплено на нормативному рівні норми моралі, що є елементом ділової етики);

2) *мають суб’єктивний характер, що опосередковує відмінне тлумачення окремих положень адміністративного права* (напр., коментарі визнаних учених-адміністративістів до одного й того ж нормативного акта, що регулює адміністративні правовідносини, можуть змістовно відрізнятись);

3) *їх фактичне застосування переважно є необов’язковим*. Це означає, що: а) їхня форма вираження не є встановленою (напр.,

¹ Про захист фізичних осіб у зв’язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних): регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27.04.016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text.

² Recommendation No R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on Code of conduct for public officials, GRECO. URL: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>.

³ Декларація 13 щодо спільної зовнішньої та безпекової політики. Офіційний вісник Європейського Союзу. 2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.

традиції чи звичаї); б) відсутньою є регламентована процедура їх прийняття та набуття чинності; в) суб'єктів публічної адміністрації не наділено повноваженнями щодо їх прийняття; г) їх виконання не забезпечується державним примусом; д) їх невиконання не має юридичних наслідків;

4) *їхній склад не є сталим*. Станом на теперішній час, це: а) *норми моралі* (напр., ділова етика); б) *традиції та звичаї* (напр., правила «Інкотермс» при здійсненні митних операцій); в) *правова доктрина* (напр., коментарі визнаних учених-адміністративістів до нормативних актів, які регулюють адміністративні правовідносини);

5) *вони мають ступінь давності, тобто можуть або мають застосовуватися лише ті джерела, що відображають сучасний рівень розвитку суспільних відносин* (напр., коментар може бути застосовано до чинного нормативного акта, а не до того, що втратив чинність).

Глава 4

НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

4.1. Поняття та види норм адміністративного права

У системі будь-якої держави адміністративно-правові норми посідають особливе місце. Це обумовлюється сферою суспільних відносин, які потребують упорядкування, охорони та розвитку відповідно до об'єктивних потреб, тобто є предметом регулювання адміністративно-правових норм. Таким предметом є суспільні відносини у сфері публічного адміністрування. Для детального аналізу поняття та особливостей норм адміністративного права слід з'ясувати поняття «механізм адміністративно-правового регулювання», адже адміністративно-правова норма є елементом його структури.

Ефективність правового впливу на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування залежить не тільки від їх природи та особливостей, правильно визначеного методу регулювання, але й від успішного використання усіх елементів механізму, за допомогою якого правова воля переводиться на фактичну поведінку суб'єктів адміністративного права.

Механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації.

Існує думка науковців щодо того, що до структури механізму адміністративно-правового регулювання слід зараховувати такі елементи: 1) норми адміністративного права, що об'єктивно виражені в законах та інших нормативних актах; 2) адміністративно-правові відносини; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) акти тлумачення норм адміністративного права; 5) правосвідомість та правову культуру.

Кожен елемент цього механізму виконує специфічну роль у регулюванні поведінки людей. Ці елементи водночас є юридичними засобами адміністративно-правового регулювання. При цьому адміністративно-правові засоби включаються до процесу регулювання у певній послідовності. Таким чином, адміністративно-правове регулювання являє собою процес послідовного використання адмі-

ністративно-правових засобів для досягнення цілей регулювання дій учасників суспільних відносин.

В адміністративно-правовій науці та практиці діяльності публічної адміністрації велике значення надається чіткому правовому регулюванню суспільних відносин, що виникають у сфері публічного адміністрування. У свою чергу, норми права є найважливішими засобами механізму адміністративно-правового регулювання. За їх допомогою, з одного боку, регулюється поведінка суб'єктів адміністративного права, охороняються права фізичних та юридичних осіб, установлений в державі правопорядок, з іншого – виникають адміністративні правовідносини, в яких статус суб'єктів реалізується.

В адміністративно-правових відносинах, як елементі правового регулювання, індивідуалізуються положення тієї чи іншої норми адміністративного права, визначаються характер, права й обов'язки їх учасників.

Акти застосування норм адміністративного права включаються до механізму адміністративно-правового регулювання як засоби індивідуалізації прав, обов'язків і міри відповідальності.

Важливими чинниками механізму адміністративно-правового регулювання є: 1) **правосвідомість** – система відображення правової дійсності у поглядах, почуттях, уявленнях людей про право, що складається з правової ідеології, правової психології та правової поведінки; 2) **правова культура** – система правових цінностей, завдяки яким правильно розуміються та виконуються положення норм адміністративного права. Акти тлумачення норм адміністративного права роблять легшим та доступнішим їх сприйняття, разом з іншими елементами механізму вони сприяють більш якісному досягненню цілей правового регулювання¹.

Не применшуючи значення інших елементів механізму адміністративно-правового регулювання, слід зазначити, що провідне місце у ньому посідає правова норма, оскільки вона встановлює загальну програму поведінки учасників у сфері публічного адміністрування шляхом надання їм суб'єктивних прав і встановлення відповідних юридичних обов'язків. Вона має забезпечити організо-

¹ Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Суєнко та ін. / за ред. В. В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 39.

ваність, стабільність, визначеність відносин у важливій сфері суспільного життя – сфері публічного адміністрування.

За допомогою адміністративно-правової норми створюється режим управління, який містить будь-яку можливість свавілля у діях суб'єкта – носія владних повноважень. Він має діяти тільки у межах праводієспроможності, встановленої правової норми.

Встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути зміненим за згодою сторін. Воно є обов'язковим для виконання як суб'єктом управління, так і керованим ним об'єктом. Тому при всій значущості інших засобів регулювання управлінських відносин норма адміністративного права є й надалі буде основним засобом забезпечення міцного правового режиму публічного адміністрування. Однак, цим значущість адміністративно-правової норми не обмежується. Вона є не тільки регулятором відносин, що виникають у сфері публічного адміністрування, але й регулятором суспільних відносин, тією чи іншою мірою пов'язаних з управлінням в інших сферах суспільного життя. Норми адміністративного права досить часто є складовою інших галузей права, особливо це стосується так званих «комплексних галузей права» – господарського, екологічного, морського тощо¹.

Адміністративно-правова норма розглядається як вид правової норми, за допомогою якої формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, організується і забезпечується функціонування публічної адміністрації².

Адміністративно-правовим нормам є притаманними такі *риски*:

1) це вид правової норми, а отже, їй притаманні усі ознаки останньої (загальнообов'язковість, формальна визначеність, забезпечення її виконання державним примусом³ тощо);

¹ Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Оdesa: Юрид. л-ра., 2003. С. 35.

² Коваленко В. В. Курс адміністративного права України. Київ: Юрінком Інтер, 2012. URL: <http://westudents.com.ua/knigi/433-kurs-admnstrativnogo-prava-ukrani-kovalenko-vv.html>.

³ Приклад: порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від двадцяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності – від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 152 КУпАП).

2) їх спрямовано на реалізацію не приватного, а публічного інтересу;

3) за їх допомогою забезпечується функціонування публічної адміністрації;

4) предмет їх регулювання становить широке коло суспільних відносин, що складаються у процесі публічного адміністрування, надання адміністративних послуг, застосування заходів адміністративного примусу до фізичних та юридичних осіб, адміністративно-го оскарження дій та рішень суб'єктів владних повноважень;

5) вони забезпечують реалізацію регулятивної та охоронної функцій адміністративного та інших галузей права у багатьох сферах суспільного життя (економіка, освіта, будівництво, охорона здоров'я, внутрішні справи тощо.);

6) вони є головним інструментом реалізації методу адміністративного права, тобто в них закріплюються приписи, заборони та дозволи, що використовуються публічною адміністрацією для регулювання суспільних відносин;

7) вони не є систематизованими, а містяться в різних за юридичною силою нормативно-правових актах: законах, підзаконних нормативно-правових актах публічної адміністрації, у тому числі органів місцевого самоврядування;

8) серед джерел адміністративно-правових норм домінують акти одностороннього волевиявлення (укази, розпорядження, накази)¹.

Як і норма будь-якої галузі права, адміністративно-правова норма виконує у суспільному житті відповідні функції. **Функція норми адміністративного права** – це напрям, в якому відображено соціальну роль та основне її призначення у певний період суспільного життя. Серед основних слід виокремити ту, що є притаманною нормі адміністративного права незалежно від державного устрою і політичного режиму, що панує в державі. Це функція, яка завжди є притаманною цій нормі, – функція організації та регулювання відносин публічного адміністрування – оскільки без неї неможливо перетворити фактичні відносини у сфері адміністрування на адміністративно-правові.

Водночас, до кола основних необхідно зарахувати й ті функції, які обумовлюються станом політичного, економічного та соціаль-

¹ Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко ... С. 39–40.

ного режиму в державі. Створення України як демократичної, правової, соціально-орієнтованої держави обумовлює появу ще двох основних функцій адміністративно-правової норми. По-перше, це функція забезпечення реалізації громадянами, громадськими організаціями тощо своїх конституційних прав. Так, наприклад, ст. 40 Конституції України закріплює право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів¹. Питання ж практичної реалізації цього права врегульовано Законом «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р.², який встановлює механізм реалізації громадянами свого конституційного права. По-друге, це функція захисту прав громадян і громадських об'єднань у сфері публічного адміністрування.

Інтеграція України у світове співтовариство, початок ринкових реформ – все це обумовило не тільки оновлення адміністративно-правових норм, але й створення зовсім нових, що відповідають світовим стандартам і вимогам. Ці стандарти, як і вся чинна міжнародна (світова) правнича система, будуються на принципах захисту прав людини.

Стаття 3 Конституції України встановлює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава має відповідати перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Принцип відповідальності держави за свою діяльність перед людиною, закріплений цією статтею, конкретизується в інших нормах Конституції, тобто держава мусить бути гарантом не лише належної реалізації передбачених Конституцією і законами прав і свобод людини та громадянина, але й неприпустимості не передбачених Конституцією і законами втручання у життя

¹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

² Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

і діяльність особи та примусового впливу на неї, отже гарантом від свавілля, беззаконня, зловживання та вольових рішень органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Тому в адміністративному законодавстві України все частіше починають з'являтися норми, спрямовані насамперед на захист інтересів та прав громадян, їх об'єднань, інших об'єктів адміністрування.

Поряд з основними функціями, норма адміністративного права виконує й інші (додаткові) функції, зокрема: 1) функцію забезпечення ефективної діяльності органів публічної адміністрації; 2) виховну функцію; 3) функцію взаємодії з нормами інших галузей права.

Однак деякі адміністративно-правові норми безпосередньо ці функції не виконують. Варто зазначити, що їх соціальне призначення полягає в іншому, а саме сприяти здійсненню указаних функцій. Таке сприяння здійснюється або шляхом визначення тієї чи іншої ситуації, того чи іншого явища, або шляхом презуміювання. Перша група норм може бути визначена як норми-дефініції, друга – як норми-презумпції.

Певний час законодавець не звертав уваги на необхідність норм-дефініцій, що не сприяло правильному й однаковому застосуванню законів, однаковому їх тлумаченню. Нині становище дещо змінюється, і законодавець все частіше звертається по допомогу до норм-дефініцій для роз'яснення свого ставлення до того чи іншого поняття, яке використовується у правовому акті. Норми презумпції, які є наявними у міжнародному законодавстві, з'явилися в Україні через документи міжнародного значення (міжнародні договори, конвенції, угоди), які презумують певні права і свободи громадян, а також покладають відповідні обов'язки на виконавчі органи. Але, на жаль, ці норми, як правило, не мають механізму своєї реалізації, у першу чергу є відсутніми санкції, які забезпечили б обов'язковість їхнього виконання¹.

З урахуванням вищезазначеного можна підкреслити, що *адміністративно-правова норма – це встановлене, санкціоноване або ратифіковане правило поведінки у сфері публічного адміністрування з метою організації та регулювання суспільних відносин (або сприяння цій меті), які забезпечують умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків.*

У разі, якщо адміністративне право розглядається як галузь законодавства України, значний масив адміністративно-правових норм

¹ Адміністративне право України: підручник... С. 38.

можна класифікувати за різними критеріями: функціональним призначенням, ступенем загальності, спрямованістю змісту, форми припису, за межами дії та повнотою викладення змісту тощо. Окрім того, класифікація адміністративно-правових норм надає можливість більш глибоко пізнати їх юридичні властивості, а також їх ефективність у перетворенні дійсності, що має велике практичне значення у процесі їх виконання і застосування.

Норми адміністративного права можна класифікувати в залежності від:

1) *мети* норми поділяються на регулятивні та правоохоронні, або адміністративно-деліктні¹;

2) *території дії* норми адміністративного права слід поділяти на міжнародні та національні. Цей поділ було запропоновано ще наприкінці XIX ст., але тільки тепер в умовах глобалізації політичних та економічних процесів, формування системи міжнародного управління ця думка здобула підтримку, оскільки однією із загальних закономірностей, що характеризують міжнародне управління, є тенденція підвищення ролі норм, що приймаються міжнародними організаціями для управління суспільними процесами, які повинні поєднувати країни. Як відомо, ці норми у разі їх ратифікації відповідним органом стають нормами національного адміністративного права, але поширюються на певні норми, які є обов'язковими при регулюванні управлінських відносин, навіть і тоді, коли вони не пройшли цієї процедури;

3) *сфери дії* норми слід поділяти на норми загальнообов'язкові та внутрішньоапаратні. Загальнообов'язкові – це, наприклад, норми, що встановлюють адміністративну відповідальність за вчинені проступки, у свою чергу внутрішньоапаратні – це ті, що регламентують відносини, які виникають між службовцями органу публічного адміністрування. Однак і останні також можуть групуватися на норми загальноапаратні та відомчі²;

4) за *формою припису*:

а) зобов'язуючі (приписні) – ці норми зобов'язують здійснювати певні дії при виникненні передбачених ними умов. Наприклад, під час прийому на роботу організація зобов'язана видати наказ;

¹ Болокан І. Класифікація адміністративно-правових норм. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 95.

² Адміністративне право України: підручник... С. 39.

б) заборонні – ці норми забороняють вчинення тих чи інших дій в умовах, яких нею визначено. Заборони можуть мати або загальний, або спеціальний характер. Наприклад, заборона вчиняти дії, що підпадають під ознаки адміністративного правопорушення, є загальною, а заборона поліції застосовувати спеціальні засоби щодо неповнолітніх – спеціальною;

в) уповноважуючі (дозвільні, диспозитивні) – ці норми уповноважують адресата (або дозволяють йому) діяти в рамках вимог норми за своїм розсудом, проте, підкоряючись правовому режимові, якого нею встановлено. Фактично ці норми надають адресатові вибір: або чинити певні дії, або не чинити їх. Конкретний юридичний зміст цих норм залежить від особливостей їх адресата. Так, громадянинуві надається можливість самостійно вирішувати питання реалізації свого права на скаргу. Він може, на свій розсуд, подати або не подати скаргу на неправомірні дії посадових осіб;

г) стимулюючі (заохочувальні) – це норми, що забезпечують за допомогою засобів матеріального або морального впливу належну поведінку учасників управлінських відносин, встановлюють різні пільги (наприклад, у сфері оподаткування тощо);

д) рекомендаційні – особливість правової природи цих норм полягає у тому, що рекомендації, які містяться у таких нормах, як правило, не мають юридико-обов'язкового характеру. Такого роду норми не містять у собі прямо виражених приписів, а дають можливість пошуку найбільш доцільних варіантів розв'язання завдань, що виникають;

5) за *галузевою належністю*:

а) матеріальні – характеризуються тим, що юридично закріплюють комплекс обов'язків і прав, а також відповідальність учасників управлінських відносин, тобто фактично їх адміністративно-правовий статус. У них знаходить вияв той правовий режим, у рамках якого повинна функціонувати система публічного адміністрування. Такі норми нерідко називають статичними;

б) процедурні – регламентують динаміку порядку публічного адміністрування і пов'язаних із ним управлінських відносин. Ними визначається порядок прийому, розгляду, вирішення скарг і заяв, порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо. Їх призначення – визначати порядок реалі-

зації юридичних обов'язків і прав, установлених матеріальними нормами¹;

б) за **спрямованістю** змісту: а) такі, що закріплюють порядок утворення і правовий стан суб'єктів; б) такі, що визначають форми і методи діяльності публічного адміністрування; в) такі, що встановлюють порядок проходження публічної служби, права і обов'язки службовців; г) такі, що визначають способи і порядок забезпечення законності у публічному адмініструванні; ґ) такі, що регулюють адміністрування окремими галузями (соціально-культурною, адміністративно-політичною тощо), державними функціями і територіями; д) норми, що встановлюють права й обов'язки громадян у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності держави²;

7) за **межею дії**:

а) у просторі – дія норм у просторі передбачає територію, на яку поширюється їх юридична сила. У деяких випадках адміністративно-правові норми можуть бути міжтериторіальними, приміром, відомчі норми органів управління транспортом; територією дії норм можуть бути окремі економічні зони. За дією у просторі вони бувають: загальнодержавними, міжтериторіальними, місцевими;

б) у часі – дія адміністративно-правових норм у часі може обмежуватися будь-якими термінами (строкові норми) або не обмежуватися (безстрокові норми);

в) за колом осіб – дія норм визначає суб'єктний склад осіб, на яких поширюється їх юридична сила;

8) за **адресатами або суб'єктами** адресовані: а) органам державно-виконавчої влади; б) іншим державно-виконавчим органам; в) державним службовцям; г) органам місцевого самоврядування; ґ) державним підприємствам, закладам, організаціям; д) недержавним об'єднанням, підприємствам, закладам; е) громадянам;

9) за **ступенем загальності**: а) загальні – мають загальне значення, наприклад: документами, які підтверджують громадянство України, є паспорт громадянина України, або для осіб до 14

¹ Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. С. 51.

² Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навч. посіб. / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. Київ : Центр учб. літератури, 2015. С. 28.

років – свідоцтво про народження; б) міжгалузеві – регулюють яку-небудь одну функцію в усіх галузях (норми міжгалузевого адміністрування); в) галузеві – регулюють відносини у межах однієї галузі. Наприклад, це норми галузевих міністерств та відомств; г) місцеві – норми, що видаються органами місцевого самоврядування з метою врегулювати питання, що знаходяться у межах їх компетенції;

10) за **повнотою викладених велінь**: а) визначені; б) банкетні – норми, які надають можливість суб'єктам публічного адміністрування право самостійно встановлювати правила поведінки, заборони тощо; в) відсильні – норми непрямої дії, які самі не встановлюють правила поведінки, а мають відсильний характер до інших нормативних актів. Наприклад, посадові особи поліції мають право у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших органів, громадських об'єднань або трудових колективів;

11) за **юрідичною силою**: а) викладені в законах; б) викладені в указах; в) викладені у постановах; г) викладені у рішеннях; ґ) викладені в наказах тощо¹.

Варто зазначити, що правозастосовний процес пов'язується з виконанням конкретних вимог: 1) застосування норми адміністративного права має відповідати змістові і цілям, для досягнення яких її поставлено; 2) адміністративно-правова норма застосовується тільки органом або його представником, які мають на це повноваження; 3) норма адміністративного права має застосовуватися з виконанням необхідних процедурних вимог; 4) акт застосування адміністративно-правової норми має мати своє документальне відображення; 5) правозастосовний орган повинен забезпечити виконання акта правозастосування.

4.2. Особливості структури норм адміністративного права

Будь-яка норма адміністративного права має свою структуру. Структура – це внутрішня побудова норми, яка об'єктивно зумов-

¹ Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко ... С. 41-43.

лена потребами правового регулювання. Загально визнано, що норма адміністративного права складається, як і норми інших галузей права, із трьох елементів: гіпотези, диспозиції і санкції¹. Виняток становлять уже згадані норми-дефініції і норми-презумпції². У свою чергу, на відміну від норм інших галузей права, зміст елементів яких не впливає на повноваження правозастосовчих органів, зміст та його вираження законодавцем того чи іншого елемента норми адміністративного права значною мірою впливає не тільки на повноваження органу, який повинен застосовувати цю норму, але й на обов'язки осіб, які перебувають у сфері впливу цього органу. Такого роду зв'язків між правозастосувальним органом та особою, яка знаходиться у сфері компетенції цього органу, що передбачається адміністративно-правовою нормою у правовій системі України (а також в інших країнах), немає.

Гіпотеза – це такий елемент адміністративно-правової норми, в якому зазначаються умови, обставини у сфері адміністрування, із настанням яких норма (її диспозиція) здійснюється³. Гіпотеза вказує на фактичні умови, за наявності яких слід керуватися цією нормою. Вона частіше за все у нормативних актах повністю не формулюється і є присутньою тільки в теоретичній конструкції правової норми. Гіпотеза може бути абсолютно визначеною (досягнувши 14 років, громадянин зобов'язаний отримати паспорт), особливо це стосується норм, які регулюють процес проходження державної служби – чітко визначений вік для закінчення строку служби у зв'язку з виходом на пенсію, норм, які забороняють професійну діяльність членів родини в державному органі, тощо. Варто зазначити, що більшість норм має відносно визначену гіпотезу, тобто містять елементи адміністратив-

¹ Приклад: Дрібне викрадення чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати (*диспозиція*) – тягне за собою накладення штрафу від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до одного місяця з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк від п'яти до десяти діб (*відносно визначена, альтернативна санкція*). Викрадення чужого майна вважається дрібним, якщо вартість такого майна на момент вчинення правопорушення не перевищує 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян (*проста гіпотеза*) (ст. 51 КУпАП).

² Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. Т. Гарашук ... С. 42.

³ Там само. ... С. 41.

ного розсуду, містять вказівки на можливість її застосування за розсудом правозастосовника). Такі гіпотези містять формулювання: «може бути», «у разі необхідності» тощо (наприклад, військовозобов'язаного, який без поважних причин не з'явився за викликом військкомату, може бути притягнуто до адміністративної відповідальності; у необхідних випадках працівник поліції може перевірити документи)¹.

У залежності від складу адміністративно-правові гіпотези можуть бути простими або складними. Простою називають гіпотезу, що містить тільки одне твердження. Складні гіпотези складаються із декількох простих. Частіше зустрічається перший вид гіпотез.

Диспозиція – основна частина норми, в якій визначаються права або обов'язки учасників відносин, що виникають у процесі публічного адміністрування². Диспозиція закріплює конкретне правило поведінки суб'єктів адміністративного права, якого сформульовано у вигляді приписів, заборон, дозволів (напр., 14-річному громадянину необхідно здійснити низку дій, щоб одержати паспорт; призовник зобов'язаний особисто з'явитися до військкомату)³.

Характерна ознака адміністративно-правової диспозиції – це імперативність, оскільки правило поведінки не може бути змінено за згодою учасників відносин у сфері публічного адміністрування, значна частина диспозицій має відсильний характер, для детальнішого роз'яснення правила поведінки слід звернутися до іншого правового акта. Таким чином формулюються диспозиції норм-зобов'язань і норм-заборон. Так, у ст. 168-1 КУпАП передбачається, що виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів норм і правил, тягне адміністративну відповідальність⁴. Тому, прийняття постанови про відповідальність правопорушника пов'язано з аналізом стандартів, вимог тощо.

Взагалі, стандарти, вимоги та інші технічні нормативи часто формулюються як диспозиції адміністративно-правових норм, тому їх слід вважати «нормами з технічним змістом». Існування норм та-

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. С. 50.

² Адміністративне право України: підручник... С. 41.

³ Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко... С. 41.

⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073. Дата оновлення: 16.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

кого виду обумовлено роллю, яку виконує публічне адміністрування, оскільки воно має забезпечити реалізацію загальнодержавних інтересів, з урахуванням галузевих, регіональних, міжгалузевих інтересів окремих організацій, тощо.

В окремих випадках адміністративно-правова норма може мати й дозвільну диспозицію – коли законодавець дозволяє учасникам відносин домовитися стосовно правил взаємної поведінки у сфері публічного адміністрування.

Як правило, диспозиція адміністративно-правової норми у нормативних актах має абстрактну форму, хоча зустрічається і казуїстична форма, коли зміст диспозиції розкривається шляхом переліку дій, ознак тощо (наприклад, ст. 173 КУпАП, в якій міститься перелік дій, що становлять дрібне хуліганство, тобто нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян)¹.

Санкція – це така частина норми, якою визначаються заходи адміністративно-правового примусу в разі невиконання обов'язків учасниками відносин у сфері публічного адміністрування. Санкція вказує на вплив, який застосовується державою у разі порушення тих чи інших правил, передбачених нормою, тобто це конкретний захід дисциплінарного або адміністративного примусу. Наприклад, за появу в нетверезому стані в громадському місці, згідно зі ст. 178 КУпАП, до громадян застосовуються такі адміністративні стягнення, як: попередження, штраф або адміністративний арешт².

Слід зазначити, що санкції адміністративно-правових норм мають три особливості. По-перше, загальнообов'язкові норми мають санкції у вигляді заходів адміністративного стягнення – попередження, штраф, адміністративний арешт тощо; внутрішні апаратні, як правило, забезпечуються заходами дисциплінарного стягнення – попередження, догана, сувора догана тощо (у деяких випадках за порушення загальнообов'язкових норм адміністративного права також застосовуються заходи дисциплінарного стягнення). По-друге, санкція у вигляді заходів адміністративного стягнення має універсальний характер, оскільки вона може застосовуватися за порушення норм інших галузей права. Так, за порушення норм законодавства

¹ Адміністративне право України: підручник... С. 42.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р.

про працю, за порушення норм екологічного права тощо. По-третє, санкція у вигляді заходів адміністративного стягнення застосовується чітко визначеним законодавством колом публічних органів та посадових осіб; тоді, коли за порушення вимог організаційних норм дисциплінарні стягнення застосовуються невизначеним колом посадових осіб, інакше кажучи, керівниками будь-якого публічного органу (прокуратури, суду, органу виконавчої влади тощо)¹.

Санкція – не обов'язковий елемент адміністративно-правової норми. Більшість адміністративно-правових норм мають не санкційний, а рекомендаційний характер. Замість санкції також може міститися заохочення.

У науці адміністративного права зазначається, що елементом норми може бути і заохочення – частина норми, в якій визнаються заслуги особи у виконанні своїх обов'язків. Проте це питання залишається майже не визначеним, мало дослідженим, однак такий стан речей дозволив виокремити проблематику у розробці концепції позитивних санкцій².

4.3. Реалізація норм адміністративного права

Для практичного втілення норм адміністративного права в життя необхідно забезпечити безумовну відповідність поведінки суб'єктів адміністративного права (тобто майбутніх потенційних учасників відносин у сфері публічного адміністрування) вимогам правової норми. Тому правомірні дії суб'єктів, що відповідають приписам норм адміністративного права і полягають у здобутті, використанні прав чи дотриманні юридичних обов'язків у сфері публічного адміністрування, визначають реалізацію цих норм.

Реалізація норм адміністративного права – це процес практичного втілення в життя суб'єктами адміністративного права волі, вираженої в нормах. Існує чотири форми реалізації норм адміністративного права: виконання, використання, дотримання і застосування³.

¹ Адміністративне право України: підручник... С. 43.

² Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. Київ: ЦУЛ, 2011. С. 16.

³ Адміністративне право України: підручник... С. 44.

Виконання – це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо виконання юридичних обов'язків. Так, до цього варіанта реалізації адміністративно-правових норм належать такі дії, як сплата податків, подання звітів, здійснення реєстрації, одержання паспорта тощо.

Використання – це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо здійснення наданих йому юридичних прав (можливостей). Діями щодо використання адміністративно-правових норм є: подання скарги, заява про відпустку, використання наданих державою пільг тощо.

Дотримання – це пасивна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин, який не допускає порушень адміністративно-правових заборон.

Застосування – це діяльність публічної адміністрації з вирішення конкретних справ і видання індивідуальних юридичних актів, що ґрунтуються на вимогах матеріальних або процесуальних норм¹. Застосування полягає у встановленні піднормативних формально-обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів з метою створення умов, необхідних для реалізації ними певних норм.

Норми адміністративного права здебільшого реалізуються шляхом виконання та застосування. Застосування норм адміністративного права, на відміну від інших форм реалізації, має активний публічно-владний характер і здійснюється в установленому законом порядку.

Суть застосування адміністративно-правових норм має прояв у діяльності органів публічної влади, посадових осіб щодо конкретного факту, який має юридичне значення, і підведення його під певну адміністративну норму. У результаті застосування норми адміністративного права виникають, змінюються або припиняються відповідні адміністративно-правові відносини. Такі зміни відбуваються в результаті дії суб'єкта, який застосовує норми права і своїми діями хоче досягти мети, закладеної в нормі. Правозастосовна діяльність суб'єктів адміністративного права складається із встановлення обставин справи, вибору норми права, яка регулює конкретні відносини, з'ясування її змісту та прийняття у справі конкретного рішення.

¹ Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко... С. 45.

Прийняття рішення у справі і буде реалізацією публічної влади. Дії уповноважених органів щодо застосування норм адміністративного права залежно від їх цілей можна поділити на кілька груп, до змісту яких мають належати: 1) дії, які мають своєю метою юридичне забезпечення, задоволення тих чи інших потреб суспільства і людини, зокрема; 2) дії з притягнення до відповідальності порушників адміністративно-правових норм¹.

Для з'ясування суті застосування адміністративно-правових норм правозастосовчу діяльність уповноважених органів необхідно розглядати в регулятивній та правоохоронній формах.

Регулятивна форма правозастосовчої діяльності допомагає вирішенню конкретних справ публічного адміністрування: організаційних, господарських, соціально-культурних та зовнішньополітичних питань, вирішення яких допомагає реалізації прав та законних інтересів: громадян, державних органів, підприємств, установ, громадських організацій у сфері публічного адміністрування.

Правоохоронна форма служить для охорони адміністративних відносин, урегульованих нормами адміністративного права. За допомогою правоохоронної форми діяльності вирішуються суперечності щодо юридичних фактів, які виникають у сфері публічного адміністрування, в охороні правового статусу державних органів і громадських організацій, їх посадових осіб і громадян та в застосуванні до цих суб'єктів заходів адміністративного примусу за невиконання юридичних обов'язків.

Застосування норм адміністративного права органами публічної адміністрації поділяється за цілеспрямованістю, засобом вираження та методом застосування.

Зміст так званих цілеспрямованих норм сановлять *внутрішня* та *зовнішня* правозастосовча діяльність публічної адміністрації. Внутрішня правозастосовча діяльність забезпечує вирішення організаційно-штатних питань, керівництво підрозділами в органах виконавчої влади, а також управління підлеглими органами та співробітниками. Зовнішню правозастосовчу діяльність спрямовано на реалізацію покладених на публічну адміністрацію адміністративних зобов'язань.

За засобом вираження правозастосовча діяльність може мати прояв у *словесній* і *конклюдентній* формах. Словесна форма пра-

¹ Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навч. посіб. ... С. 31.

возастосовчої діяльності може мати письмове та усне вираження. Більше за все використовується письмовий спосіб вираження. Усний спосіб використовується при вирішенні управлінських питань, які мають оперативний характер. Конклюдентна форма правозастосування може мати вираження у вигляді жестів, рухів, знаків, сигналів та інших дій, які виражають волевиявлення суб'єктів застосування норм адміністративного права¹.

Головне завдання застосування адміністративно-правової норми полягає саме у висвітленні її приписів щодо суб'єктів управлінських відносин залежно від характеру життєвої ситуації, до якої потрапляють учасники таких відносин.

Акт застосування норми адміністративного права встановлює правило поведінки індивідуального характеру, тому він належить до індивідуальних актів, але не всі індивідуальні акти є правозастосувальними. Серед індивідуальних актів правозастосувальні посідають особливе місце: вони встановлюють, змінюють, скасовують права й обов'язки конкретних суб'єктів у конкретній життєвій ситуації. Тому службовим призначенням діяльності щодо застосування адміністративно-правових норм є також організація управлінських відносин.

Є певні вимоги щодо правильного застосування правових норм. Це, насамперед, вимога законності, що означає прийняття правозастосувального рішення тільки: 1) у межах повноважень правозастосовуючого органу; 2) на підставах, передбачених у гіпотезі норм, що застосовуються; 3) за процедурою, встановленою законом; 4) у цілковитій відповідності до змісту закону; 5) у формі, передбаченій законом.

4.4. Дія норм адміністративного права у часі, просторі та за колом осіб

Визначення юридичної сили дії норм адміністративного права має важливе значення, оскільки вони діють як регулятори суспільних відносин у сфері публічного адміністрування. Лише у визначеному

¹ Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко... С. 46.

просторі, часі і щодо певної категорії осіб¹. Таким чином, норми адміністративного права мають певні просторовий і часовий кордони.

Дія адміністративно-правової норми у просторі. Дія у просторі пов'язана з територією. Дія більшості адміністративно-правових норм є обмеженою територією держави. Причому серед них слід розрізняти норми, які діють у масштабах усієї держави, а також норми локальні (це норми, прийняті обласною адміністрацією, органами місцевого самоврядування). Однак є група адміністративно-правових норм, дія яких не є обмеженою державним кордоном. По-перше, це норми, які регламентують поведінку екіпажу та пасажирів на судах торговельного мореплавства та рибальських судах у відкритому морі; по-друге, це норми, які регламентують діяльність українських установ (дипломатичних представництв, консульств та ін.) за кордоном, поведінку екіпажу на військових судах як у відкритому морі, так і в іноземних портах.

Норми адміністративного права України діють і стосовно поведінки громадян, які знаходяться на літаку (у польоті). Відповідно до ст. 33 Конвенції ООН по морському праву «Прилегла зона», прибережна держава може встановлювати прилеглу зону (зона не може поширюватися за межі 24 морських миль від ліній, якими відміряється ширина територіального моря)². Конвенція передбачає, що в цій додатковій зоні можуть діяти норми, які встановлюють митні, фіскальні, імміграційні стандарти, правила і відповідальність за їх порушення.

У цій же Конвенції ООН 1982 р. закріплюється положення про виключні економічні зони. У розвиток цього Верховна Рада України прийняла Закон «Про виключну (морську) економічну зону», а в 1996 р. Кабінет Міністрів України своєю постановою затвердив Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні³. Відповідно до цих актів, Украї-

¹ Адміністративне право України Т. 1. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галонько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єшук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галонька. Херсон: Гринь Д. С., 2015. С. 36.

² Конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права (ст. 33): Конвенція від 10.12.1982 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_057.

³ Про затвердження Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні: Постанова КМУ від 12.06.1996 р. № 642. Дата оновлення: 04.09.2003 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/642-96-%D0%BF>.

на з метою забезпечення своїх суверенних прав ухвалює акти щодо розвідки, експлуатації, охорони живих ресурсів і управління ними, а також встановлює адміністративні санкції за порушення норм, що містяться у цих актах. Цілком зрозуміло, що за межами кордону України діють тільки ті, що відповідають вимогам Конвенції ООН з морського права.

Специфічну дію у просторі мають міжнародні норми адміністративного права. По-перше, ці норми можуть діяти незалежно від кордонів тієї чи іншої країни, тобто це норми необмеженої дії. Так, Міжнародний кодекс управління безпекою торговельного мореплавства містить значну частину норм міжнародного адміністративного права, які є обов'язковими для судновласників та членів екіпажів торговельних суден, незалежно від того, ратифікувала країна, до якої вони належать, цей документ, чи ні¹. Можна також згадати норми міжнародної конвенції щодо взаємної адміністративної допомоги у запобіганні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства, у преамбулі якої вказано, що протидія порушенням митного законодавства може бути ефективною за умови співробітництва між митними адміністраціями. По-друге, міжнародні адміністративно-правові норми можуть діяти у межах визначеної території. Останнім часом збільшується кількість наддержавних адміністративно-правових норм, які регламентують управлінські відносини у межах кордону групи держав. Так, створення Європейського Співтовариства обумовило створення європейського парламенту та органів управління, що діють у межах цього співтовариства. Створення СНД також обумовило появу цілої низки адміністративно-правових норм, які діють у межах території СНД. По-третє, необхідно виокремити групу адміністративно-правових норм, які регламентують внутрішньоапаратні відносини, що виникають у процесі функціонування міжнародних урядових та неурядових установ². Так, наприклад, складну структуру мають Всесвітня торговельна організація, Всесвітня митна організація, Міжнародна морська організація та ін., статути яких передбачають компетенцію підрозділів та інших структурних одиниць цих міжнародних органів (норми матеріаль-

¹ Міжнародний кодекс з управління безпеки експлуатації суден і попередження забруднення від 04.11.1993 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_304.

² Адміністративне право України: підручник... С. 49.

ного міжнародного адміністративного права) та порядок її здійснення (норми міжнародного адміністративного права).

Дія адміністративно-правової норми у часі. Вступ адміністративно-правової норми в законну силу залежить від деяких факторів. По-перше, це залежить від території дії норми. Набрання чинності міжнародною адміністративно-правовою нормою різко відрізняється від процесу введення в дію національної норми адміністративного права. Тому, розглянемо порядок вступу в дію норм національного адміністративного права. По-друге, це пов'язано з юридичною силою норм. Як уже згадувалося, вищу силу мають закони. Набрання ними чинності передбачено Конституцією України. Так, відповідно до ст. 94 Конституції України закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. У разі, якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнято Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачене самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент видає укази і розпорядження. На жаль, Конституція України не передбачає часу набирання ними чинності. Практика пішла шляхом визнання набирання чинності актів Президента України після їх підпису ним. Але ст. 106 Конституції України містить одну важливу вимогу щодо вступу адміністративно-правових норм у дію, що містяться в актах Президента України. У ній вказано, що акти Президента України, видані в межах окремих повноважень, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, який відповідає за акт та його виконання.

Іншим є порядок вступу в дію норм адміністративного права, які містяться в актах Кабінету Міністрів України. Основною формою реалізації компетенції цього органу є його правові акти – постанови і розпорядження. Ці акти підписує Прем'єр-міністр і вони набирають чинності з дня підписання їх, якщо інше не передбачене в цих актах.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. до системи центральних органів виконавчої влади України належать: міністерства, державні служби, агентства, інспекції, органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також комісії¹. Тому, як правило, акти, що видаються цими органами (переважна більшість видається у формі наказу керівника), набирають чинності після підпису їх керівником, або у строк, який вказано в акті.

Як уже зазначалося, в системі норм адміністративного права значне місце посідають норми, які приймаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування, у т.ч. локальні норми. Порядок набрання ними чинності встановлюється Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Важливо знати також і межі дії норми права у часі. Слід розглядати два варіанти межі дії – перспективні і зі зворотною силою. Перші – діють стосовно відносин, які виникають після набрання нормою чинності; другі – регулюють відносини, які виникли до набрання нею чинності. Другий варіант зустрічається дуже рідко, але він має важливе значення щодо відповідальності правопорушника, оскільки це норма, яка пом'якшує відповідальність за раніше вчинене порушення.

Дія норми закінчується або тоді, коли її відмінено (чи замінено на нову), або у зв'язку із закінченням того строку, на який її було прийнято.

Дія адміністративно-правової норми щодо кола осіб. Встановлення обсягу і дії адміністративно-правової норми щодо кола осіб має значення перш за все для з'ясування їх адміністративно-правового статусу. Більшість з адміністративно-правових норм встановлюють загальні вимоги для визначення особи (фізичної особи чи колективного суб'єкта), не зважаючи на громадянство особи, посаду,

¹ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 10.09.2014 р. № 442. Дата оновлення: 08.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>.

яку вона займає, а також не зважаючи на форму власності, колективного суб'єкта, його підпорядкованість тощо. Ці норми належать до норм загальної дії¹. Так, наприклад, усі особи, що перебувають на території України, мають право на оскарження дій органів виконавчої влади у разі порушення ними прав особи.

Але є інші групи норм, які встановлюють додаткові права та обов'язки суб'єкта, визначають особливі умови відповідальності тощо, тому при колізії норм загальних і особливих діють особливі норми. У залежності від кола осіб, щодо яких діють адміністративно-правові норми, вони поділяються на ті, що визначають адміністративно-правовий статус: 1) колективних суб'єктів права; 2) окремих осіб.

У свою чергу, перша група норм поділяється на норми, що регламентують статус: а) органів виконавчої влади; б) громадських об'єднань та ін.; норми другої групи також визначають адміністративно-правовий статус: а) громадян України; б) іноземців; в) біженців та ін.

Особливе місце посідають норми, дія яких поширюється на посадових осіб. З одного боку, посадова особа – це індивід, який підпадає під дію норм, що встановлюють адміністративно-правовий статус особи; з іншого – посадова особа має повноваження як представник того чи іншого органу (організації). Тому він повинен нести відповідальність не тільки за порушення тих обов'язків, що зобов'язана виконати будь-яка особа, але й за порушення обов'язків, які покладаються на неї як посадову особу того чи іншого органу². Слід звернути увагу на те, що не варто ототожнювати статус осіб, які перебувають на посаді державних службовців, і тих осіб, які виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки. Є ще одна група осіб, особливості статусу яких обумовлюють і особливості дії стосовно них тих чи інших норм, тобто незважаючи на загально визначений принцип рівності усіх перед законом, щодо військовослужбовців деякі норми адміністративно-деліктного права не діють. Можна також зазначити, що адміністративний арешт не застосовується до вагітних жінок, а також жінок, що мають дітей віком до 12 років, та до осіб, які не досягли 18 років, інвалідів I і II груп.

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Корнута Л. М., Панфілов О. Є. Сідор М. І. Основи адміністративного права України : навч.-метод. посіб. Одеса: Фенікс, 2015. С. 17.

² Адміністративне право України: підручник... С. 52.

4.5. Систематизація норм адміністративного права

Значна кількість адміністративно-правових норм, а також не менш значна кількість джерел цих норм (закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та ін.) створюють значні труднощі у їх застосуванні (щодо вибору норми, її аналізу, визначення органу, особи тощо). Такий стан речей не сприяє підвищенню рівня знання громадянами своїх прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування, а також створює інші негативні наслідки для життя. Тому питання щодо систематизації норм адміністративного права завжди було дуже важливим, але після прийняття Конституції України розв'язання цього питання стало невідкладним. Це пов'язано з необхідністю реформування адміністративного права відповідно до сучасних реалій сьогодення, зі зміцненням гарантій прав людини у сфері публічного управління, взагалі – зі створенням правової держави.

Систематизація адміністративно-правових норм – це діяльність державних органів або громадських об'єднань, окремих громадян, спрямована на впорядкування адміністративного законодавства. Своєю метою ця діяльність має передусім забезпечення зручності користування та доступності адміністративно-правового матеріалу. Крім того, вона сприяє вивченню цього матеріалу, висновкам щодо ефективності його дії та удосконалення. Однак, робота щодо систематизації адміністративно-правових норм зустрічається зі значними труднощами.

Адміністративне право належить до кола самих несистематизованих галузей права. Цьому пояснення – адміністративне право є багатопрофільним, оскільки його норми регулюють надзвичайно велике коло відносин, які виникають у сфері публічного адміністрування, а це пов'язано з багатогалузевою сферою публічного адміністрування, причому суспільні відносини, що виникають в одній галузі (напр., охорони здоров'я), значною мірою відрізняються від відносин, які виникають у сфері охорони громадського порядку. До того ж, ця галузь права (і законодавства) є дуже мобільною, тобто її зміст залежить від режиму, що панує в державі, від зовнішньої та внутрішньої політики та інших об'єктивних та суб'єктивних факторів. Є й інші обставини, які затримують процес систематизації цієї галузі права. Але, незважаючи на ці труднощі, він відбувається, при-

чому останніми роками дуже цілеспрямовано. Однак, для того, щоб охарактеризувати досягнення цього процесу, слід звернути увагу на те, що систематизація адміністративно-правових норм є багато-структурним процесом.

Виокремлюють три різновиди систематизації: кодифікацію, ін-корпорацію та консолідацію.

Кодифікація – це діяльність, спрямована на створення нового адміністративно-правового акта внаслідок перегляду діючого законодавства. До нового кодифікаційного акта включаються як діючі норми, які виправдали себе раніше, так і вводяться нові, що вносять зміни до правового регулювання або ж усувають прогалини у цьому регулюванні. Для адміністративного права характерним є те, що кодифікаційні акти, як правило, мають форму основ законодавства, кодексів, статутів, положень тощо. Кодифікація має тільки офіційний характер і виконується лише компетентними державними органами. Вона поділяється: на 1) загальну (кодифікований нормативний акт з основних галузей права – звід законів); 2) галузеву (нормативно-правові акти певної галузі законодавства – основи законодавства, кодекси); 3) міжгалузеву (кілька галузей).

Спроби кодифікувати адміністративно-правові норми історично здійснювалися неодноразово. Потреба в кодифікації пояснювалася двома основними причинами. По-перше, вважалося, що відсутність кодифікації норм адміністративного права призводить до існування правових норм адміністративного права, які суперечать одна одній, виключають одна одну. І по-друге, не кодифіковане адміністративне право сприяло зростанню прогалин у праві¹. Але таку спробу було реалізовано лише один раз, зусиллями науковців та практиків 12 жовтня 1927 р. було прийнято Адміністративний кодекс УРСР². Серед основних завдань кодифікований акт визначав забезпечення запровадження революційної законності в адміністративній галузі та систематизацію правил, що регулюють відповідно до основних принципів радянського ладу діяльність адміністративних органів та інших органів влади у цій галузі, тобто основним його завданням

¹ Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. С. 42.

² Адміністративний кодекс УРСР. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського руху України. 1927. № 1. С. 63-65.

було закріплення повноважень адміністративних органів та інших органів влади. Це зрозуміло, оскільки у період соціалістичних перетворень права особа (громадянин) у галузі державного управління зовсім не мав ніякого значення. Знайомство з Адміністративним кодексом 1927 р. дає змогу стверджувати, що ці завдання він виконав повністю. Отже, на той час це був дуже важливий документ, структура і деякою мірою зміст свідчили про високий стан наукової думки в Україні взагалі і адміністративно-правової, особливо адміністративно-деліктної, зокрема.

Однак негативний досвід є також досвід. Тому вивчення практики спроб кодифікувати адміністративно-правові норми дали змогу зробити висновок щодо неможливості створення єдиного кодифікаційного акта, в якому можна було об'єднати усі, або більшість адміністративно-правових інститутів, оскільки вони дуже відрізняються один від одного за сферою регулювання суспільних відносин (хоча й у межах публічного адміністрування). Тому було визначено інший шлях – здійснити кодифікацію адміністративно-правових норм у залежності від тієї чи іншої сфери публічного управління, яких вони регулюють. Першою такою спробою стала кодифікація адміністративно-деліктного законодавства. Так, 23 жовтня 1980 р. було прийнято Основи законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення¹. На підставі цього закону, з урахуванням деяких особливостей, що були притаманними на той період організації боротьби з правопорушеннями в Україні, було прийнято Кодекс про адміністративні правопорушення 1984 р.². Вже у період незалежності України було прийнято та реформовано КАС України³, МК України⁴, ПовК України⁵ та ін.

¹ Адміністративне право України: підручник... С. 55.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р.

³ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747. Дата оновлення: 10.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

⁴ Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495. Дата оновлення: 01.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.

⁵ Повітряний кодекс України: Закон України від 19.05.2011 р. № 3393. Дата оновлення: 16.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text>.

Однак, слід сказати, що багато з прийнятих актів є вже застарілими, окрім того у зв'язку з необхідністю підвищувати захист людини у сфері адміністрування, враховувати міжнародні правила і стандарти та інші фактори, одним із напрямків проведення правової реформи є реформування саме адміністративного права. Тому на черзі прийняття нового кодексу про адміністративні правопорушення, та інших, а також розробка раніше не існуючих кодифікованих актів.

На теперішній час питання кодифікації адміністративного законодавства все ще залишається надзвичайно актуальним, що підтверджувалося, зокрема, Концепцією адміністративної реформи в Україні 1998 р.¹, в якій, свого часу, наголошувалося на тому, що ключове місце у правовому забезпеченні адміністративної реформи посідає адміністративне право, норми якого мають бути спрямованими на встановлення і регламентацію таких взаємовідносин громадян, в яких кожній людині має бути гарантовано реальні додержання та охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення.

Вирішення таких завдань, на думку розробників Концепції, крім іншого, передбачає і проведення кодифікації адміністративного законодавства. У цьому аспекті пропонувалося розпочати роботу з розробки окремих кодифікованих нормативних актів, які могли би у майбутньому увійти до складу узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів або книг. Подібна позиція підтримується також і вченими-адміністративістами, серед яких нині переважає думка про необхідність проведення саме часткової кодифікації адміністративного права, оскільки усі чітко усвідомлюють той факт, що створити єдиний всеохоплюючий за своїм змістом Адміністративний кодекс неможливо та й не доцільно з огляду, насамперед, на поліцентричність нормативної структури і високу рухомість окремих інститутів адміністративного права². У зв'язку із цим, оптимальним у цій ситуації вбачається поетапна кодифікація окремих підгалузей та інститутів адміністративного права.

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810. Дата оновлення: 28.05.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

² Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник... С. 49-50.

Інкорпорацію, як форму систематизації, використовує достатньо значне коло осіб, але серед них цією формою найбільш користуються так звані «силові структури» – Національна поліція, Державна фіскальна служба та ін. Це пов'язано з тим, що правила, які містяться в інкорпораційних актах, тією чи іншою мірою стосуються регулювання поведінки громадянами у певній сфері публічного адміністрування, тому виконання цими структурами своїх обов'язків безпосередньо залежить від рівня усвідомленості громадян щодо норм адміністративного права, що регулюють суспільні відносини у сфері, в якій ці структури працюють. Поряд із цим, рівень інкорпорації залежить також від стану наукових розробок проблем адміністративного права, а також від наукових інтересів того чи іншого наукового колективу (окремого науковця). Природно, що акти, в яких містяться адміністративно-правові норми, що регулюють відносини у сфері громадського порядку, можуть бути інкорпорованими фахівцями у цій галузі – Національна академія МВС України, Національний університет МВС України, Національний університет «Одеська юридична академія», у сфері митної справи та мореплавства – Державна морська академія, Національний університет «Одеська юридична академія» та ін.

Консолідація норм адміністративного права являє собою діяльність того чи іншого органу, державної влади, передусім органів виконавчої влади, яка має на меті об'єднання в один, виданих цим органом декількох нормативних актів, при цьому виключаються дублюючі та застарілі норми, тобто консолідація – це діяльність щодо систематизації тільки тих норм адміністративного права, які свого часу прийняв відповідний орган¹. На жаль, консолідація як форма систематизації здійснюється дуже рідко, хоча вона є дуже корисною як для певної групи осіб, які повинні знати норми адміністративного права, що регламентують їхні взаємовідносини з органами публічного адміністрування, так і для державних органів (та їхніх посадових осіб), які повинні користуватися цими нормами.

¹ Адміністративне право України: підручник... С. 56.

Глава 5

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОВІДНОСИНИ

5.1. Поняття та ознаки адміністративних правовідносин

У будь-якому суспільстві існують різноманітні відносини між окремими особами та різними об'єднаннями людей. Усі вони до певної міри є упорядкованими, організованими, значна частина з них регулюється нормами права. Головне призначення норм права – бути регулятором суспільних відносин. Регулюючи ті чи інші відносини, право надає їм правового характеру, правової, юридичної форми, в результаті чого вони й стають правовими. Таким чином, у загальному розумінні правові відносини – це суспільні відносини, урегульовані правом. Але правові відносини з'являються не лише тому, що діють правові норми, але й тому, що певні суспільні відносини об'єктивно потребують правової регламентації, не можуть нормально розвиватися без неї¹.

Адміністративно-правові відносини являють собою вид суспільних відносин, які виникають щонайменше між двома суб'єктами та регулюються нормами адміністративного права². Характерною ознакою адміністративно-правових відносин є те, що органи публічної адміністрації є у них владною стороною, яка реалізовує свої виконавчо-розпорядчі повноваження³, тобто має право на прийняття владного (обов'язкового) рішення⁴.

Одними з найбільш принципових видів адміністративно-правових відносин є ті, що виникають між суб'єктом публічної адмі-

¹ Адміністративне право України. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд та ін.; за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон: Гринь Д. С., 2015. Т. 1. С. 37.

² Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. С. 120.

³ Коваленко В. В. Курс адміністративного права України. Київ: Юрінком Інтер, 2012. URL: <http://westudents.com.ua/knigi/433-kurs-adminstrativnogo-prava-ukrani-kovalenko-vv.html>.

⁴ Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Суєнко та ін. / за ред. В. В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 47.

ністрації та приватною особою. Адміністративно-правові відносини виникають внаслідок застосування норми адміністративного права щодо конкретного суб'єкта. З огляду на це вони завжди є конкретизованими. Таким чином, не можуть існувати загальні адміністративно-правові відносини, тобто такі, в яких учасники не є чітко визначеними. Адміністративно-правові відносини тісно пов'язані із суб'єктивними публічними правами, які є їх основним елементом. Вони у певних випадках є наслідком, а іноді – передумовою суб'єктивного права¹. Про значення адміністративно-правових відносин може йтися в теоретичному та практичному аспектах².

Практичне значення адміністративно-правових відносин має прояв у сфері адміністративного судочинства. Так, відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових (фактично – адміністративно-правових) відносин³. Таким чином, як приватна особа, яка звертається по захист до адміністративного суду, так і суддя адміністративного суду, який вирішує питання щодо прийняття позову до свого провадження, мають надати відповідь на запитання, чи є спірні правовідносини адміністративно-правовими? У разі, якщо останні є адміністративно-правовими, позов має розглядатися за правилами адміністративного судочинства, у разі, якщо відносини не будуть визнані адміністративно-правовими, – за правилами цивільного або господарського судочинства⁴. Встановлюючи у такому випадку юридичну природу спірних правовідносин, необхідно враховувати *ознаки*, властиві адміністративно-правовим відносинам:

1) виникають, змінюються та припиняються на підставі норм адміністративного права;

¹ Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. С. 57.

² Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. Т. Гарашук, О. В. Дьяченко [та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. С. 49.

³ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747. Дата оновлення: 10.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

⁴ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко; за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. С. 121.

2) пов'язані з реалізацією (захистом) суб'єктивних публічних прав учасників таких відносин;

3) мають своєю основою публічні інтереси;

4) можуть виникати між будь-якими суб'єктами адміністративного права, наділеними правами та обов'язками, закріпленими у нормах адміністративного права;

5) пов'язуються з реалізацією публічних завдань, тобто тих завдань, які належать до виняткової компетенції суб'єктів публічної адміністрації¹.

Поряд із цим адміністративні правовідносини характеризуються рядом **особливостей**:

1) вони, як правило, є «владовідносинами», оскільки виникають у результаті здійснення публічного адміністрування, тобто державно-владного впливу однієї сторони на іншу для досягнення певної мети;

2) обов'язковим учасником адміністративних правовідносин є державний орган або посадова особа, наділена певними державно-владними повноваженнями;

3) вони виникають за ініціативи однієї із сторін і згода іншої сторони при цьому не потрібна. Інколи вони виникають усупереч бажанню іншої сторони;

4) вони, як правило, виникають за принципом «влада – підпорядкування»;

5) адміністративні правовідносини – це управлінські правові відносини, оскільки вони виникають у зв'язку з функціонуванням і діяльністю органів державної влади, тобто при здійсненні публічного адміністрування;

6) у разі порушення однією із сторін своїх обов'язків, відповідальність наступає не перед іншою стороною, а перед державою в особі її державних органів або посадових осіб;

7) спір, який виникає між учасниками адміністративних правовідносин, розглядається як у судовому, так і в адміністративному порядку³.

¹ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб.... С. 121.

² Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 4. С. 56.

³ Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Оdesa: Юрид. л-ра., 2003. С. 65.

5.2. Структура та види адміністративних правовідносин

Структура адміністративно-правових відносин містить у собі суб'єкти, об'єкти та зміст.

Суб'єктом адміністративних правовідносин можуть бути як фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства та ін.), так і юридичні особи (державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, суспільні організації, політичні партії, релігійні організації та ін.). Для того, щоби бути суб'єктом адміністративних правовідносин, необхідно володіти адміністративною правосуб'єктністю, тобто адміністративною правоздатністю, адміністративною дієздатністю та адміністративною деліктоздатністю.

Адміністративна правоздатність – це здатність особи мати права та обов'язки у сфері публічного адміністрування. У фізичних осіб вона настає з моменту народження і закінчується смертю особи. Її не можна відібрати або передати. В адміністративній науці існує точка зору стосовно того, що особа може бути тимчасово позбавленою адміністративної правоздатності (напр., у разі адміністративного арешту особу позбавлено права на свободу пересування).

Адміністративна дієздатність – це здатність особи самостійно реалізувати свої права й обов'язки у сфері публічного адміністрування. У фізичних осіб виокремлюють загальну, часткову та обмежену дієздатність. Загальна адміністративна дієздатність настає з 18 років за умови, що особа є осудною, тобто вона розуміє значення своїх дій та може ними керувати. Часткова дієздатність настає, як правило, з 16 років, за умови осудності цієї особи. Однак, при цьому слід зазначити, що у жодному нормативно-правовому акті не вказується цей вік. У ряді випадків часткова дієздатність може наступати після досягнення молодшого віку (напр., школярі).

Адміністративна деліктоздатність – це здатність особи нести адміністративну відповідальність за свої вчинки. Вона, за загальним правилом, настає після досягнення 16 років. Водночас необхідно зазначити, що в ряді випадків адміністративна деліктоздатність може наступити у більш пізньому віці (17 років – для призовників).

Стосовно адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб слід зазначити, що вона настає з моменту створення державного органу або реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності. Її обсяг

визначається законом, положенням, статутом. На відміну від фізичних осіб, адміністративна право- і дієздатність юридичних осіб настає одночасно. Інколи для її настання, окрім реєстрації, необхідно ще одержати дозвіл (ліцензію) на зайняття відповідною діяльністю.

Об'єктом адміністративних правовідносин є те матеріальне або нематеріальне благо, на використання чи охорону якого спрямовано суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників адміністративно-правових відносин. Це блага матеріальні або нематеріальні, а також певні дії, заради яких суб'єкти вступають в адміністративно-правові відносини¹.

Об'єктом адміністративно-правових відносин може бути все, що здатне служити здійсненню публічних інтересів. У цій ролі можуть перебувати права людини і громадянина, право власності та послуги інших осіб.

Зміст адміністративних правовідносин становлять суб'єктивні юридичні права та юридичні обов'язки². **Суб'єктивні юридичні права** – це міра дозволеної поведінки, що забезпечується державою (свобода переміщення, право на державну службу, право на звернення тощо). **Юридичні обов'язки** – це міра необхідної поведінки, яка забезпечується державою. При цьому, у певних випадках особа повинна утримуватися від вчинення певних дій (дрібного хуліганства, невиконання своїх обов'язків, порушення дисципліни), в інших, навпаки, здійснювати їх (одержати дозвіл на зайняття певним видом діяльності, своєчасно розглянути звернення тощо).

Виходячи з того, що адміністративно-правові відносини є поєднанням фактичних суспільних відносин та адміністративно-правових норм, які надають фактичним суспільним відносинам адміністративно-правової форми, розрізняють фактичний і юридичний зміст адміністративно-правових відносин.

Фактичний зміст адміністративно-правових відносин – це фактичні соціальні, економічні, культурні, політичні та інші відноси-

¹ Адміністративне право України Т. 1. Загальне адміністративне право : навч. посіб.... С. 40.

² Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, Л. М. Корнута та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ІЛІОС, 2021. 656 с. С. 30. URL: <https://sipl.com.ua/wp-content/plugins/pdfjs-viewer-shortcode/pdfjs/web/viewer.php?file=/wp-content/uploads/2021/01/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0>.

ни, які отримали через опосередкування адміністративно-правових норм свою юридичну форму. Вони зберегли фактичний зміст, але завдяки адміністративно-правовим нормам набули нових якостей.

Юридичний зміст адміністративно-правових відносин – це взаємозв'язок зафіксованих в адміністративному праві суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративно-правових відносин¹.

Підставою виникнення адміністративних правовідносин є юридичні факти².

У той же час необхідно зазначити, що питання структури адміністративно-правових відносин вченими розглядаються по-різному. Так, професор В. В. Коваленко у підручнику «Курс адміністративного права України» до складових адміністративно-правових відносин зараховує: юридичну основу (матеріальні і процесуальні адміністративно-правові норми, на підставі яких виникають відносини), юридичні факти (дії чи події як фактична підстава виникнення правовідносин), суб'єкти та об'єкти³.

У зв'язку з багатоаспектністю предмета адміністративного права виникає кілька критеріїв класифікації адміністративних правовідносин. Серед них можна виокремити такі *види*.

1. Залежно від *галузевої приналежності*: а) матеріальні правовідносини; б) процедурні правовідносини⁴. *Матеріальні правовідносини* – це відносини пасивного типу. Вони виражають статичну функцію права. Такі відносини складаються на основі уповноважених і заборонних адміністративно-правових норм, тобто норм матеріальних. Відносини такого типу, що виникають одного разу, можуть тривалий час залишатися «нерухомими», статичними. Так відносини між громадянином, що одержав право на пільги, та органом публічного управління, який надає ці пільги, будуть перебувати у статичному стані (залишатися матеріальними) доти, доки громадянин не вважатиме за потрібне реалізувати це право. *Процедурні відносини* – це відносини активного типу. Вони виражають динамічну функ-

¹ Адміністративне право України Т. 1. Загальне адміністративне право : навч. посіб.... С. 43.

² Адміністративне право України: підручник... С. 66.

³ Курс адміністративного права України: підручник... С. 47.

⁴ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. С. 70.

цію права. Для їх виникнення є потрібною процесуальна норма. Такі відносини постійно перебувають у розвиткові, тобто є динамічними. Як правило, вони складаються у процесі вирішення управлінських справ (напр., справ про адміністративні правопорушення)¹.

2. За *характером зв'язків між сторонами* адміністративно-правових відносин: а) вертикальні; б) горизонтальні². *Вертикальні* – це відносини субординаційного характеру, тобто відносини влади і підкорення. Вони мають місце там, де одна сторона підпорядкована другій. *Горизонтальні* – правовідносини, в яких сторони фактично і юридично рівноправні. В них відсутні юридично-владні веління однієї сторони, обов'язкові для другої. Адміністративно-правовими такі відносини робить державна воля, що вимагає від суб'єктів вступити у правові зв'язки між собою на паритетних засадах. Ця воля завжди виражена у формі адміністративно-правового акта. Таким чином, підставою для виникнення даних відносин є та сама адміністративно-правова норма. Внаслідок цього суб'єкти (адресати норми) не можуть відмовитися від вступу у правовідносини, а також не можуть вийти за рамки настанов, якими регламентовано їхні взаємні права та обов'язки. Одним із видів горизонтальних адміністративних правовідносин є реординаційні, що виникають за ініціативи фізичних та юридичних осіб у разі їх звернення до публічної адміністрації з метою реалізації свого адміністративно-правового статусу. Яскравим прикладом таких відносин є такі, що виникають з приводу надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг. *Діагональні* – відносини між суб'єктом і об'єктом управління, які знаходяться в різних галузях управлінської системи.

3. Залежно від *функцій, які виконуються*, адміністративно-правові відносини поділяються на: а) регулятивні; б) охоронні. *Регулятивні* – відносини, що пов'язані з реалізацією позитивних завдань публічного адміністрування. Це організація роботи апарату управління, керівництво нижчими структурами, задоволення запитів громадян тощо. *Охоронні* – відносини, які виникають із приводу відповідальності за адміністративні правопорушення. Вони виникають між правопорушником і правозастосовчим органом (його посадовою особою).

¹ Адміністративне право України: підручник... С. 68.

² Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навч. посіб. / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. Київ : Центр учб. літератури, 2015. С. 34.

4. За *характером дій зобов'язаного суб'єкта* можуть бути: а) активні; б) пасивні. *Активні* – відносини, що випливають із зобов'язань суб'єкта вчинити певні дії (громадянин, якому виповнилося 16 років, зобов'язаний отримати паспорт). *Пасивні* – відносини, що випливають із зобов'язань суб'єкта утриматися від вчинення певних дій – вчинення правопорушення.

5. Залежно від *адміністративно правового статусу суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах*, виокремлюють правовідносини: а) між підпорядкованими суб'єктами публічного адміністрування, що перебувають на різному організаційно-правовому рівні, тобто між вищестоящими і нижчестоящими органами; б) між непідпорядкованими суб'єктами однакового організаційно-правового рівня. Це відносини між двома міністерствами, адміністраціями районів області тощо. Такі відносини прийнято називати горизонтальними; в) між органами публічного адміністрування і підпорядкованими їм організаційно підприємствами, корпораціями, концернами тощо. Це відносини між адміністрацією і безпосередньо підприємством; г) між органами публічного адміністрування і підприємствами, установами, організаціями, які організаційно їм не підпорядковані (організаційно від них є незалежними). Це, приміром, відносини між податковою адміністрацією і підприємствами; г) між органами державного адміністрування і структурами місцевого самоврядування. Такі відносини складаються, наприклад, між державною адміністрацією району і виконкомом селищної ради; д) між органами публічного адміністрування і недержавними підприємствами, установами, організаціями; е) між органами публічного адміністрування і громадськими об'єднаннями¹.

6. Залежно від *методів адміністративно-правового регулювання* виокремлюють: а) субординаційні; б) координаційні; в) реординаційні. *Субординаційні* правовідносини виникають тоді, коли одна із сторін є правомочною здійснювати розпорядчі або контрольні повноваження щодо іншої сторони (наприклад, в державній службі). *Координаційні* правовідносини характеризуються тим, що державно-владні повноваження сторін спрямовуються на спільну діяльність для досягнення певної мети або вирішення спільних завдань (наприклад, Міністерство внутрішніх справ України і Служба безпеки України координують свою діяльність щодо боротьби з корупцією). Особливість *реординаційних* правовідносин полягає в тому, що об'єкта управління

¹ Курс адміністративного права України: підручник... С. 48–50.

наділено правом звертатися до суб'єкта управління щодо здійснення ним певних дій, тобто має місце зворотній зв'язок у публічному управлінні (напр., для виконання державного завдання, об'єкт управління є правомочним вимагати від суб'єкта управління його фінансування)¹.

7. Залежно від **юридичної основи** адміністративно-правові відносини поділяються на ті, що регулюються: а) законами; б) підзаконними нормативними актами органів державної влади; в) підзаконними нормативними актами органів місцевого самоврядування; г) нормами адміністративного права, розміщеними у неформалізованих джерелах.

8. За **спрямованістю**: а) зовнішньоорієнтовані адміністративно-правові відносини (напр., відносини у системі «суб'єкт публічної адміністрації – громадянин»); б) внутрішньоорієнтовані адміністративно-правові відносини (напр., відносини в системі «керівник органу виконавчої влади – державний службовець»).

9. За **часовими характеристиками**: а) короткострокові; б) довгострокові. Короткострокові адміністративно-правові відносини виникають на підставі конкретної та разової причини (факту), якою вони й обмежуються у часі (напр., зупинка транспортного засобу працівником патрульної поліції через порушення правил дорожнього руху). Довгострокові адміністративно-правові відносини розвиваються протягом тривалого часу та мають своїм предметом різноманітні правові відносини, що виникають між їх учасниками (напр., відносини, в яких перебуває державний службовець; відносини, які випливають із факту проходження особою військової служби; відносини, пов'язані з виплатою особі соціальної допомоги; відносини, пов'язані з користуванням публічним майном, тощо)².

10. У залежності **від інтересу, що реалізується**: а) владні; б) сервісні. У владних адміністративних правовідносинах державні органи реалізують публічний інтерес, вони діють з волі та на користь конкретного органу, держави і суспільства у цілому. У сервісних же адміністративних відносинах реалізується інтерес приватної особи чи групи осіб. Саме вона є ініціатором виникнення цих відносин, яких покликано реалізувати її законні вимоги до державних органів та держави в цілому³.

¹ Адміністративне право України: підручник... С. 69.

² Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб.... С. 122.

³ Ніканорова О. В. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 6-1. Т. 2. С. 210.

5.3. Юридичні факти як підстави виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин

Юридичний факт – це життєва обставина, з якою норми права пов’язують виникнення, зміну або припинення правовідносин. За наявності норм права без юридичного факту правовідносини є неможливими. Юридичні факти є передумовою правовідносин і виконують певні функції: а) залучення суб’єкта права до правовідносин; б) народження правосуб’єктності, її набуття або виникнення (напр. реєстрація шлюбу неповнолітньою у 17-річному віці).

Отже, юридичні факти не тільки є підставою для виникнення, зміни і припинення конкретних правовідносин, але й цілеспрямований рух останніх є головним наслідком юридичних фактів¹.

Адміністративні правовідносини не є винятком. Підставою виникнення адміністративних правовідносин також є юридичні факти, тобто такі життєві ситуації, з якими закон пов’язує їх виникнення, зміну та припинення. Такі факти є юридичними, тому що, по-перше, на їхню наявність указує норма права (гіпотеза), по-друге, з настанням цих фактів закон пов’язує настання певних юридичних наслідків для адміністративно-правових відносин, а саме їх виникнення, зміну або припинення².

Юридичні факти *класифікуються* за різними підставами.

1. За *юридичними наслідками*: а) правоутворюючі; б) правозмінюючі; в) правоприпиняючі. Правоутворюючі – це юридичні факти, з якими норми права пов’язують виникнення адміністративних правовідносин (напр., наказ про прийняття на посаду державного службовця, вчинення адміністративного правопорушення тощо). Правозмінюючі – юридичні факти, з якими норми права пов’язують зміну адміністративних правовідносин (напр., наказ про переведення державного службовця, винесення постанови у зв’язку з розглядом адміністративної справи тощо). Правоприпиняючі – це юридичні факти, з якими норми права пов’язують припинення адміністративних правовідносин (напр., видання наказу про звільнення державного службовця, сплата правопорушником штрафу тощо).

¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. с рос. Харків: Консул, 2006. С. 369.

² Біла-Тіунова Л. Р., Корнута Л. М., Панфілов О. Є. Сідор М. І. Основи адміністративного права України: навч.-метод. посіб. Одеса: Фенікс, 2015. С. 20.

Слід зважити на те, що один і той самий юридичний факт може бути правоутворюючим, правозмінюючим та правоприпиняючим для суб'єктів, які є сторонами адміністративних правовідносин.

2. За *вольовою ознакою*: а) дії; б) події. *Дії* – це вольова поведінка суб'єктів, з якою пов'язані виникнення, зміна та припинення адміністративних правовідносин. Дії бувають:

а) правомірні: юридичні акти індивідуального характеру – укази і розпорядження Президента України, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій та ін. (юридичний акт варто розуміти як волевиявлення (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення правових норм, а також визначення на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних відносин); юридичні вчинки – видання ліцензії, документа на право керування транспортним засобом та ін. (юридичні вчинки варто розуміти як правомірні дії суб'єктів публічної адміністрації, з якими закон пов'язує настання певних юридичних наслідків);

б) неправомірні: адміністративні або дисциплінарні проступки, за які настає відповідальність, що передбачена нормами адміністративного права.

Події – це такі юридичні факти, які не залежать від волі суб'єктів правовідносин (смерть людини, стихійне явище, закінчення строку давності та ін.)¹. Дії, на відміну від подій, залежать від волі та свідомості людини, оскільки вони здійснюються нею з певною метою.

У теорії права виокремлюють і поняття «юридичні стани», які характеризуються тим, що їх виникнення та припинення має певний часовий проміжок, який і є постійним юридичним фактом для протікання тих правовідносин, що пов'язані з такими станами. Наприклад, перебування особи у правовому статусі біженця. Так, загальне позначення такої особи у статусі біженця є підставою для користування встановленими законодавчими актами правами, перебування під правовою охороною держави Україна відповідно до внутрішнього законодавства та міжнародно-правових договорів. При цьому це не означає здатність використовувати свій стан для вступу у будь-які правовідносини.

¹ Адміністративне право України: підручник... С. 62.

РОЗДІЛ 2

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 6

ФІЗИЧНІ ОСОБИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

6.1. Фізичні особи в системі суб'єктів адміністративного права

Утвердження «людиноцентристської» моделі побудови суспільства обумовило визначення нових векторів розвитку держави, зокрема спрямованістю на забезпечення прав, свобод і законних інтересів невлadних фізичних і юридичних осіб, обслуговування суспільства та задоволення публічних інтересів. Зазначене призвело до посилення ролі фізичних осіб серед суб'єктів адміністративного права.

Для з'ясування місця фізичних осіб у системі суб'єктів адміністративного права необхідним є розмежування таких категорій, як: «людина», «особа», «особистість», «громадянин», які доволі часто використовуються на нормативному рівні як синонімічні.

Під поняттям «*людина*» розуміється жива істота, яка стоїть на найвищому щаблі розвитку живих організмів на Землі¹ та володіє можливістю мислити і говорити, створювати знаряддя праці та використовувати їх у процесі суспільної праці. Поняття «людина» є загальним, спільним та об'єднуючим для таких категорій, як особистість та особа. Особистістю є конкретна людина з урахуванням таких її аспектів, як: культура, духовні, моральні та інші якості, особливості характеру, поведінки, що в цілому характеризуються відповідним ступенем соціальної зрілості та прагненням проявити свої індивідуальні здібності. Поняття ж «*особа*» є більш полісеман-

¹ Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4: Н-П. 720 с. URL: <http://leksika.com.ua/legal>.

тичним і містить у своєму розумінні як окрему людину, індивіда, що посідає певне, переважно високе, становище у суспільстві, у колективі, так і поняття «людська індивідуальність» особистості; людина як втілення індивідуального начала в суспільстві¹. Отже, поняття «особа» визначає людину не лише з точки зору її зовнішнього вираження, але й розкриває її певний внутрішній зміст.

У нормативно-правових актах поняття «особа» використовується для позначення відповідного суб'єкта права, який є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків і є учасником відповідних правових відносин. У нормах Конституції України під поняттям «особа» розуміється «людина» або «громадянин» (напр., ст. 62 «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду»; ст. 63 «особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом» тощо). Дещо інше розуміння поняття «особа» передбачається в законодавстві, що містить норми адміністративного права, оскільки його зміст розширюється або звужується за допомогою додаткових слів, які додаються загальному поняттю, зокрема: «особа без громадянства», «посадова (службова) особа», «особа, яка вчинила адміністративне правопорушення», «відповідальна особа».

Поняття «*фізична особа*» має узагальнююче значення та означає людину в системі суспільних відносин. В адміністративному праві під фізичною особою як суб'єктом адміністративного права розуміють носія передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування, здатного надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Отже, фізична особа потенційно здатна бути носієм суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у сфері публічного адміністрування, тобто бути учасником адміністративних правовідносин. На відміну від суб'єкта адміністративного права, суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний учасник правових зв'язків у сфері публічного адміністрування, тобто він обов'язково бере в них участь.

¹ Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. Т. 3 «Обе-Роб» / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. Київ: Аконіт, 1998. С. 149.

Фізичні особи належать до індивідуальних суб'єктів адміністративного права. Такими суб'єктами є: громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці, фізичні особи з іншим спеціальним статусом (напр., житель території з особливим адміністративно-правовим режимом, член адміністративного колективу тощо).

Громадянство України – це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій прояв у їх взаємних правах та обов'язках. Інститут громадянства опосередковує відносини держави та особи, оскільки щодо держави особа відіграє специфічну роль, саме її громадянина, а держава, у свою чергу, адресується до неї не як до людини взагалі, а як до свого громадянина¹. Громадяни є найбільшою групою індивідуальних суб'єктів. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про громадянство»² громадянами України є:

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України, тобто з 24.08.1991 р. постійно проживали на території України;

2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13.11.1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших країн;

3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13.11.1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено запис «громадянин України»; діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України;

4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Слід зазначити, що право на громадянство є невід'ємним правом громадянина України, яке не поєднується з постійними трудовими чи службовими відносинами особи з конкретною організацією.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / ред. колегія: В. Б. Авер'янов. Київ: Юрид. думка, 2004. С. 197-198.

² Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. Дата оновлення 06.06.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.

Головною особливістю становища громадян за адміністративним правом є те, що вони є приватними особами, тобто реалізують свої особисті, загальногромадянські права та обов'язки у сфері публічного адміністрування, а не права та обов'язки виконавчо-розпорядчих органів, громадських організацій чи посадових осіб¹. На всіх осіб, які постійно чи тимчасово перебувають на території України, поширюється юрисдикція Української держави. Однак законодавство у багатьох випадках чітко розмежовує і не ототожнює статус громадянина і статус інших фізичних осіб (зокрема іноземців, осіб без громадянства, біженців та ін.).

Однією з умов побудови в Україні правової, соціально орієнтованої держави є її відкритість для світового співтовариства, що зумовлює появу на території країни все більшої кількості іноземців, які прибувають до України з різними цілями. Саме тому встановлення у законодавстві чіткого адміністративно-правового статусу вказаних категорій осіб дозволить уникнути непорозумінь і правопорушень як з їхнього боку, так і з боку суб'єктів публічної адміністрації. Адміністративно-правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства встановлюється Законами України: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»², «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»³, іншими законами та підзаконними актами з урахуванням Конвенції про статус апатридів від 28.09.1954 р., Конвенції про статус біженців, Декларації про права людини стосовно осіб, які не є громадянами країни, в якій вони проживають, від 13.12.1985 р. та ін.

Іноземцем є особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. **Особою без громадянства** є особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином. **Біженець** – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідань

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2000. С. 152–153.

² Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 18.01.2001 р. № 3773-VI. Дата оновлення 15.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>.

³ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Дата оновлення 04.02.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>.

ння, національності, громадянства (підданства), приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської приналежності 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.

Правовий статус іноземців у різних країнах може містити низку відмінностей, що зумовлюється такими факторами, як: соціально-економічні та політичні умови, характер зовнішньої політики, особливості національного законодавства. Окрім того, на статус іноземців певною мірою впливають правові режими, відповідно до яких правовий статус іноземних громадян різних країн однієї групи може також бути різним. Світовою практикою вироблено такі правові режими щодо іноземців: взаємності, ідентичності, національний режим, режим «відкритих дверей», преференційний (спеціальний), режим найбільшого благосприяння. В Україні для іноземців встановлено національний правовий режим, згідно з яким іноземці урівнюються у правах та обов'язках з громадянами України, за деякими виключеннями. Цей режим до іноземців застосовується за принципом взаємності, який передбачає таке саме ставлення до громадян України в інших державах.

Іноземців наділено тими ж правами і свободами, що й громадян України, вони виконують такі ж обов'язки, якщо інше не встановлено законами та міжнародними договорами України, однак не можна стверджувати, що адміністративно-правовий статус іноземців і громадян України є однаковим. За загальним правилом, адміністративна правоздатність громадянина України виникає з моменту народження і припиняється з його смертю. Натомість, у іноземця, що прибув до країни, адміністративна правоздатність виникає з моменту прибуття і закінчується, коли він залишає країну.

Правове становище іноземців складається з двох елементів: правового статусу громадянина власної держави (або статусу особи без громадянства у країні її постійного місцеперебування) і правового статусу власне іноземця. При цьому в особи без громадянства цей статус є практично єдиним – він встановлюється країною перебування. Іноземний громадянин не втрачає юридичного зв'язку зі

своєю країною, перебуваючи за її кордонами, користується її захистом і підтримкою. У той же час іноземний громадянин підпадає під юрисдикцію іншої країни, зобов'язаний дотримуватися Конституції та адміністративних правил, що нею встановлені¹.

Правовий статус іноземців передбачає наявність обмежень прав та обов'язків, що залежить від тривалості їхнього перебування на території України (постійно чи тимчасово). Так, для тих, хто постійно проживає на території України, закріплено право працювати на підприємствах, в установах, організаціях, або займатися іншою трудовою діяльністю. Натомість, іноземці, що перебувають на території України тимчасово, повинні отримати дозвіл на: працевлаштування; користування медичною допомогою; одержання приміщення у відповідності до законодавства України; вступ до легалізованих громадських організацій (якщо це передбачено статутами організацій і якщо інше не передбачено законодавством України)².

До основних обмежень для іноземців та осіб без громадянства варто віднести такі: вони не можуть займати деякі посади (Президента України, судді, перебувати на посадах у складі морських і повітряних екіпажів тощо); не мають доступу до посад державних службовців, діяльність яких пов'язана з державною таємницею; не можуть служити у Збройних Силах України за призовом (лише добровільно за контрактом); щодо них допускаються обмеження в пересуванні чи перебуванні в окремих місцях; встановлено окремі правила паспортного режиму, вступу до навчальних закладів тощо; встановлено особливу адміністративну деліктоздатність.

6.2. Структура правового статусу фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права

Правовий статус є стабільним правовим становищем суб'єкта, що змінюється в залежності від правовідносин, в які він вступає³.

¹ Тодика Ю. Н. Конституційно-правовий статус іноземців та біженців в Україні. Харків. 1998. С. 18.

² Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 18.01.2001 р. № 3773-VI. Дата оновлення 15.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>.

³ Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 495 с. С. 65.

Фізичній особі як суб'єктові адміністративного права притаманним може бути один із таких **правових статусів**:

1) загальний: сукупність загальних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, учасниками яких є як суб'єкти публічної адміністрації, так і інші суб'єкти адміністративного права. Такий статус є загальним для всіх суб'єктів та є базовим для інших статусів;

2) спеціальний: сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків фізичної особи, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, характеризуються особливостями та специфікою конкретної суспільно-державної, виробничо-господарської, трудової чи соціальної діяльності людини і громадянина, що в цілому впливають на правове становище такої особи;

3) галузевий: конкретизований нормами конкретної підгалузі адміністративного права (службового, поліцейського, деліктного тощо) статус фізичної особи;

4) індивідуальний: статус конкретного суб'єкта адміністративного права.

Структура адміністративно-правового статусу фізичної особи складається з таких елементів, як: 1) правосуб'єктність; 2) суб'єктивні права і юридичні обов'язки; 3) юридична відповідальність (має вторинний характер, оскільки реалізується лише в результаті вчиненого правопорушення¹).

Адміністративна правосуб'єктність фізичної особи у своїй структурі містить такі складові:

1) адміністративна правоздатність – це фактична здатність суб'єкта мати права й обов'язки у сфері публічного адміністрування. Адміністративна правоздатність виникає з моменту народження людини та не може бути обмеженою або відчуженою, від неї неможливо відмовитися добровільно (оскільки така відмова не має юридичної сили). Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи і громадянина. Тільки у випадках, передбачених адміністративним законодавством, фізичну особу може бути позбавлено якоїсь частини адміністративної правоздатності. Обмеження правоздатності полягає в тому, що в результаті дії адміністративно-правових норм відбувається: а) звуження кола прав: конкретна фізична

¹ Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 227.

особа повністю або частково позбавляється деяких прав, наданих їй особисто (напр., позбавлення права керування транспортними засобами в результаті здійснення правопорушення, передбаченого КУпАП; б) покладання на громадян додаткових обов'язків: на громадянина, поза його волею, в адміністративному порядку суб'єктом публічної адміністрації покладаються додаткові обов'язки, які можуть бути персоніфікованими, тобто зверненими до конкретної особи, а можуть мати загальний характер (напр., обов'язок дотримуватися певних правил при перебуванні в районах епідемій, епізоотій, екологічних катастроф; обов'язок дотримуватися режимних вимог при роботі з предметами обмеженого використання тощо);

2) адміністративна дієздатність – це здатність суб'єкта своїми діями реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері публічного адміністрування. У повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку, неповна з 16 років (наприклад, право особи на працю);

3) адміністративна деліктоздатність – здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність. За загальним правилом, адміністративна деліктоздатність настає з 16-річного віку.

Суб'єктивне право – це гарантована законом індивідуально-конкретна міра можливої (дозволеної) поведінки особи з метою здійснення особистих інтересів та забезпечена відповідними обов'язками інших суб'єктів та гарантіями держави. Суб'єктивне право означає виражені у правовій нормі і встановлені в ній: а) свободу поведінки індивіда в межах, закріплених правовою нормою; б) можливість користування певним соціальним благом; в) повноваження на здійснення конкретних дій і право вимоги відповідних дій від інших осіб; г) можливість звернутися по захист права в суд. Суб'єктивні права завжди пов'язуються з можливістю задоволення інтересів громадян у різних сферах (економічній, матеріальній, духовній тощо).

За своїм змістом суб'єктивне право – це не тільки (і не стільки) право на дії (свої або інших осіб), а перш за все право на користування матеріальними і нематеріальними благами, задоволення соціальних потреб та інтересів людей, право на участь у політичному житті країни, на участь у державному управлінні, на доступ до суспільних цінностей і благ, тобто з матеріальної точки зору суб'єктивне

право завжди означає можливість користування певними соціальними благами, а не просто міру можливої поведінки, яка є лише юридичним засобом для цього¹.

З точки зору механізму реалізації суб'єктивні права фізичної особи поділяються на дві групи: 1) абсолютні (безумовні); 2) відносні. До абсолютних прав належать ті, якими суб'єкти користуються на свій розсуд, а суб'єкти публічної адміністрації повинні не перешкоджати, створювати всі умови для їх реалізації, захищати їх. Це право на адміністративну скаргу, працевлаштування, отримання загальної середньої освіти тощо. Реалізація цієї категорії прав залежить від волі фізичної особи. У свою чергу, відносними правами є такі, реалізація яких опосередковується волею суб'єкта публічної адміністрації та/або актом застосування права, наприклад, наказ про зарахування на посаду, ліцензія на здійснення діяльності².

У загальному адміністративно-правовому статусі фізичної особи **суб'єктивні права** у сфері публічного адміністрування поділяються за їх змістом на такі групи:

а) права, які є необхідними для участі в управлінні державними справами як опосередковано, так і безпосередньо. Це так звані права на соціально-політичну активність: право на державну службу, на внесення пропозицій, на участь в об'єднаннях громадян тощо. Особливою, характерною рисою цієї групи прав є те, що їх реалізація потребує, перш за все, активної поведінки, волевиявлення самого громадянина як суб'єкта адміністративного права;

б) право на сприяння, допомогу від держави, компетентних організацій в реалізації громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів: право на організаційну, технічну, санітарно-епідеміологічну, медичну та іншу допомогу. Характерною рисою цієї групи прав є активна діяльність, сприяння у їх реалізації органів державної виконавчої влади та їх посадових осіб. Без підтримки й допомоги держави неможливою є реалізація права на мітинги, збори, працевлаштування, відшкодування шкоди, об'єднання для захисту своїх інтересів тощо;

¹ Мацелик Т. О. Суб'єктивне юридичне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник*. № 3(20). 2011. С. 67–71. С. 70.

² Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / ред. колегія: В. Б. Авер'янов. Київ: Юрид. думка, 2004. С. 210–212.

в) право на захист, яке характеризується тим, що для його реалізації від суб'єктів публічної адміністрації вимагається здійснення різноманітної багатофункціональної діяльності зі створення умов для практичної реалізації, захисту, гарантування. Ця група прав у своїй структурі містить: 1) право на адміністративну скаргу; 2) право на оскарження до суду; 3) захист в адміністративно-юрисдикційному провадженні; 4) право на допомогу недержаних організацій (профспілок, товариств захисту прав споживачів).

Поряд із поняттям «суб'єктивне право фізичної особи» доволі часто застосовується поняття «законний інтерес фізичної особи». Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 № 18-рп/2004 поняття *«охоронюваний законом інтерес» – це прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони*¹. На думку Конституційного Суду України охоронюваним законом є інтерес, який не опосередковується суб'єктивним правом, проте перебуває з ним у логічно-смісловому зв'язку. Його прикладом є матеріальні і моральні інтереси, які виникають в особи внаслідок реалізації суб'єктивного права на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості (ч. 1 ст. 54 Конституції України).

Охоронюваний законом інтерес слід розглядати більш широко, оскільки інтерес може набувати правової охорони також і в опосередкуванні суб'єктивним правом, реалізуючись у правовідносинах. У залежності від міцності зв'язку охоронюваного законом інтересу фізичної особи із суб'єктивним правом виокремлюють три основні його види:

1) інтерес, що знаходиться в логічно-смісловому зв'язку із суб'єктивним правом і опосередковується ним (як приклад, інтерес отримати вищу освіту, опосередкований суб'єктивним правом на вищу освіту);

¹ Справа за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. № 18-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v018p710-04>.

2) інтерес, який не опосередковується суб'єктивним правом, проте мають із ним логіко-смісловий зв'язок (такі інтереси не забезпечуються зобов'язанням іншої сторони, наприклад, право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що порушено її права, свободи або законні інтереси);

3) інтерес, що не опосередкований суб'єктивним правом і не має з ним логіко-сміслового зв'язку (інтерес, який виник внаслідок так званого «рефлексу права», або інтерес, який має логіко-смісловий зв'язок з іншим охоронюваним законом інтересом)¹.

Юридичний обов'язок фізичної особи – це встановлені державою для зобов'язаної особи вид і міра належної (необхідної) поведінки. В обов'язках закріплюється належне ставлення до: держави та її апарату; суспільства та його членів; власних інтересів. Юридичний обов'язок у своїй структурі містить чотири основні компоненти:

1) здійснювати певні дії чи утримуватися від них (наприклад, водії транспортних засобів зобов'язані дотримуватися правил дорожнього руху);

2) реагувати належним чином на законні вимоги уповноваженого суб'єкта;

3) нести відповідальність за невиконання цих вимог;

4) не перешкоджати уповноваженому суб'єктові користуватися тим благом, на яке він має право (як приклад, публічна адміністрація не має права втручатися в корпоративне управління суб'єкта господарювання).

Юридичні обов'язки фізичної особи виникають у зв'язку з юридичними фактами, закріпленими у нормах адміністративного права, серед яких найбільш характерними є: досягнення громадянином певного віку (з 14 років виникає обов'язок отримати паспорт); зайняття певною діяльністю; перебування у певному місці; користування об'єктами державної власності тощо².

За своїм змістом обов'язки фізичної особи як суб'єкта адміністративного права поділяються на три види:

¹ Хамходера О. П., Піть І. Ю. Суб'єктивний публічний інтерес: теорія та прикладні перспективи. *International Scientific Journal «Internauka»*. Series: «Juridical Sciences». 2021. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/law2021/1/6847/>.

² Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ. 1999. С. 159-160.

а) абсолютні обов'язки – ті, яких покладено на громадянина у сфері публічного адміністрування та виконання яких не залежить від будь-яких обставин, оскільки це передбачено нормами чинного законодавства: загальний обов'язок дотримуватися закону, сплачувати податки, не завдавати шкоди природі, культурним та історичним пам'яткам, а також досить важливий обов'язок не зловживати своїми правами, порушуючи тим самим права інших суб'єктів;

б) відносні обов'язки – це обов'язки громадян у сфері публічного адміністрування, виконання яких залежить від низки чинників, що можуть стосуватися або волевиявлення громадянина (вступ до ВНЗ: обов'язки абітурієнта; вступ на державну службу: обов'язки, визначені Законом України про державну службу), або певних обставин (у період надзвичайного стану – обов'язок обмежити пересування тощо);

в) деліктні обов'язки – це обов'язки, що виникають із деліктних правовідносин, становлять особливу групу, тобто обов'язки, яких покладено на громадянина у зв'язку з його протиправною поведінкою і полягають, власне, в обов'язку суб'єкта зазнати певних обмежень своїх прав і свобод як покарання за вчинений проступок. Способи виконання обов'язків є різними, оскільки вони залежать від їх конкретного змісту: одні виконуються за допомогою активних дій, інші – з утриманням від дій, заборонених нормами права¹.

Гарантії реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків фізичної особи, які також є елементом правового статусу фізичної особи, традиційно поділяють на економічні, політичні, організаційні та юридичні²:

економічні гарантії – це створення такого матеріального підґрунтя життя суспільства, яке дозволяло б забезпечити вільний розвиток кожної особистості, створити громадянам країни гідні умови життя (напр., стабільна та ефективна робота промисловості, стабільний курс національної валюти, своєчасна виплата заробітної платні, соціальних виплат, зростання добробуту громадян тощо);

політичні гарантії передбачають пріоритет особистості і громадянина у суспільстві і державі, політичний плюралізм, визнання прав і свобод людини і громадянина вищою цінністю;

¹ Адміністративне право України. Повний курс: навч. посіб. / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с. С. 112

² Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. С. 70-71.

організаційні гарантії прав та обов'язків фізичних осіб у сфері публічного адміністрування передбачають наявність розгалуженої системи контролюючих, правоохоронних, наглядових та інших державних і громадських організацій на всіх рівнях управління. Головною метою цих організаційних структур є діяльність із практичної реалізації прав та свобод громадян, а також належних їм обов'язків;

юридичні гарантії – це сукупність закріплених в адміністративно-правових нормах засобів (умов, способів), а також організаційно-правова діяльність із їхнього застосування, спрямована на забезпечення безперешкодної реалізації і всебічної охорони суб'єктивних прав фізичних осіб. Юридичні гарантії за своїм характером, ступенем впливу на ефективність реалізації прав і свобод громадян істотно відрізняються між собою. Одні з них впливають на процес здійснення прав і свобод опосередковано, непрямо, у сукупності своїй створюючи сприятливі умови, в яких відбувається цей процес. Інші – діють безпосередньо, їх метою є втілення прав і свобод у життя, охорона їх від порушення, визначення порядку відновлення, якщо порушення вже має місце. Ця група гарантії у законодавстві представлена безпосередньо у вигляді правоможностей учасників процесу реалізації прав і свобод, у вигляді процедурно-процесуальних правил їх здійснення. Таким чином, йдеться про матеріальні та процесуальні юридичні гарантії здійснення прав і виконання обов'язків.

6.3. Сутнісна характеристика суб'єктивних публічних прав фізичних осіб

Дослідження проблематики визначення та виокремлення суб'єктивних публічних прав здійснювалося ще з кінця XIX – початку XX ст. Того часу активно висловлювалася вимога щодо визнання за публічними правами якостей, які були властивими суб'єктивним правам особи. Водночас, впровадження цієї категорії у правову доктрину здійснювалося головним чином поза межами вітчизняної науки, оскільки адміністративно-правова наука за радянського періоду оголосила це вчення, як і інші важливі публічно-правові концепції, конструкції та категорії, «застаріло буржуазним» і ви-

несла його тим самим за рамки дослідницької уваги. Притаманне радянській науці розуміння адміністративної діяльності суто крізь призму управління людьми не сприяло розумінню індивіда як центральної фігури юридичної системи, отже, суб'єктивні права як інструмент його висунення в центр цієї системи також не осмислювались і не аналізувались¹.

У залежності від характеру інтересу, покладеного в основу суб'єктивного права, можна говорити про наявність:

а) суб'єктивних приватних прав (в основі – особистий приватний інтерес);

б) суб'єктивних публічних прав (основу становить публічний інтерес, тобто загальне благо).

Відмінною рисою суб'єктивного приватного права від суб'єктивного публічного є можливість здійснювати активні дії фізичною особою у вигляді вимоги щодо конкретної поведінки (або від іншої приватної особи, або від суб'єктів публічної адміністрації, зокрема і підприємств, установ, організацій незалежно від їх форм власності, у разі, якщо вони виконують публічні функції). Ще однією відмінною рисою можна вважати те, що суб'єкти публічної адміністрації та інші уповноважені суб'єкти, вчиняючи дії або приймаючи юридично значущі рішення, для задоволення публічного інтересу фізичної особи, виконують свої службові повноваження. Окрім цього, сприяння в реалізації суб'єктивних публічних прав фізичною особою встановлюється та гарантується державою, зокрема шляхом застосування державного примусу, у тому числі адміністративного, що не є характерним для суб'єктивних приватних прав. Визначаючи в законодавстві суб'єктивні приватні права, держава обмежує можливість свого втручання у приватно-правову сферу встановленням міри дозволеної поведінки фізичної особи. Саме тому держава повинна сприяти виникненню постійного інтересу до державних справ, поєднуючи особистий (приватний) та публічний інтереси.

Існує думка щодо доцільності виокремлення суб'єктивного публічного права особи з огляду на теорію поділу права на приватне та публічне. У такому разі, суб'єктивним публічним правом визнається заснована на нормах публічного (адміністративного) права мож-

¹ Винницький А. Вчення про суб'єктивні публічні права і «державно-управлінський підхід» у науці. *Право і політика*. 2018. № 12. С. 27–40.

ливість приватної особи вимагати від публічної адміністрації такої поведінки, яка задовольняла би інтереси останньої¹.

Об'єктивнація суб'єктивних публічних прав фізичної особи завжди пов'язана з реалізацією її приватного інтересу як носія зазначених прав та водночас реалізацією публічного інтересу. При цьому, в аспекті змісту приватний і публічний інтереси навіть не обов'язково мають збігатися; наприклад, при реалізації суб'єктивного публічного права на оскарження адміністративного стягнення за порушення, приміром, правил паркування, приватний інтерес є очевидним – повернення грошового стягнення до майна суб'єкта оскарження, а публічним інтересом може бути загальний постулат щодо дотримання прав людини або, наприклад, «правильне застосування законодавства», що, за висновком Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справі «Трегубенко проти України» від 02.11.2004 р., «незаперечно становить публічний інтерес»².

Суб'єктивні публічні права відіграють значну роль у структурі адміністративно-правового статусу фізичних осіб, оскільки за допомогою їх реалізації забезпечується реальна незалежність приватних осіб від держави, з'являються умови для інтеграції їх у публічно-правові відносини.

Ознаками суб'єктивних публічних прав фізичної особи є такі:

- а) сферою реалізації є публічне управління;
- б) встановлюються та регламентуються нормами публічного права (зокрема адміністративного та конституційного);
- в) ініціатором виникнення публічно-правових відносин як підстави реалізації суб'єктивних публічних прав є переважно фізична особа;
- г) виникають та реалізуються лише в межах конкретних правовідносин за участі держави;
- д) метою їх визначення є задоволення приватного/публічного інтересу; реалізація наданих особі прав та законних інтересів шляхом активізації дій владних суб'єктів або впливу на необхідність від них утриматися; досягнення паритетності у взаємовідносинах; використання механізму судового та/або позасудового захисту.

¹ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.

² Раїмов Р. І. Практика Європейського суду з прав людини щодо визначення меж поняття «публічний інтерес». *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту*. Серія «ПРАВО». 2017. Вип. 47. Т. 2. С. 157–162. С. 160.

Основоположним при визначенні змісту суб'єктивних публічних прав є виокремлення системи тих об'єктів, що спричиняють виникнення загальних прав особи та шляхи їх реалізації. В юридичній літературі розрізняють три категорії *суб'єктивних публічних прав* людини і громадянина:

а) права, які держава визнає за особистістю, і вони, відповідно, не можуть бути об'єктом посягання з боку останньої: право на недоторканність особистості і житла; таємниці листування; свободи пересування; свободи думки, совісті і релігії; свободи слова, друку та ін. Крім того, обов'язком держави є захист цих прав від посягання з боку суб'єктів публічного адміністрування;

б) права особистості на позитивні послуги з боку держави: право на освіту, створення державою матеріальних і процесуальних механізмів захисту прав і свобод громадян;

в) права особистості на участь в управлінні державними справами і суспільством: право обирати і бути обраним до органів державної влади і органів місцевого самоврядування, брати участь в референдумі.

Таким чином, *суб'єктивні публічні права фізичної особи – це нормативно урегульована можливість фізичної особи вступати у публічно-правові відносини за участі органів публічної влади з метою: задоволення приватного/публічного інтересу; реалізації наданих їй прав та законних інтересів шляхом активізації дій владних суб'єктів або впливу на необхідність від них утриматися; досягнення паритетності у взаємовідносинах; використання механізму судового та/або позасудового захисту.* Суб'єктивні публічні права визначають рівень незалежності особи і забезпечують публічні інтереси, а в окремих випадках – і вчинення суб'єктами публічного управління відповідних дій і прийняття рішень.

6.4. Спеціальні адміністративно-правові статуси фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права

Аналіз законодавства, яке визначає адміністративну правосуб'єктність різних категорій індивідуальних суб'єктів адміністративного права, дозволяє виокремити значну кількість фізичних осіб

із спеціальним адміністративно-правовим статусом. У залежності від соціальної ролі, яку виконують індивідуальні суб'єкти у конкретних адміністративно-правових відносинах, виокремлюються такі спеціальні адміністративно-правові статуси¹: 1) членство в адміністративних колективах; 2) перебування суб'єктів під адміністративною опікою; 3) проживання на території з особливим адміністративно-правовим режимом; 4) отримання статусу суб'єктів дозвільної системи.

Членство в адміністративних колективах – це участь в об'єднанні за функціональним критерієм осіб, які наділяються спільним правовим статусом, у відповідності до встановленого чинним адміністративним законодавством порядку взаємовідносин членів такого колективу з його керівництвом, на підставі внутрішньо узгодженого розподілу між ними суб'єктивних прав, юридичних обов'язків та відповідальності (напр., заклади вищої освіти, колективи мілітаризованих службовців та ін.).

Специфіка суб'єктивних прав і юридичних обов'язків членів адміністративних колективів має прояв саме в індивідуальних (особистих) характеристиках, а не в службових повноваженнях таких осіб. Норми адміністративного права регулюють питання: адміністративної відповідальності членів адміністративних колективів; їх участі у професійних спілках; захисту ними своїх прав в адміністративному порядку. Водночас, у деяких випадках на індивідуальні (особисті) права членів адміністративних колективів прямо або опосередковано поширюються також норми трудового права (оплата працівникам поліції за роботу в нічний час, у вихідні та святкові дні; надання відпусток у зв'язку з вагітністю та пологами; виплата добових на час відрядження та ін.)².

Перебування суб'єктів під адміністративною опікою – це одержання допомоги від держави особами, які потребують соціального захисту, незалежно від їх службової чи трудової діяльності. Усіх суб'єктів адміністративної опіки в залежності від передумов набуття спеціального статусу можна поділити на два види:

¹ Васильев Л. С. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. Харків: Одиссей, 2002. 288 с. С. 123.

² Стрельников А. В. Спеціальні адміністративно-правові статуси фізичних осіб: сутнісно-понятійна характеристика. *Науковий вісник публічного та приватного права*. № 4. Т. 2. 2020. С. 193-198.

1) соціально вразливі верстви населення (як приклад, бездомні, сироти, самотні матері, особи, які мають соматичні чи психічні захворювання, інваліди, члени багатодітних родин та ін.);

2) жертви непередбачуваних (тих, що виникають незалежно від волі чи дій осіб) ситуацій (напр., особи, які вимушено втратили місце роботи; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; учасники бойових дій; вимушені переселенці; біженці; особи, які постраждали від соціальних криз, техногенних катастроф і стихійних лих).

Адміністративна опіка реалізується у таких формах та за допомогою здійснення таких заходів: а) на постійній основі та/або одноразова виплата грошових сум (виплата пенсій за віком, з інвалідності, у разі втрати годувальника, за вислугу років, соціальних пенсій); б) виплата різного роду державних допомог (трудова, соціальні тощо); в) виплата адресної соціальної допомоги (житлово-комунальні субсидії); г) соціальне обслуговування непрацездатних (стаціонарне обслуговування, догляд за особами вдома тощо); д) надання іншої матеріальної та/або нематеріальної допомоги (тимчасове забезпечення житловою площею; надання транспортних та інших послуг; організаційно-методична допомога у працевлаштуванні чи отриманні необхідних документів).

Важливим є відмежування адміністративної опіки від інших суміжних правових явищ, зокрема таких, як: цивільно-правова опіка (врегульована нормами цивільного права форма захисту майнових та немайнових прав фізичних осіб, які внаслідок настання певних обставин (вік, стан здоров'я) не можуть самостійно реалізовувати надані їм права), соціальне забезпечення (сукупність заходів економічного характеру, що функціонально спрямовані на матеріальне забезпечення особи від різного роду соціальних ризиків).

Проживанням на території з особливим правовим режимом: жителі прикордонної зони, закритих міст, заповідників, зон екологічного лиха, вільних економічних зон, територій, на яких введено надзвичайний (військовий) стан або карантин тощо – такий спеціальний адміністративно-правовий статус пов'язується з наявністю специфічних правил щодо перебування на конкретній території: правила в'їзду в зону, пересування по ній, виїзду з неї, здійснення господарської та іншої діяльності в ній; застосування за-

ходів адміністративного примусу в разі порушення встановлених обмежень.

Усі спеціальні територіальні режими можна класифікувати за критерієм:

1) можливості застосування адміністративно-наглядових і контрольних заходів: а) суворі режими (надзвичайного або військового стану); б) пільгові режими (режим вільної економічної зони);

2) часу функціонування: а) постійні (вводяться на відповідних територіях тільки на підставі законів України); б) тимчасові (вводяться на підставі відомчих рішень шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів).

Наділення спеціальним адміністративно-правовим статусом суб'єкта дозвільної системи. Дозвільна система передбачає отримання з власної ініціативи фізичної особи, шляхом подання заяви до суб'єктів публічної адміністрації, дозволу на здійснення дій (діяльності), які відповідно до адміністративного законодавства чітко контролюються уповноваженими органами. Правова регламентація порядку функціонування дозвільної системи в Україні здійснюється на підзаконному рівні, зокрема Положенням про дозвільну систему¹.

Дозвільна система характеризується сукупністю властивих їй ознак, які відокремлюють її від інших видів виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зокрема таких, як:

реалізується в межах конкретних адміністративних правовідносин, які виникають за ініціативи приватної особи шляхом подання заяви встановленого чинним законодавством зразка, щодо надання дозволу на здійснення певних дій (діяльності);

видача дозволів контролюється уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації (зокрема органами виконавчої влади);

передбачає здійснення адміністративного нагляду за процесом фактичного провадження дозволеного виду діяльності з можливістю застосування заходів адміністративного примусу до особи, яка порушує встановлений порядок і правила її здійснення, враховуючи анулювання наданого дозволу;

¹ Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова КМУ від 12.10.1992 р. № 576-92-п. Дата оновлення 12.10.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-п#Text>.

результатом адміністративних правовідносин, які виникають під час реалізації дозвільної системи, є отримання спеціального строкового дозволу, який має форму адміністративного акта¹.

Видача спеціальних дозволів щодо провадження окремих видів діяльності у процесі здійснення дозвільної системи є логічним завершенням процедури попереднього контролю та перевірки обґрунтованості заяв приватних осіб. Щодо строковості, слід зазначити, що дозволи можуть видаватися як на чітко встановлених проміжках часу, так і безстроково. Формою таких дозволів є ліцензія, патент, квота, сертифікат тощо.

Такий статус передбачає наявність специфічних юридичних обов'язків: необхідність звернення до суб'єкта публічної адміністрації фізичної особи шляхом подання заяви, оформлення додаткових документів, тип яких залежить від виду діяльності, проходження контролю, суворе дотримання правил здійснення дозволених дій. Більше того, зазначений статус передбачає можливість розширення адміністративної деліктоздатності, а також отримання суб'єктивних прав, з метою володіння якими приватна особа і стала суб'єктом відповідних правовідносин (право керування транспортним засобом, купівлі мисливської нарізної і гладкоствольної зброї, експлуатації радіопередавальних пристроїв тощо).

¹ Васильєв Л. С. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. Харків: Одіссей, 2002. 288 с. С. 135.

Глава 7

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ

7.1. Поняття, ознаки та види громадських формувань

Проголошення незалежності України та її курсу на розвиток демократичної, соціальної і правової держави ознаменувало зміну пріоритетності у тріаді «держава-суспільство-людина» у бік людини та суспільства. Це, у свою чергу, сприяло формуванню та утвердженню різноманітних інститутів громадянського суспільства, за допомогою яких людина може більш ефективно реалізувати та захищати свої права, у тому числі й у публічно-правовій сфері. Одним із проявів участі люди і громадянина у публічному управлінні є право на свободу об'єднання у громадські організації та політичні партії.

Загальна декларація прав людини закріплює право особи на свободу мирних зібрань та асоціації¹. Зазначене положення конкретизується у ч. 1 ст. 36 Конституції України, відповідно до якої громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Ніхто не може бути примушений до вступу у будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Важливим є те, що всі громадські об'єднання є рівними перед законом².

Поняття «об'єднання громадян» до 2012 р. застосовувалося науковцями та законодавцем як узагальнююче щодо всіх форм суспільної активності громадян і воно регламентувалося Законом

¹ Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_015.

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к-96вр>.

України «Про об'єднання громадян», згідно з яким об'єднанням громадян визнавалося добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод¹. У 2012 р. було прийнято Закон України «Про громадські об'єднання» і, відповідно, набуло поширення нове поняття – «громадські об'єднання»², яке, окрім назви, відрізняється від поняття «об'єднання громадян» також змістовно. По-перше, поняття «об'єднання громадян» охоплює ті інститути громадянського суспільства, членами яких є виключно фізичні особи: політичні партії та громадські організації. У свою чергу, різновидами «громадських об'єднань» є громадські організації та громадські спілки. При цьому, засновниками та членами громадських спілок можуть бути і юридичні особи приватного права. По-друге, поняття «громадські об'єднання», на відміну від більш широкого у цьому аспекті поняття «об'єднання громадян», не охоплює політичні партії.

Незважаючи на те, що поняття «громадські об'єднання» внаслідок змін у законодавстві стало більш застосовуваним, поняття «об'єднання громадян» все одно залишається прийнятним, оскільки згадується у ст.ст. 36 і 37 Конституції України. Слід також зазначити, що, окрім вищезазначених понять, у теорії адміністративного права використовуються поняття: а) «неурядова організація» (non-governmental organizations) – визначається нормативними актами зарубіжних країн, а у вітчизняній правовій системі згадується лише у контексті «міжнародних неурядових організацій» (напр., Міжнародний рух Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Міжнародний олімпійський комітет тощо) без конкретної дефініції; б) «громадське формування» – є надбанням вітчизняної науки, а тому дефініюється в національному законодавстві, зокрема у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»³.

¹ Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 р. № 2460-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2460-12> (втратив чинність).

² Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4572-17>.

³ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. Дата оновлення: 19.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/755-15>.

Правовий статус громадських об'єднань, а також основні засади їхньої діяльності, регулюються Конституцією України, Законами України: «Про громадські об'єднання», «Про свободу совісті та релігійні організації»¹, «Про політичні партії в Україні»², «Про благодійну діяльність та благодійні організації»³, «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»⁴, «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»⁵, «Про основні засади молодіжної політики», іншими нормативно-правовими актами.

Аналізуючи положення зазначених джерел, слід виокремити такі ознаки громадських формувань:

1) **добровільний характер**: кожна особа вільна вирішувати, чи вступати їй до складу громадського формування, чи припиняти членство у такому формуванні та чи брати участь у його діяльності або заснуванні;

2) **законність**: цілі, напрями, засоби та способи діяльності громадських формувань повинні відповідати чинному законодавству. Так, забороняються утворення і діяльність громадських формувань, дії яких спрямовано на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, їхньої символіки тощо⁶;

3) **самоврядність та самоорганізація**: зазначена ознака охоплює внутрішній і зовнішній аспекти. Внутрішній аспект передбачає,

¹ Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. № 987-XII. Дата оновлення: 15.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>.

² Про політичні партії в Україні: Закон України від 5.04.1991 р. № 2365-III. Дата оновлення: 12.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>.

³ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI. Дата оновлення: 16.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>.

⁴ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. Дата оновлення: 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>.

⁵ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р.

⁶ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р.

що учасники громадського формування мають право самостійно здійснювати управління діяльністю громадського формування, визначати напрями діяльності та вчиняти інші дії з метою реалізації та захисту своїх прав та інтересів у межах, передбачених законодавством. Зовнішній аспект полягає у неможливості державних інституцій втручатися у внутрішньо-управлінську діяльність громадських формувань, окрім деяких випадків, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку, національної безпеки тощо;

4) **спільність інтересів членів громадського формування:** утворення громадського формування є способом реалізації колективного інтересу його членів. Спільний інтерес оформлюється як мета діяльності громадського формування, яка зазвичай закріплюється у статуті;

5) **некомерційність:** діяльність громадських формувань не має за мету одержання прибутку. Це означає, що громадські формування можуть отримувати прибуток внаслідок своєї діяльності або набувати права на майно, проте члени та посадові особи (у разі їх наявності) не мають права на розподіл зазначених матеріальних цінностей між собою, а також не можуть використовувати дохід або майно з метою реалізації власних індивідуальних інтересів. Виключення становить лише оплата праці, а також відрахування на соціальні заходи.

У більшості випадків громадські формування реалізують свої інтереси, вступаючи у приватно-правові відносини. Незважаючи на це, вони, безперечно, є суб'єктами адміністративного права. Громадські формування взаємодіють із суб'єктами публічного адміністрування, зокрема у межах процедур реєстрації громадських формувань, набуття ними статусу юридичної особи, під час здійснення уповноваженими органами фінансового контролю за їх діяльністю, при оподаткуванні тощо.

За деяких обставин громадським формуванням може бути делеговано владні повноваження, внаслідок чого вони набувають статусу суб'єкта публічного адміністрування. Так, відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»¹ громадським об'єднанням може бути делего-

¹ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. Дата оновлення: 15.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1835-14>.

вано повноваження із сприяння органам Національної поліції у виявленні та розкритті кримінальних правопорушень, розшуку осіб, які їх вчинили, захистові інтересів держави, громадян від кримінально протиправних посягань, участі у забезпеченні безпеки дорожнього руху тощо. Як наслідок, громадські формування перетворюються з об'єкта владного впливу на суб'єктів його здійснення.

Отже, *громадські формування – це добровільне об'єднання фізичних та/або юридичних осіб приватного права, яке не може створюватися суб'єктами публічного адміністрування і не підпорядковується їм, діє на засадах законності, саморегулювання і некомерційності, має на меті реалізацію та захист колективних прав та інтересів своїх учасників.*

Стосовно офіційного визначення поняття «громадські формування» слід зазначити, що Закон «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»¹ передбачає, що *громадськими формуваннями* є політичні партії, структурні утворення політичних партій, громадські об'єднання, місцеві осередки громадського об'єднання із статусом юридичної особи, професійні спілки, їх об'єднання, організації профспілки, передбачені статутом профспілки та їх об'єднання, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, постійно діючі третейські суди, організації роботодавців, їх об'єднання, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій. Зазначене положення не можна вважати дефініцією в її теоретичному розумінні, оскільки воно визначає змістовне наповнення цього поняття, а не розкриває його

За сферами діяльності найбільш поширеними громадськими формуваннями є фізкультурно-спортивні, професійні, молодіжні об'єднання, об'єднання ветеранів та інвалідів, культурно-просвітницькі та правозахисні².

Важливим є питання щодо видів громадських формувань. Як видно, їх слід класифікувати за такими критеріями:

¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р.

² Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства : Роз'яснення Мін'юсту України від 24.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/n0016323-11>.

1) **за необхідністю формалізації створення:** а) підлягають легалізації державою (громадські об'єднання, профспілки, органи самоорганізації населення, політичні партії); б) не підлягають легалізації (органи учнівського самоврядування, батьківські комітети, колективи фізкультури на підприємствах);

2) **за метою та функціями:** а) мають загальну мету, завдання та функції, що є властивими усім різновидам громадських формувань відповідної сфери; б) мають спеціальну мету (громадські організації інвалідів, «чорнобильців», ветеранів війни; Національний Олімпійський комітет України, Українське товариство охорони пам'яток історії та культури);

3) **за наявністю делегованих суб'єктами публічного адміністрування владних повноважень:** а) наділені такими повноваженнями (громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону); б) без таких повноважень;

4) **за територіальною ознакою:** а) міжнародні; б) всеукраїнські; в) місцеві (такі, що діють у межах однієї або декількох адміністративно-територіальних одиниць); г) локальні (такі, що діють у межах одного органу, підприємства, установи, організації, навчального закладу тощо);

5) **за наявністю вікового цензу набуття членства у громадському формуванні:** а) такі, що мають віковий ценз (дорослі – з 18 років; молодіжні – від 14 до 35 років; дитячі – від 6 до 18 років); б) такі, що не мають вікового цензу (релігійні громади, громадські організації інвалідів, громадські організації «чорнобильців»);

б) **за суб'єктом створення/членства:** а) громадські формування фізичних осіб; б) громадські формування юридичних осіб; в) змішані громадські формування (засновниками/членами можуть бути як фізичні, так і юридичні особи);

7) **за критерієм конкретизації членства:** а) громадські формування з фіксованим членством; б) громадські формування без фіксованого членства.

Таким чином, громадські формування мають різну мету, завдання, рівень повноважень, територію діяльності, проте їх соціально-політичне призначення полягає насамперед у тому, що вони допомагають людям у розв'язанні проблем повсякденного життя, відкривають широкі можливості для виявлення суспільно-політичних ініціатив, здійснення функцій самоврядування.

7.2. Основні засади та елементи статусу громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права

Громадські об'єднання є найбільш універсальним та масовим за кількістю членів різновидом громадських формувань. Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» *громадським об'єднанням* визнається добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Основними загальними принципами утворення та діяльності громадських об'єднань є: добровільність; самоврядність; вільний вибір території діяльності; рівність перед законом; відсутність майнового інтересу їх членів (учасників); прозорість, відкритість та публічність. Деякі з принципів збігаються з уже розглянутими ознаками громадських формувань. Це є підтвердженням того, що громадські об'єднання є, хоча і достатньо масовим, проте лише одним із видів громадських формувань. Розглянемо окремі принципи:

вільний вибір території діяльності: передбачає право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності. На відміну від політичних партій, які можуть мати виключно всеукраїнський статус, громадські об'єднання можуть реєструватися та діяти у межах однієї або декількох адміністративно-територіальних одиниць, або мати міжнародний статус;

прозорість та відкритість: цей принцип означає, по-перше, що члени громадського об'єднання мають право на вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ; по-друге, обов'язок громадських об'єднань інформувати населення про свої мету (цілі) та діяльність. Слід зазначити, що законодавець називає цей принцип «прозорість, відкритість та публічність», що є порушенням формально-логічних правил застосування термінів, оскільки поняття «публічність» охоплює відкритість та прозорість, подібно до гласності. Правильним, як видається, є розуміння прозорості та відкритості інформації на внутрішньому рівні громадського об'єднання (для учасників об'єднання) та на зовнішньому рівні (для громадськості та держави);

рівність перед законом: його слід розуміти як рівність усіх громадських об'єднань у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання. Відповідно, рівність перед законом передбачає: а) рівність у загальних правах та обов'язках; б) можливість мати спеціальні, відмінні від загальних, права та обов'язки в залежності від організаційно-правової форми, виду, типу тощо. Так, громадські об'єднання, яких засновано зі статусом юридичної особи, мають більший обсяг прав та обов'язків ніж об'єднання, що такого статусу не мають, зокрема, вони можуть бути учасниками цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права, засновувати засоби масової інформації тощо. У свою чергу, між собою громадські об'єднання зі статусом юридичної особи є рівними.

Принципи є не лише абстрактними орієнтирами, які конкретизуються в інших положеннях нормативно-правових актів. Вони, у першу чергу, є самостійними нормами права, які не лише встановлюють обов'язкові правила поведінки у певній сфері суспільних відносин, але й визначають межі регулювання інших норм. Достатньо наочним у цьому контексті є Рішення Конституційного Суду України у справі про «Український національний комітет молодіжних організацій» (далі – УНКМО)¹. До 13.12.2001 р. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» передбачав створення спілки зі спеціальним правовим статусом УНКМО, до складу якої мала входити більшість всеукраїнських молодіжних та дитячих громадських організацій. Мета УНКМО визначалась, як «координація Молодіжного руху в Україні». До того ж, ст. 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» зазначала, що громадські організації, що входять до складу УНКМО, мали право на отримання додаткової фінансової підтримки від держави. Конституційний Суд України визнав ці положення неконституційними, оскільки вони порушували принцип рівності громадських об'єднань

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частин другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації): Рішення Конституційного Суду України від 13.12.2001 р. № 18-пп/2001 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v018p710-01>.

на право отримання державної фінансової підтримки, а також принцип самоврядності, оскільки держава самостійно визначила статутні цілі УНКМО.

Громадські об'єднання за організаційно-правовою формою утворюються як громадська організація або громадська спілка. *Громадська організація* – це громадське об'єднання, засновниками та членами якого є виключно фізичні особи; *громадська спілка* – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами можуть бути як юридичні особи приватного права, так і фізичні особи.

Громадськими об'єднаннями не є політичні партії, релігійні організації, непідприємницькі товариства, що утворюються актами суб'єктів публічного адміністрування; асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання; саморегулювні організації та організації, які здійснюють професійне самоврядування.

Порядок утворення громадського об'єднання залежить від двох аспектів: 1) який вид громадського об'єднання засновується (громадська спілка або громадська організація); 2) чи бажають засновники утворити громадське об'єднання зі статусом юридичної особи або без такого. У разі створення об'єднання зі статусом юридичної особи, воно буде визнаватися непідприємницьким товариством, метою якого не є одержання прибутку.

Засновниками громадської організації можуть бути не менше ніж два громадянина України, або іноземці чи особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, за умови, що вони досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації – 14 років. Засновником громадської організації не може бути особа, якої визнано судом недієздатною.

У свою чергу, засновниками громадської спілки можуть бути не менше ніж дві юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи. Засновниками громадської спілки не можуть бути політичні партії, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення. До того ж, засновником громадської спілки не можуть бути: а) юридичні особи приватного права, єдиним засновником яких є одна й та сама особа; б) юридичні особи приватного права, засновника або власника істотної участі яких внесено до переліку осіб, пов'язаних зі

здійсненням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції. Власником істотної участі є особа, яка самостійно або спільно з іншими особами володіє 10 і більше відсотками статутного капіталу або голосів за придбаними акціями (частками) юридичної особи. Істотною участю також визнається можливість значного впливу на управління чи діяльність юридичної особи.

Статус засновника громадського об'єднання надається особі тимчасово, на період утворення громадського об'єднання. Після державної реєстрації повноваження засновника закінчуються, і особа набуває статусу члена (учасника) громадського об'єднання. Через це, до членів (учасників) громадських організацій висуваються подібні вимоги як і до засновників, але з двома відмінностями: а) членство громадської організації особа може набути не з 18, а з 14 років; б) членом громадської організації може бути і недієздатна особа (хоча вона не може бути засновником). Щодо участі в молодіжних та громадських організаціях, то віковий ценз визначається кожною організацією окремо у межах, передбачених Законом «Про основні засади молодіжної політики».

Членами (учасниками) громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права (у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи), а також фізичні особи, які досягли 18 років та яких не визнано судом недієздатними.

Утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників. Під час проведення установчих зборів засновниками приймається ряд важливих рішень, зокрема визначаються мета та цілі діяльності громадського об'єднання, обирається його найменування та символіка, затверджується статут громадського об'єднання. До того ж, приймаються рішення про обрання керівника, осіб, уповноважених на представництво громадського об'єднання у правовідносинах із зовнішніми суб'єктами (державою та іншими особами); про утворення органів управління громадського об'єднання. Громадські об'єднання зі статусом юридичної особи окремо визначають одного або декількох суб'єктів, які будуть мати право представляти громадське об'єднання для здійснення реєстраційних дій. Зазначені, а також інші дії оформляються протоколом із зазначенням дати і місця проведення установчих зборів, а також осіб, які брали в них участь, вносяться відомості про інші прийняті

рішення. Протокол установчих зборів підписується головою та секретарем зборів.

Щодо юридичних осіб приватного права, то вони беруть участь в утворенні громадської спілки через свого керівника або іншого уповноваженого представника, який діє на підставі довіреності на вчинення дій щодо утворення громадської спілки.

Наступним етапом є *державна реєстрація громадського об'єднання*. Незалежно від того, чи має намір громадське об'єднання провадити діяльність із статусом юридичної особи або без нього, воно підлягає державній реєстрації протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів у порядку, визначеному Законом «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». У разі, якщо громадське об'єднання протягом зазначеного строку не подало або не надіслало документи, необхідні для реєстрації, воно не вважається утвореним. Вчинення будь-яких інших дій, окрім реєстраційних, для такого об'єднання забороняється.

Державна реєстрація проводиться за заявою уповноваженого представника громадського об'єднання шляхом звернення до суб'єкта державної реєстрації.¹ Заява та документи можуть подаватися у паперовій або в електронній формі. Документи у паперовій формі передаються суб'єктом особисто або надсилаються поштою. В електронній формі заява та документи подаються заявником через портал електронних сервісів.

Прийом документів у паперовій формі здійснюється або територіальними органами Міністерства юстиції України, або Центрами надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). ЦНАП передає заяву та електронні копії оригіналів документів органу державної реєстрації. Останній реєструє громадське об'єднання протягом трьох робочих днів. У деяких випадках строк реєстрації може бути продовжено суб'єктом державної реєстрації не більше ніж на 15 робочих днів.

Права громадських об'єднань. Правовий статус громадських об'єднань визначається за принципом «дозволено все, що не за-

¹ Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи : наказ Мін'юсту України від 09.02.2016 р. № 359/5 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0200-16>.

боронено законом». Жодний нормативний акт не містить повного переліку прав громадських об'єднань і, як наслідок, з метою систематизації зазначених прав на науковому рівні пропонуються численні класифікації за різними критеріями. Видається, що найбільш повною є класифікація, яка поділяє права громадських об'єднань за сферами суспільної діяльності на такі права¹:

а) політичні: звертатися до органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб з пропозиціями, зауваженнями, заявами, клопотаннями та скаргами; брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами публічного адміністрування і стосуються сфери діяльності громадських об'єднань та важливих питань державного і суспільного життя; проводити мирні зібрання;

б) соціальні: вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); одержувати публічну інформацію, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

в) економічні: самостійно здійснювати управління своєю діяльністю відповідно до мети та цілей, визначати напрями діяльності без втручання суб'єктів публічного адміністрування в діяльність громадських об'єднань, крім випадків, передбачених законом (напр., з метою забезпечення громадського порядку); реалізовувати свою мету шляхом укладення між собою на добровільних засадах угод про співробітництво та/або взаємодопомогу; співпрацювати з іноземними неурядовими організаціями та міжнародними урядовими організаціями з дотриманням законів України та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Зазначені права є загальними, оскільки їх мають будь-які громадські об'єднання на безумовній основі. Незважаючи на це, громадські об'єднання можуть реєструвати статус юридичної особи, тим самим отримуючи *спеціальні права*, що мають переважно майновий характер: бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнових і немайнових прав; здійснювати підприємницьку

¹ Цьвок М. С. Адміністративно-правовий статус недержавних громадських організацій в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2017. № 861. С. 349.

діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню; засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації; брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; участь у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

Припинення діяльності громадських об'єднань може бути добровільним або примусовим. Добровільне припинення діяльності здійснюється шляхом саморозпуску громадського об'єднання. Рішення про саморозпуск приймається вищим органом управління, після чого ним же створюється ліквідаційна комісія, а також приймається рішення щодо використання коштів та майна громадського об'єднання після його ліквідації. Інші питання процедури припинення визначаються статутом громадського об'єднання.

Примусове припинення діяльності здійснюється виключно на підставі судового рішення про заборону громадського об'єднання. У разі прийняття такого рішення майно, кошти та інші активи громадського об'єднання за рішенням суду спрямовуються до державного бюджету.

Відповідальність громадських об'єднань. Стаття 21 Закону України «Про громадські об'єднання» визначає, що посадові особи органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, громадяни, іноземці, особи без громадянства за порушення законодавства про громадські об'єднання несуть відповідальність у порядку, встановленому законом. Так, ст. 186-5 КУпАП передбачає відповідальність за керівництво об'єднанням, яке не легалізувалося у встановленому законом порядку чи якому відмовлено в легалізації, або яке примусово розпущено за рішенням суду, але продовжує діяти, і так само – участь у діяльності таких об'єднань¹.

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р.

7.3. Молодіжні та дитячі громадські організації як суб'єкти адміністративного права

Відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону України «Про громадські об'єднання» особливості регулювання суспільних відносин у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення окремих видів громадських об'єднань можуть визначатися відмінними від цього закону. Такий особливий вид регулювання застосовується законодавцем лише щодо деяких видів громадських об'єднань, правовий статус яких якісно відрізняється від правового статусу інших асоціацій. Одним із прикладів таких об'єднань є молодіжні та дитячі організації.

Дитячими громадськими організаціями згідно з Законом України «Про основні засади молодіжної політики»¹ визнаються громадські об'єднання, членами (учасниками) якого є фізичні особи віком від 6 до 18 років, а засновниками – фізичні особи, які досягли 14 років. Молодіжними організаціями є об'єднання громадян віком від 14 до 35 років.

Таким чином, законодавець встановлює чіткий віковий ценз для вступу в зазначений вид об'єднань. Слід зазначити, що можливість дітей колективно захищати свої права та задовольняти інтереси є формою реалізації права дитини на свободу асоціацій і свободу мирних зборів, якого закріплено Конвенцією про права дитини.²

Так само як і інші громадські об'єднання, молодіжні та дитячі громадські організації утворюються і діють на засадах добровільності, рівноправності їх членів, самоврядування, законності, прозорості та відкритості. Останній принцип покладає на молодіжні та дитячі організації додатковий обов'язок, який полягає у тому, що інформація, яка міститься у статутах, про склад керівних органів, про джерела матеріальних та інших надходжень, а також пов'язана з діяльністю молодіжних та дитячих громадських організацій, не є конфіденційною або такою, що охороняється законом. Підвищені вимоги до публічності дитячих та молодіжних організацій можна пояснити особливостями їх організаційно-правової форми та суб'єктного складу. По-перше, найбільшу фінансову та майнову підтримку цього виду

¹ Про основні засади молодіжної політики: Закон України від 27.04.2021 р. № 1414-IX. Дата оновлення: 31.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text>.

² Конвенція про права дитини : Міжнародний документ від 20.11.1989 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_021.

громадських об'єднань здійснює держава, будь-які видатки якої є об'єктом посиленого контролю. Більше того, інші джерела доходу, такі як членські внески і добровільні пожертвування фізичних та юридичних осіб, не підлягають оподаткуванню, що також є причиною встановлення особливого фінансового контролю за видатками молодіжних та дитячих організацій. По-друге, учасниками таких громадських об'єднань є малолітні та неповнолітні особи, які через свою інтелектуальну незрілість потребують додаткового нагляду.

Засновниками молодіжних та дитячих громадських організацій можуть бути громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 14-річного віку. Молодіжні та дитячі громадські організації можуть засновувати однойменні спілки.

Окрім прав, передбачених Законом «Про громадські об'єднання», а також уже розглянутих економічних прав, молодіжні та дитячі громадські організації мають право брати участь у підготовці суб'єктами публічного адміністрування та прийнятті рішень із питань державної політики щодо дітей та молоді. Такі громадські об'єднання також мають право на отримання не тільки майнової та фінансової, але й методичної та організаційної підтримки, що пов'язано зі специфічною метою їх діяльності – «соціальним становленням як повноправних членів суспільства».

Особливість відповідальності членів та засновників молодіжних і дитячих організацій полягає в тому, що ними можуть бути малолітні та неповнолітні особи. Згідно зі ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку¹. Відповідно, нести відповідальність у разі порушення законодавства про громадські формування особами до 16 років будуть їх батьки, опікуни, піклувальники або усиновителі – за невиконання ними своїх обов'язків щодо виховання дитини (на підставі ст. 184 КУпАП).

7.4. Професійні спілки як суб'єкти адміністративного права

Конституція України закріплює право громадян на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-еко-

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р.

номічних прав та інтересів. Правовий статус професійних спілок регулюється Конституцією, Законом «Про громадські об'єднання», окремим Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», КЗпП України та іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» *професійна спілка (профспілка)* – це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної(трудової) діяльності(навчання). Отже, характерними ознаками профспілки є те, що: а) вони є видом саме громадських організацій, а тому їх засновниками можуть бути лише фізичні особи. Більше того, внаслідок структурно-організаційних особливостей, а також широкого кола прав у публічно-правовій сфері, засновниками професійних спілок можуть бути виключно громадяни України; б) сфера діяльності професійних спілок є обмеженою лише трудовою діяльністю.

Важливою специфікою профспілок також є те, що історично вони створювалися як інститут захисту прав та свобод працівників від свавілля роботодавця, а не держави. Через це загальні принципи утворення та діяльності громадських об'єднань у контексті професійних спілок набувають дещо іншого змісту. Так, принцип самоврядності та самоорганізації забороняє роботодавцям набувати членство у профспілках. У свою чергу, держава визнає профспілки повноважними представниками працівників і захисниками їх трудових, соціально-економічних прав та інтересів, співпрацює з профспілками в їх реалізації, сприяє профспілкам у встановленні ділових партнерських взаємовідносин з роботодавцями та їх об'єднаннями.

Наступною характерною особливістю, яка відрізняє профспілки від інших громадських організацій, є багатокомпонентність їх організаційно-правової системи. На внутрішньоструктурному рівні профспілки можуть формувати такі утворення: 1) профспілкові органи, які уповноважуються статутом на здійснення певного виду діяльності профспілки (напр., із вирішення трудових спорів); 2) профспілкові організації – певні структурні підрозділи профспілки, зазвичай поділені за територіальною ознакою. Так, у межах

¹ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р.

Профспілки працівників освіти і науки України діє Львівська обласна організація.

На зовнішньому рівні профспілки або їх організації можуть створювати об'єднання (ради, федерації, конфедерації тощо) за галузевою, територіальною або іншою ознакою, а також входити до складу об'єднань та вільно виходити з них.

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» профспілки можуть мати статус:

первинних: діють на підприємстві, в установі, організації, закладі освіти або об'єднують членів профспілки, які забезпечують себе роботою самостійно чи працюють на різних підприємствах, в установах, організаціях або у фізичних осіб;

місцевих: об'єднують не менш як дві первинні профспілкові організації, що діють на різних підприємствах, в установах, організаціях однієї адміністративно-територіальної одиниці (міста, району в місті, району, села, селища);

обласних: мають профспілки, організації яких є у більшості адміністративно-територіальних одиниць однієї області, міст Києва та Севастополя; у більшості адміністративно-територіальних одиниць однієї області, міст Києва та Севастополя, де розташовано підприємства, установи або організації певної галузі;

*регіональних*¹ мають профспілки, організації яких є у більшості адміністративно-територіальних одиниць двох або більше областей;

всеукраїнських: визначається за однією з таких ознак: 1) наявність організацій профспілки у більшості адміністративно-територіальних одиниць України (АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села); 2) наявність організацій профспілки у більшості з тих адміністративно-територіальних одиниць України, де розташовано підприємства, установи або організації певної галузі.

Особа за власним бажанням може набути членства профспілки будь-якого із зазначених видів. Членами профспілок можуть бути особи, які працюють на підприємстві, в установі або організації незалежно від форм власності і видів господарювання, у фізичної особи, яка використовує найману працю, особи, які забезпечують себе роботою самостійно, особи, які навчаються в закладі освіти. Про-

¹ Під регіоном розуміється область, територія АРК, міста Київ та Севастополь. Як наслідок, принципова територіальна відмінність між обласними та регіональними профспілками видається дещо незвичною категоріально.

те статут профспілки може передбачати і членство осіб, зайнятих творчою діяльністю, членів фермерських господарств, фізичних осіб-підприємців, а також осіб, які навчаються у закладах професійної (професійно-технічної), фахової середньої спеціальної та вищої освіти, осіб, які звільнилися з роботи чи служби у зв'язку з виходом на пенсію або які тимчасово не працюють.

На відміну від засновників, членом може бути як громадянин України, так і особа без громадянства або іноземець, якщо вони перебувають в Україні на законних підставах. Підставою набуття членства профспілки є заява особи до первинної організації профспілки.

Процедура утворення та реєстрації професійної спілки майже не відрізняється від процедури, передбаченої для інших громадських об'єднань. Водночас, суттєвою якісною відмінністю є те, що професійні спілки утворюються без попереднього дозволу держави на основі вільного вибору їх членів. Таке положення закріплено ч. 3 ст. 36 Конституції України. Як наслідок, суб'єкт державної реєстрації не може відмовити профспілці або об'єднанню профспілок у реєстрації, він може або прийняти рішення про включення до реєстру об'єднань громадян, або у разі невідповідності поданих документів законодавчо визначеним, запропонувати профспілці подати додаткові документи. Строк розгляду заяви також дещо відрізняється і становить 15 робочих днів, проте за рішенням суб'єкта державної реєстрації може бути продовженим ще на 15 робочих днів¹.

Обсяг прав профспілок та їх об'єднань є надзвичайно широким і належить як до приватно-правової сфери, так і до публічно-правової. До публічно-правової сфери належить *право(а)*: представляти і захищати колективні та індивідуальні права та інтереси членів профспілок; на ведення колективних переговорів та укладення колективних договорів і угод з роботодавцями та суб'єктами владних повноважень, у тому числі і в рамках соціального діалогу; на здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю; подавати пропозиції, а також право на участь у розгляді органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також роботодавцями, їх об'єднаннями, іншими об'єднаннями громадян своїх пропозицій; на участь у розробленні державної по-

¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р.

літики зайнятості населення; у сфері соціального захисту та забезпечення достатнього життєвого рівня громадян, зокрема у визначенні критеріїв життєвого рівня, прожиткового мінімуму, мінімального розміру заробітної плати тощо; у галузі соціального страхування (напр., входить до складу правлінь та наглядових рад фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування в особі уповноважених представників); брати участь у вирішенні трудових спорів; на організацію страйків та проведення інших масових заходів; інші права, пов'язані із захистом та реалізацією прав та інтересів осіб у трудовій сфері.

Законодавство передбачає матеріальну, дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність профспілкових функціонерів. Так, відповідно до ст. 41-1 КУпАП адміністративній відповідальності підлягає ухилення профспілок від участі в переговорах щодо укладення, зміни чи доповнення колективного договору, угоди, умисне порушення встановленого законодавством строку початку переговорів або незабезпечення роботи комісій з представників сторін чи примирних комісій у визначений сторонами переговорів строк.

7.5. Релігійні організації як суб'єкти адміністративного права

Релігійні організації є одним із найбільш специфічних інститутів громадянського суспільства і, відповідно, видів громадських формувань. Його особливість полягає в тому, що він концептуалізується не на соціально-економічних або культурних правах, а на природному, невідчужуваному та непорушному праві особи на свободу совісті. Це абсолютне право тісно пов'язано з духовною сферою людини та існувало задовго до створення власне позитивного права. Внаслідок цього, перед державою завжди стоїть завдання максимально точно, навіть філігранно встановити межі реалізації права на свободу совісті.

Відповідно, адміністративно-правовий статус релігійних організацій значною мірою відрізняється від інших видів громадських формувань.

Стаття 15 Основного Закону зазначає, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичного, економічного та іде-

ологічного різноманіття. У свою чергу, ст. 35 закріплює право кожного на свободу світогляду та віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культури і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. До того ж, Конституція встановлює найважливіший принцип і гарантію діяльності релігійних організацій – відокремленість церкви в Україні від держави. Це положення не передбачає відсутності будь-яких відносин між церквою та державою, воно означає, що держава не може втручатись у внутрішню діяльність церкви, а також не може надавати церкві повноважень для виконання публічних функцій (напр., як право професійних спілок вирішувати трудові спори або як право молодіжних організацій брати участь у розробленні державної політики); у свою чергу, церква зобов'язується ніяк не впливати на внутрішню організацію держави, зокрема не брати участі у політичних партіях, не фінансувати виборчі кампанії, не висувати кандидатів до органів державної влади тощо. Таким чином, ідеальною формою реалізації зазначеного принципу є надання церкві лише тих правових можливостей, які є необхідними їй для здійснення ординарної діяльності з реалізації права особи на свободу совісті.

Законодавство про свободу совісті та релігійні організації складається з міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Конституцією України, Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» та іншими нормативно-правовими актами.

Згідно зі ст. 7 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» *релігійні організації* утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно зі своїми статутами (положеннями).¹ Зазначена стаття також встановлює виключний перелік видів релігійних організацій, ними є: *релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються із вищезазначених релігійних організацій*. Деяких елементів переліку за своєю сутністю безпідставно віднесено законодавцем до громадських формувань (напр., монастирі або духовні

¹ Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 р.

навчальні заклади), оскільки вони не становлять об'єднання фізичних та юридичних осіб приватного права, взагалі не є об'єднаннями, проте визнаються законодавцем релігійними організаціями. Таку недосконалість понятійно-категоріального апарату можна пояснити прикладною спрямованістю переліку та всього Закону, бажанням законодавця узагальнити правовий статус цих суб'єктів, а також уникнути повторів у формулюванні нормативних приписів.

Важливою організаційно-правовою особливістю цього виду громадських формувань є те, що їх можна поділити на первинних та похідних. Первинними є релігійні громади і релігійні центри та управління, оскільки лише вони можуть створювати усі інші різновиди релігійних організацій. Пропонуємо більш детально розглянути правовий статус саме первинних суб'єктів.

Релігійною громадою є місцева релігійна організація віруючих громадян одного й того самого культу, віросповідання, напрямку, течії або толку, які добровільно об'єдналися з метою спільного задоволення релігійних потреб. Відповідно до чинного законодавства членом релігійної громади може бути будь-яка особа незалежно від віку, сфери діяльності чи інших ознак. Проте релігійна громада у своєму статуті може самостійно визначити вимоги до членів.

До того ж, згідно з принципом самоврядності держава надає релігійним громадам право підпорядковуватись будь-якому релігійному центру або управлінню, що діє як на території України, так і за її межами. Рішення про зміну підлеглості та внесення відповідних змін або доповнень до статуту ухвалюється загальними зборами релігійної громади. У випадку, якщо частина громади не згодна з рішенням про зміну підлеглості, вона має право утворити нову громаду. При цьому, повідомлення державних органів про утворення релігійної громади не є обов'язковим. Таким чином, релігійні громади, на відміну (напр., від громадських об'єднань), можуть не здійснювати державну реєстрацію, якщо вони не бажають отримувати статус юридичної особи.

Оскільки законодавець не надає дефініції поняття «релігійний центр або управління», слід зазначити, що ним є *керівна установа системи органів управління церкви певної релігії або конфесії, котра відповідно до закону набула статусу юридичної особи приватного права та уповноважена статутом визначати напрями діяльності підлеглих громадських організацій, а також здійснювати впоряд-*

кування та врегулювання внутрішньо церковного життя шляхом видання настанов. Прикладом релігійного центру є Київська патріархія Української Православної Церкви Київського Патріархату, а релігійного управління – Духовне управління мусульман України.

Порядок утворення релігійних організацій є подібним до вже розглянутого порядку заснування громадських об'єднань. Важливою відмінністю є те, що релігійна організація, яка входить або є складовою частиною релігійної організації (об'єднання), керівний центр (управління) якої знаходиться за межами України в державі, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України, зобов'язана у свої повній назві відображати приналежність до такої релігійної організації. На перший погляд, може здатися, що зазначена вимога порушує принцип рівності громадських формувань перед законом. Проте насправді вона ніяк не впливає на правовий статус релігійної організації, нічим не обмежує обсяг її прав. Додатковий обов'язок зазначити належність до релігійної організації, керівний центр якої знаходиться в державі-агресорі, діє лише під час реєстрації релігійної організації, а тому після внесення даних до реєстру перелік обов'язків такої релігійної організації повністю прирівнюється до інших. Більше того, включення цього положення до Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» у 2018 р. обумовлено причинами, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки, що відповідно до Конституції України є підставою для обмеження права особи на свободу віросповідання.

Дещо відрізняється від інших видів громадських формувань також і порядок реєстрації релігійних організацій. Так, для реєстрації релігійної громади громадяни у кількості не менше десяти чоловік, які утворили її і досягли 18-річного віку, подають заяву та статут (положення) на реєстрацію до обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а в АРК – до Ради міністрів АРК. У свою чергу, всі інші види релігійних організацій здійснюють державну реєстрацію у Міністерстві культури та інформаційної політики України¹.

Стосовно процедури припинення релігійних організацій слід зазначити, що відповідно до ст. 16 Закону діяльність релігійної органі-

¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р.

зації може бути припинено у добровільному порядку та у примусовому. Примусовий порядок припинення здійснюється лише на підставі рішення суду у випадках, якщо релігійною(а) організацією(я): 1) вчинено дії, що порушують принцип відділення церкви від держави, право особи на свободу совісті, а також правила користування майном, яке є власністю держави, громадських організацій або громадян; 2) поєднує обрядову чи проповідницьку діяльність із посяганнями на життя, здоров'я, свободу і гідність особи; 3) систематично порушує встановлений законодавством порядок проведення публічних релігійних заходів (богослужінь, обрядів, церемоній, походів тощо); 4) спонукає громадян до невиконання своїх конституційних обов'язків або дій, які супроводжуються грубими порушеннями громадського порядку чи посяганням на права і майно державних, громадських або релігійних організацій.

Відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» суд розглядає справу про припинення діяльності релігійної організації у порядку позовного провадження, передбаченого Цивільним процесуальним кодексом України, за заявою органу, уповноваженого здійснювати реєстрацію статуту конкретної релігійної організації, або прокурора (ч. 5 ст. 16). Це положення є певним архаїзмом і не відповідає нормам сучасного процесуального законодавства, оскільки відповідно до ст. 19 ЦПК України суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи, що виникають із цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється у порядку іншого судочинства.¹ У свою чергу, КАС України зазначає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єктові законом². У випадку примусового припинення релігійної організації статус позивача набуває суб'єкт державної реєстрації, який, відповідно, є суб'єктом владних повноважень. До того

¹ Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. Дата оновлення: 21.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1618-15>.

² Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 10.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.

ж, право на подання позову суб'єктом владних повноважень прямо передбачено ст. 16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Таким чином, справи щодо припинення релігійних організацій повинні розглядатись (і фактично розглядаються) у рамках адміністративного судочинства.

Щодо **прав** релігійних організацій, то їх можна поділити на три групи:

1) **у сфері господарювання**: право для виконання своїх статутних завдань засновувати видавничі, поліграфічні, виробничі, реставраційно-будівельні, сільськогосподарські та інші підприємства, а також благодійні заклади (притулки, інтернати, лікарні тощо), які мають право юридичної особи; право на будівництво культових та інших будівель, на проведення їх реставрації та ремонту; право на прибуток від виробничої діяльності та на інші доходи підприємств релігійних організацій; право засновувати підприємства для випуску богослужбової літератури і виробництва предметів культового призначення;

2) **пов'язані з реалізацією конституційного права на свободу світогляду і віросповідання**: право засновувати й утримувати вільно доступні місця богослужінь або релігійних зібрань, а також місця, шановані у тій чи іншій релігії (місця паломництва); право на придбання, володіння й використання релігійної літератури мовою на свій вибір, а також інших предметів і матеріалів релігійного призначення; право виготовляти, експортувати, імпортувати і розповсюджувати предмети релігійного призначення, релігійну літературу та інші інформаційні матеріали релігійного змісту;

3) **у культурно-освітній сфері, а також право здійснювати благодійну діяльність**: право утворювати товариства, братства, асоціації, інші об'єднання громадян для здійснення благодійництва, вивчати та розповсюджувати релігійну літературу та провадити іншу культурно-освітню діяльність; право здійснювати благодійну діяльність і милосердя як самостійно, так і через громадські фонди.

7.6. Політичні партії як суб'єкти адміністративного права

Відповідно до ст. 2 Закону «Про політичні партії в Україні» **політичною партією є зареєстроване згідно з законом добровільне**

об'єднання громадян-прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Основними *відмінностями* політичних партій від громадських об'єднань є такі: а) законодавство закріплює більше вимог до засновників та членів політичних партій, ніж до засновників та членів громадських об'єднань¹; б) політичні партії мають відмінний від громадських об'єднань порядок утворення та державної реєстрації; в) політичні партії можуть діяти виключно із всеукраїнським статусом, а громадські об'єднання – не лише; г) політичні партії та громадські об'єднання мають різну мету діяльності та різний обсяг прав; д) порядок припинення політичних партій істотно відрізняється від порядку припинення громадських об'єднань; ж) публічний контроль за діяльністю політичних партій є більш суворим; з) політична партія обов'язково повинна мати програму; к) порядок фінансування політичних партій, а також контроль за цільовим використанням коштів є більш суворим.

Політичні партії мають *право*: 1) вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених законами України; 2) брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; 3) використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації; 4) підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, засновувати міжнародні спілки; 5) ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, надавати допомогу у їх створенні.

Членом політичної партії може бути виключно громадянин України, якому є вісімнадцять років і який не визнаний судом недієздатним. Членство у політичній партії є виключно індивідуальним та фіксованим. До того ж Закон «Про політичні партії в Україні» встановлює чіткий перелік осіб, які не можуть набувати членства: судді; прокурори; поліцейські; співробітники Служби безпеки України; військовослужбовці; працівники мит-

¹ Конституційне право України: прагматичний курс : навч. посіб. Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Юрид. л-ра. 2017. С. 121.

них та податкових органів; персонал Державної кримінально-виконавчої служби України; працівники Національного антикорупційного бюро України; члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг та державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу». Щодо останнього, то членами політичної партії у жодному разі не можуть бути державні службовці, що займають посаду державної служби категорії «А». Державні службовці інших категорій не можуть обіймати посади керівних органів політичної партії (хоча мають право бути її членом).

Процедура створення політичної партії дещо відрізняється від процедури створення громадських об'єднань, зокрема вона є більш складною та формалізованою. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про політичні партії в Україні» рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Це рішення має бути підтримано підписами не менш як 10 тисяч громадян України, які досягли 18 років та не визнані судом недієздатними. Зазначені підписи повинні бути зібрані не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим. Кількість засновників політичної партії має становити не менше 100 осіб. На установчому з'їзді складається протокол рішення про створення політичної партії, затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її керівні та контрольно-ревізійні органи. Окремим протоколом також оформляється рішення про утворення обласної, міської, районної організації, первинного осередку політичної партії та іншого структурного утворення.

Щодо порядку державної реєстрації політичної партії, то вона здійснюється у два етапи. *На першому етапі* проводиться легалізація власне політичної партії.

Державна реєстрація політичної партії здійснюється на підставі заяви, котра подається особою, уповноваженою на те установчими зборами. Заява може подаватись як у паперовій, так і в електронній формі за аналогією з громадськими об'єднаннями. Проте, на відміну від останніх, державну реєстрацію політичних партій здійс-

нює виключно Міністерство юстиції України.¹ Також відрізняється і перелік документів, що подаються до суб'єкта реєстрації. Зокрема відповідно до ст. 17 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» для державної реєстрації створення політичної партії подаються такі документи: 1) заява про державну реєстрацію політичної партії; 2) протокол установчих зборів (конференції) політичної партії; 3) відомості про керівні органи; 4) статут політичної партії; 5) реєстр громадян, які брали участь в установчих зборах (конференціях); 6) програма політичної партії; 7) список підписів громадян України на підтримку рішення про створення політичної партії; 8) документ про сплату адміністративного збору. Необхідно відмітити, що адміністративна послуга державної реєстрації створення політичної партії є оплатною, на відміну від громадських об'єднань, та становить 140 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, що станом на перше грудня 2020 р. дорівнює 306460 грн.

Строк розгляду документів, поданих для державної реєстрації політичної партії, становить не більше 30 робочих днів і може бути продовжений суб'єктом державної реєстрації не більше ніж на 15 робочих днів. Завершується зазначена процедура прийняттям уповноваженим суб'єктом рішення про державну реєстрацію та внесенням за допомогою програмних засобів ведення Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відомостей до цього реєстру, а також формуванням із нього виписки, яка розміщується на порталі електронних сервісів.

У разі подання заяви про державну реєстрацію у паперовій формі за бажанням заявника виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань також надається у паперовій формі з проставленням підпису та печатки державного реєстратора. Лише після цього політична партія отримує статус юридичної особи.

Другим етапом є державна реєстрація обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень політичної партії, а також первинного осередку партії. Така реєстрація здійснюється протягом 6 місяців з дня реєстрації політичної партії. Слід наголосити, що первинний осередок політичної партії реєструється ви-

¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р.

ключно без статусу юридичної особи, а всі інші види структурних утворень можуть бути зареєстрованими як зі статусом юридичної особи, так і без такого статусу (в залежності від того, як зазначено у статуті).

У разі порушення політичними партіями законодавства до них може бути вжито три види заходів:

1) попередження про недопущення незаконної діяльності. Воно застосовується у разі публічного оголошення керівними органами політичної партії наміру вчинення політичною партією дій, за які законами України передбачено юридичну відповідальність. Серед зазначених трьох заходів цей вид є найменш обтяжливим для політичної партії, оскільки остання фактично ще не вчинила суспільно шкідливих дій, а лише заявила про майбутнє їх вчинення;

2) видання припису про усунення допущених правопорушень. Воно здійснюється, якщо вчинені політичною партією дії (чи бездіяльність) не тягнуть за собою іншого виду відповідальності. У такому випадку керівництво політичної партії зобов'язане невідкладно усунути порушення і в п'ятиденний строк повідомити про вжиті заходи орган, який виніс припис;

3) заборона політичної партії. Найтяжчим заходом є заборона політичної партії, яка здійснюється у судовому порядку за адміністративним позовом Департаменту нотаріату та державної реєстрації при Міністерстві юстиції України. Заборона діяльності політичної партії тягне за собою: а) припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших структурних утворень; б) припинення членства у політичній партії; в) прийняття Міністерством юстиції України та його територіальними органами рішення про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно.

Глава 8

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

8.1. Система та види суб'єктів публічної адміністрації

Учасників відносин, які виникають у процесі публічного адміністрування, можна класифікувати на тих, хто: а) здійснює погоджений вплив на конкретні суспільні відносини за допомогою конкретно визначених методів, інструментів, форм; б) підпадає під дію цього погодженого впливу. Указане твердження корелює із загальноновизнаним підходом щодо співвідношення понять «суб'єкт право-відносин» та «суб'єкт права». Суб'єкт, який здійснює погоджений вплив на суспільні відносини та має на це відповідні повноваження, є *суб'єктом публічної адміністрації*.

У теорії адміністративного права використовуються такі підходи щодо сутності поняття «суб'єкт публічного адміністрування».

Широкою популярністю користується практика використання понять «*публічна адміністрація*» та «*суб'єкт публічного адміністрування*» як синонімів¹. З позиції функціонального призначення – це є вірним, адже суб'єктом публічного адміністрування є той, кого уповноважено на здійснення цієї діяльності. Відповідно групу цих суб'єктів прийнято визначати як публічну адміністрацію.

До визначення поняття «*суб'єкт публічної адміністрації*» у європейському праві застосовано два підходи: а) вузький та б) широкий. *Вузький підхід* полягає у визначенні суб'єкта публічної адміністрації як «регіональних органів, місцевих та інших органів публічної влади», «центрального уряду» та «публічної служби». Під органами публічної влади розуміються інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів. За *широкого підходу* до тлумачення поняття «суб'єкт публічної адміністрації» до цієї групи учасників адміністративних відносин, зараховано: органи публічної влади та

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с. С. 73.

суб'єктів, які не належать до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції.

Окремо слід зазначити, що публічна адміністрація як правова категорія має два виміри¹:

функціональний вимір, який передбачає розгляд публічної адміністрації як діяльності відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу;

організаційно-структурний вимір, який передбачає розгляд публічної адміністрації як сукупності органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади.

Таким чином, *суб'єкт публічної адміністрації* є частиною єдиної системи органів публічного адміністрування, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу.

До *ознак*, що характеризують суб'єкта публічної адміністрації, слід зарахувати такі:

1) це відокремлена інституція системи суб'єктів, які не є ієрархічно пов'язаними;

2) метою діяльності є забезпечення не приватного інтересу, а публічного інтересу (інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп);

3) є носієм владних повноважень щодо здійснення упорядкування відповідних суспільних відносин, виконуючи публічні функції;

4) діє на основі нормативно встановлених способів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних через застосування методів правового регулювання, типу узгодження, переконання, стимулювання, примусу тощо;

5) правовими формами діяльності є прийняття нормативних актів та адміністративних актів, а також укладення адміністративних договорів.

Щодо класифікації суб'єктів публічного адміністрування, то зустрічаються способи виокремлення груп суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування без виокремлення підстав до такого поділу.

¹ Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. / за ред. В. К. Колпаков. Київ.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с. С. 23.

Усталеним є *віднесення* до суб'єктів публічного адміністрування: а) органів державної виконавчої влади; б) органів місцевого самоврядування; в) інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; г) інших суб'єктів, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями (напр., Верховної Ради України, Рахункової палати України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України)¹.

Доцільним є використання *комбінованого підходу*, за якого класифікація суб'єктів публічної адміністрації здійснюється на підставі обраної комбінації критеріїв, зокрема, у залежності від:

наявності владно-розпорядчих повноважень на: а) суб'єктів, яких наділено такими повноваженнями відповідно до закону; б) суб'єктів, яких наділено такими повноваженнями внаслідок делегування;

характеру поширення владно-розпорядчих повноважень на: а) суб'єктів, які діють на загальнодержавному рівні; б) суб'єктів, які діють на місцевому рівні;

виду публічного адміністрування на: а) суб'єктів, які здійснюють втручальне публічне адміністрування; б) суб'єктів, які здійснюють забезпечувальне публічне адміністрування; в) суб'єктів, які здійснюють сприяюче публічне адміністрування;

сфери публічного адміністрування на суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування у сфері: а) національної безпеки; б) охорони здоров'я; в) освіти; г) культури; д) використання інформаційно-телекомунікаційних технологій; ж) екології тощо.

8.2. Поняття та сутність адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації

Єдиного тлумачення поняття «адміністративно-правовий статус» не вироблено до теперішнього часу. У цілому, вказане поняття адміністративного права відображає *сукупність конкретно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, які закріплюються*

¹ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с. С. 126.

за відповідним суб'єктом визначеними нормативними актами та гарантуються державою. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації є галузевим правовим статусом, що опосередкований їх ідентифікацією як суб'єктів адміністративного права. Таким чином, **адміністративно-правовий статус суб'єкта публічної адміністрації є нормативно закріпленим становищем суб'єкта, що відображає можливість та засади його участі у суспільних відносинах щодо публічного адміністрування.**

Специфіка адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень полягає у його структурі. Варіантом відображення останньої є виокремлення в його межах окремих структурних блоків:

цільового, що містить: а) мету; б) завдання; в) функціональне призначення;

структурно-організаційного, що містить: а) порядок формування; б) структуру суб'єкта публічної адміністрації; в) схему організаційного підпорядкування структурних одиниць; г) схему розподілу завдань і функцій кожного структурного підрозділу; д) порядок взаємодії між структурними підрозділами, а також взаємодії з іншими органами (як державними, так і недержавними); ж) порядок прийняття рішень;

3) **компетенційного**, що містить: а) повноваження; б) предмет відання; в) функції.

Доцільним є виокремлення таких *елементів* адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації:

нормативно-правова основа, що є сукупністю правових норм, якими врегульовано формування та функціонування конкретного суб'єкта;

принципи функціонування, що є сукупністю вихідних основ та засад у відповідності до яких, суб'єкт функціонує;

мета функціонування, що є основною ідеєю функціонування конкретного суб'єкта та виокремлюється для забезпечення публічного інтересу, диференціюється в окремих завданнях залежно від сутності інших елементів адміністративно-правового статусу;

компетенція, що відображає надані повноваження, які реалізуються в межах визначеного предмета відання для виконання визначених функцій держави;

порядок формування, що має вираження у визначенні підвідомчості¹, підпорядкованості², підзвітності та підконтрольності³;

порядок прийняття рішень, що відображає процедуру застосування інструментів публічного адміністрування та вимоги до формального закріплення її результатів.

Окремо слід зупинитися на компетенції суб'єкта публічної адміністрації. Специфікою указанного елемента адміністративно-правового статусу є можливість його виокремлення виключно у суб'єктів, що наділені владними повноваженнями. Поняття «компетенція» містить такі складові: а) повноваження; б) предмет відання; в) функції.

Повноваження – це поняття, яке позначає сукупність прав та обов'язків, що закріплені за суб'єктом для виконання його функціонального призначення. Залежно від підходу, перелік прав та обов'язків, що формують повноваження, може бути вичерпним або ж містити відсилочні норми, які передбачають можливість встановлення прав та обов'язків іншими нормативними актами. Повноваження – завжди є відображенням владних приписів, тому що: здійснюються виключно уповноваженими на це суб'єктами; є по-

¹ **Підвідомчість** – це відображення усіх можливих станів управлінських відносин, які існують між деякими суб'єктами публічної адміністрації (між органами виконавчої влади). Підвідомчість може бути вертикальною або горизонтальною. Вертикальна підвідомчість є властивою взаємозв'язкам органів різних рівнів (напр., усі органи виконавчої влади підвідомчі Кабінету Міністрів України). Горизонтальна підвідомчість має місце у відносинах між органами одного і того ж рівня (напр., будь-який центральний орган виконавчої влади є підвідомчим Міністерству юстиції України в частині дотримання порядку підготовки і реєстрації нормативно-правових актів).

² **Підпорядкованість** – це відображення організаційної залежності органу нижчого рівня від органу вищого рівня. Можна виокремити: 1) повну (передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, враховуючи вирішення щодо підлеглому органу: установчих питань; визначення правового статусу; кадрових питань; здійснення контролюючих функцій; отримання звітності; застосування заходів відповідальності); 2) часткову (передбачає підпорядкованість, за якої в межах організаційних відносин наявності лише окремі способи впливу).

³ **Підзвітність і підконтрольність** – це відображення стану (режиму) організаційних відносин між суб'єктами публічної адміністрації, у межах якого виокремлюється: суб'єкт, що має право перевіряти діяльність іншого, враховуючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, та суб'єкт, що зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність.

тенційно можливим способом впливу уповноваженого суб'єкта; забезпечуються нормою права; реалізуються виключно в межах публічно-правових відносин.

Не будь-які повноваження може бути надано суб'єктові публічної адміністрації, а лише ті, яких змістовно спрямовано на виконавчо-розпорядчу діяльність, надання адміністративних послуг, притягнення до адміністративної відповідальності та забезпечення прав громадян під час публічного адміністрування. У теорії адміністративного права вказані повноваження іменовано поняттям «адміністративні повноваження». Таким чином, суб'єкт публічної адміністрації не може набувати повноважень щодо прийняття законів чи здійснення правосуддя.

Щодо *делегованих повноважень*, то це повноваження, набуті певним суб'єктом (органом чи особою) шляхом передачі окремих прав чи обов'язків для забезпечення мети публічного адміністрування на підставі закону чи адміністративного договору¹.

Предмет відання – це сфера суспільних відносин, в межах якої суб'єкт публічної адміністрації може реалізувати надані йому повноваження. Так, для Міністерства освіти та науки предметом відання є суспільні відносини, що складаються у сфері освіти та науки; для Міністерства охорони здоров'я України – суспільні відносини у сфері охорони здоров'я тощо.

Функції як елемент компетенції відображають основні напрями діяльності суб'єкта публічної адміністрації та є правовою мірою вираження обсягу та меж повноважень.

8.3. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного права

Конституцією України встановлено поділ державної влади на: законодавчу, судову та виконавчу. Органи виконавчої влади посі-

¹ Наприклад, місцеві державні адміністрації можуть здійснювати повноваження, делеговані їм відповідними радами. Таке делегування повноважень супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Місцеві державні адміністрації у такому випадку є підзвітними і підконтрольними відповідним радам у частині делегованих повноважень.

дають особливе місце у системі суб'єктів адміністративного права, що відображується у їх статусові. Доцільно виокремити **ознаки**, що притаманні органам виконавчої влади:

1) є системою органів, що функціонально реалізують виконавчу владу в державі у відповідності до нормативно закріпленого порядку;

2) є складовою публічної адміністрації і державного апарату в цілому;

3) їх об'єднано єдиним керівництвом і підпорядкуванням;

4) державою їх наділено компетенцією у сфері публічного адміністрування і реалізації державної виконавчої влади;

5) є самостійними в організаційному та функціональному відношеннях у певних територіальних межах чи галузях¹;

6) створюються в установленому законом порядку спеціально для здійснення визначених управлінських функцій;

7) їх діяльність має вторинний та підзаконний характер, тому що компетенція реалізується виключно на підставі та на виконання закону;

8) для досягнення поставленої мети ці органи наділено правом широкого застосування заходів державного примусу;

9) є суб'єктами державної власності, що утримується за рахунок коштів державного бюджету;

10) мають статус юридичної особи.

Таким чином, **орган виконавчої влади – це носій виконавчої влади, що реалізує надану компетенцію в закріпленій сфері відання, що нормативно зафіксовано.**

До **системи** органів виконавчої влади належать:

1) Кабінет Міністрів України (*вищий рівень*);

2) центральні органи виконавчої влади: а) міністерства; б) служби, агентства, інспекції, комісії; в) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; г) інші центральні органи виконавчої влади (*центральний рівень*);

3) місцеві органи виконавчої влади: а) місцеві державні адміністрації; б) територіальні органи центрального органу виконавчої влади, які структурно не належать до місцевих державних адміністрацій (*місцевий, або територіальний рівень*).

¹ Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 893 с.

Органи виконавчої влади можна класифікувати на **види** у залежності від:

обсягу і характеру компетенції на: а) загальної компетенції (напр., Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації); б) галузевої компетенції (напр., Міністерство освіти і науки України, Державна митна служба України тощо); в) спеціальної компетенції (напр., Національне агенство з питань запобігання корупції, Національне агенство України з питань державної служби тощо);

порядку вирішення питань на: а) єдиноначальні (напр., Міністерство освіти і науки України) та колегіальні (напр., Кабінет Міністрів України);

обсягу поширення компетенції по території на: загальнодержавні (напр., Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України) та місцеві (напр., державні місцеві адміністрації);

функціонального призначення: а) міністерства; б) агенства; в) інспекції; г) служби; д) комісії; ж) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; з) інші центральні органи виконавчої влади.

8.4. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади і, як Уряд, очолює цю систему. Він здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи діяльність цих органів.

Нормативно-правову основу функціонування Кабінету Міністрів України становить сукупність правових норм, що містяться у нормативних актах: а) загального характеру, які регулюють діяльність органів виконавчої гілки влади в цілому (напр., положення Конституції України (ст. 6, ч. ст. 19), Закону «Про адміністративні послуги»¹); б) спеціального характеру, які регулюють діяльність Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади (напр., положення Конституції України (Розділ VI),

¹ Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Дата оновлення: 19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹, Закону України «Про склад Кабінету Міністрів України»², Регламенту Кабінету Міністрів України³).

До *принципів* як елементу адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України віднесено: а) загальні принципи адміністративно-правового регулювання – верховенства права та належного врядування; б) спеціальні принципи, що встановлені Законом «Про Кабінет Міністрів України» (напр., поділу державної влади⁴, безперервності⁵, колегіальності⁶, солідарної відповідальності⁷).

Метою функціонування Кабінету Міністрів України є забезпечення публічних інтересів через спрямування на здійснення належного публічного адміністрування у тих сферах суспільних відносин, у межах яких його наділено повноваженнями. *Завдан-*

¹ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02. 2014 № 794-VII Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62>.

² Про склад Кабінету Міністрів України: Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1574/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1574/99#Text>

³ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова КМУ від 18.07.2007 р. № 950 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>.

⁴ Принцип *поділу державної влади* спрямовано на встановлення заборони передачі повноважень, яких встановлено для вищого органу в системі органів виконавчої влади, суб'єктам законодавчої чи судової гілки влади, що, у свою чергу, є важливою конституційною гарантією функціональної несумісності діяльності окремих гілок державної влади.

⁵ Принцип *безперервності* нормативно детерміновано: Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів. Це означає, що безпосереднє здійснення владних повноважень не може бути перерваним, а має тривати постійно.

⁶ Принцип *колегіальності* означає, що Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, що приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях.

⁷ Принцип *солідарної відповідальності* має прояв у тому, що члени Кабінету Міністрів України однаково відповідальні за спільні заходи, що проводяться урядом, або за загальний напрям урядової політики. Міністри несуть солідарну відповідальність за політику і рішення уряду, навіть якщо будь-який міністр формально не брав участі у прийнятті того чи іншого рішення або був проти нього.

ня, як елемент адміністративно-правового статусу, спрямовано на конкретизацію мети та відображено на нормативному рівні. Основні завдання Кабінету Міністрів України прямо перелічені ст. 2 Закону «Про Кабінет Міністрів України». До них належать: забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості, забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм та багато інших.

Компетенція Кабінету Міністрів України складається із сукупності визначених повноважень, яких надано суб'єктові у межах конкретного предмета відання для виконання функціонального призначення.

У цілому, Кабінет Міністрів є суб'єктом *загальної компетенції*, тому що його наділено повноваженнями, що реалізуються у різних сферах суспільних відносин. До **предмета відання** Кабінету Міністрів України віднесено сфери суспільних відносин, у межах яких можуть бути реалізованими закріплені за ним повноваження, а саме: це сфери економіки, фінансів, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина тощо.

Повноваження як елемент адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України є сукупністю прав та обов'язків, якими наділено цього суб'єкта. Основні повноваження Кабінету Міністрів України встановлено ст. 116 Конституції України та конкретизовано Законом «Про Кабінет Міністрів України». Слід виокремити такі групи повноважень вищого органу виконавчої влади, а саме:

1) політичні (визначення політичних пріоритетів, напрямів роботи міністерств); 2) управлінські (керівництво міністерствами); 3) організаційні (внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації урядових органів у системі міністерств); 4) нормативно-правові (погодження законопроектів та інших нормативних документів), кадрові (внесення пропозицій щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників міністерств), представницькі (ведення переговорів і підписання міжнародних договорів України, відповідно до наданих повноважень).

Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

Функції як структурний елемент компетенції Кабінету Міністрів України визначаються як частини змісту діяльності (напрямки, види), яку здійснює Кабінет Міністрів України та які характеризуються відповідною цільовою самостійністю та якісною однорідністю і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань публічного адміністрування.

До структури адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України віднесено **порядок його формування** – це суб'єкт публічної адміністрації, який формується шляхом призначення. При цьому, Прем'єр-міністр як очільник Кабінету Міністрів України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, а члени Кабінету Міністрів України призначаються на посади Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Що стосується призначення на посаду членів Кабінету Міністрів України, то такі призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України, але Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України.

Строк повноважень Кабінету Міністрів України становить період до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів України здійснюється у разі: 1) складання повноважень; 2) відставки (пов'язується із: прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України; відставки Прем'єр-міністра України; смерті Прем'єр-міністра України. Проте, незважаючи на випадки припинення повноважень, Кабінет Міністрів України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України).

Порядок прийняття рішень Кабінетом Міністрів України, характеризується таким: 1) прийняття рішень у формі постанов та розпоряджень; 2) постанови і розпорядження є обов'язковими для виконання; 3) рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість посадового складу Кабінету Міністрів України; 4) акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України; 5) право ініціативи у прийнятті рішень мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 6) постанови та розпорядження підлягають обов'язковій реєстрації та оприлюдненню на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України, що здійснюється в установленому порядку, тощо.

Процедура набрання чинності актами Кабінету Міністрів України відрізняється залежно від виду акта: постанови, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування; постанови або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом – не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності; розпорядження Кабінету Міністрів України – з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

8.5. Адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади

Систему центральних органів виконавчої влади визначають Конституція України та Закон «Про центральні органи виконавчої влади». До системи центральних органів виконавчої влади належать:

міністерства, що є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України¹. Таке визначення поняття «міністерство» є вищепним, а позиції науковців є тотожними із вищенаведеним;

інші центральні органи виконавчої влади, що можуть утворюватись у формі:

а) **служби**, що є центральним органом виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам (напр., Державна авіаційна служба України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба України з питань праці);

б) **агентства** як центрального органу виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління (напр., Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство резерву України);

в) **інспекції** як центрального органу виконавчої влади, більшість функцій якого становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням актів законодавства державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та

¹ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

фізичними особами (напр., Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна екологічна інспекція України);

г) *комісії* як органу, щодо якого на законодавчому рівні не закріплено функції, яких він має виконувати. Станом на теперішній час центральні органи виконавчої влади з назвою «комісія» – є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом (напр., Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей); однак комісії, якої не наділено спеціальним статусом серед центральних органів виконавчої влади – немає;

д) *бюро* як центрального органу державної виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень (напр., Бюро економічної безпеки України);

е) *центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом* як органу, який має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження. Стосовно цього органу може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. До таких органів віднесено: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Фонд державного майна України.

За змістом діяльності кожен центральний орган виконавчої влади забезпечує втілення в життя державної політики у відповідній галузі публічного адміністрування на території України, здійснює керівництво дорученою сферою відання і несе відповідальність за її стан і розвиток перед Кабінетом Міністрів та Верховною Радою України.

Центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються нормативними актами: а) загального та б) спеціального характеру. Так, до нормативних актів загального характеру належать акти, що регулюють діяльність кожного центрального органу виконавчої влади (напр., Конституція України, Закон України «Про

центральної органи виконавчої влади»). До актів спеціального характеру належать ті, що регулюють безпосередньо діяльність окремого центрального органу виконавчої влади (напр., Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»¹, «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України»²).

У своїй діяльності центральні органи виконавчої влади мають керуватися загальними принципами адміністративного права (верховенства права та належного врядування) та спеціальними принципами, яких окремо визначено нормативними актами профільного характеру. Так, до спеціальних принципів, яких повинно дотримуватись міністерство, віднесено такі: забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина³, безперервність⁴, забезпечення єдності державної політики⁵, єдиноначальність⁶.

¹ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова КМУ від 02.07.2014 р. № 228 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>.

² Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова КМУ від 16.10.2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text>.

³ Міністерства у своїй діяльності повинні визнавати права і свободи людини і громадянина найвищою цінністю та всебічно їх забезпечувати та захищати.

⁴ Принцип *безперервності* означає, що до моменту призначення нового суб'єкта владних повноважень попередні органи виконують свої функції. Міністерства, щодо яких набрав чинності акт КМУ про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, до якого переходять повноваження та функції міністерства що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень, про що видається відповідний акт КМУ.

⁵ Принцип *забезпечення єдності державної політики* міністерствами означає, що діяльність міністерств має бути спрямованою на забезпечення вирішення певної проблеми чи сукупності проблем, які поставлені перед іншими суб'єктами публічного адміністрування.

⁶ Принцип *єдиноначальності* полягає в тому, що керівників міністерств, тобто міністрів, що є членами КМУ, наділено всією повнотою розпорядчої влади по відношенню до підлеглих. Вони в праві одноосібно приймати рішення, видавати накази з питань організації та діяльності підпорядкованих йому органів і посадових осіб. Зворотною стороною такої влади є те, що керівники несуть і повну відповідальність за всі сторони професійної діяльності своїх підлеглих.

Метою функціонування центральних органів виконавчої влади є забезпечення належного публічного адміністрування у тих сферах діяльності, в яких їх наділено повноваженнями (напр., метою діяльності Міністерства фінансів України є забезпечення формування та реалізація державної фінансової, бюджетної та боргової політики, державної політики у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державної політики у сфері державного пробірнього контролю, бухгалтерського обліку та аудиту).

Основні завдання центральних органів виконавчої влади як органів, що забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, визначено на законодавчому рівні та спрямовано на конкретизацію мети діяльності. До основних завдань віднесено: забезпечення нормативно-правового регулювання, визначення пріоритетних напрямів розвитку, інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики, узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його удосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України, забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні тощо.

Відповідно **до обсягу і характеру компетенції** центральні органи виконавчої влади є суб'єктами: а) *галузевої компетенції* (напр., Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство науки і освіти України); б) *міжгалузевої компетенції* (напр., Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство молоді та спорту України); в) *спеціальної компетенції* (напр., Національне агентство України з питань запобігання корупції, Фонд державного майна України).

Повноваження центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Під предметом відання центральних органів виконавчої влади як структурного елементу компетенції варто розуміти сферу суспільних відносин, у межах якої можуть бути реалізованими закріплені повноваження (напр., предметом відання Міністерства оборони є сфера суспільних відносин, які виникають із питань національної безпеки у війсьній сфері, сферах оборони і військового будівництва за мирного часу та в особливий період; предметом

відання Міністерства науки і освіти є сфера суспільних відносин, які виникають у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності).

Функції – це провідні напрямки діяльності міністерств, в яких визначається цільове навантаження та з якими прямо пов'язаний обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються міністерствам.

Центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються вищим органом у системі центральних органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, за поданням Прем'єр-міністра України, з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

Утворення центральних органів виконавчої влади є можливим двома шляхами: а) шляхом утворення нового органу влади або б) шляхом реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади.

Міністр призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України, крім Міністра оборони та Міністра закордонних справ України, які призначаються у спеціальному порядку шляхом призначення на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. Після призначення міністра, у триденний строк з дня набрання чинності постанови Верховної Ради України про таке призначення, здійснюється державна реєстрація міністерства як юридичної особи. Усі заходи щодо такої державної реєстрації покладаються на очільника міністерства.

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше п'яти осіб) для призначення на посаду

керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

Припинення діяльності центральних органів виконавчої влади є можливим шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. Відповідним актом Кабінету Міністрів України про ліквідацію визначається орган виконавчої влади, якому передаються повноваження та функції органу, що ліквідується.

Окремим елементом адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади є **порядок прийняття рішень**. Можливим вважається виокремлення основних положень щодо порядку прийняття рішень центральних органів виконавчої влади, а саме: 1) рішення приймаються у формі наказів; 2) рішення є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності та громадянами; 3) накази за своїм характером поділяються на регуляторні та нормативні; 4) накази оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства.

За характером накази поділяються на: регуляторні та нормативно-правові. Крім характеру, між цими актами є присутньою різниця і в порядку державної реєстрації та оприлюднення: накази нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативних актів; накази регуляторного характеру розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Накази, які є нормативними актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Накази можуть бути скасованими Кабінетом Міністрів України повністю або в окремій частині. Скасування наказу Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом.

8.6. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів виконавчої влади

До системи місцевих органів виконавчої влади належать: 1) обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 2) місцеві (територіальні) органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, серед яких виокремлюють органи двох типів: а) органи, що підпорядковані центральним органам виконавчої влади; б) органи, що підпорядковані головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації є *єдиноначальними* органами виконавчої влади, владні повноваження яких реалізуються одноособово їхніми керівниками – головами місцевих державних адміністрацій. Їх наділено правом представляти інтереси держави й видавати від її імені розпорядження, чинні на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Місцеві державні адміністрації діють за *принципом субординації*, відповідальності перед Президентом і Урядом, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам у межах, передбачених Законами України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні».

До *завдань* місцевих державних адміністрацій віднесено забезпечення:

1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

2) законності і правопорядку, 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) підготовки та виконання відповідних бюджетів.

Функцією місцевих державних адміністрацій є виконавча, оскільки ці органи та їх діяльність безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією виконавчої влади на місцевому рівні.

До **предмета відання** місцевих державних адміністрацій належить вирішення питань у галузях: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Для вирішення своїх завдань і виконання функцій місцеві державні адміністрації наділено **повноваженнями**: проводити перевірки стану дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ незалежно від форм власності і підпорядкування; давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій і громадянам з питань, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду; отримувати необхідну статистичну інформацію та інші необхідні дані від державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ; порушувати питання щодо дострокового припинення повноважень відповідних рад: сільських, селищних і міських голів згідно з чинним законодавством тощо¹.

Місцеві державні адміністрації очолюють **голови** цих адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів України на термін повно-

¹ Кабінет Міністрів України у межах, визначених законами України, може додатково передавати (делегувати) місцевим державним адміністраціям повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. При цьому чинне законодавство не передбачає переліку таких повноважень. Така передача має супроводжуватися наданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення таких повноважень. Органи місцевого самоврядування мають право також делегувати окремі свої повноваження місцевим державним адміністраціям. Останні у частині здійснення таких повноважень підзвітні і підконтрольні відповідним радам. Поряд із цим, місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

важень Президента, тобто на 5 років¹. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура. Законом встановлено обмеження стосовно зайняття посад у місцевих державних адміністраціях.

Дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації є можливим у разі: а) порушення ними Конституції України і законів України; б) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства; в) визнання судом недієздатним; г) виїзду на проживання в іншу країну; д) набрання законної сили обвинувальним вироком суду; е) порушення вимог несумісності; є) висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради; ж) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Голови місцевих державних адміністрацій одноособово приймають рішення шляхом видання розпоряджень і несуть за них відповідальність за чинним законодавством.

Акти місцевих державних адміністрацій є регуляторними актами, що розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права у межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням Міністра Кабінету Міністрів України.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи міністерства утворюються у випадках, якщо їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Керівники територіальних орга-

¹ У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

нів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад Державним секретарем. Територіальні органи у межах своїх повноважень видають накази організаційно-розпорядчого характеру, які можуть бути скасованими міністром повністю чи в окремій частині.

Територіальні органи відповідно до покладених на них завдань: 1) надають адміністративні послуги; 2) здійснюють державний нагляд (контроль); 3) управляють об'єктами державної власності у межах, визначених законодавством; 4) узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, готують та вносять в установленому порядку пропозиції щодо його удосконалення; 5) здійснюють інші повноваження, визначені законами України.

Таким чином, місцеві органи виконавчої влади реалізують два види повноважень: 1) **власні**: виконання Конституції та інших нормативних актів; забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку; підготовка та виконання відповідних бюджетів і програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування; 2) **делеговані**: а) повноваження органів виконавчої влади вищого рівня; б) повноваження органів місцевого самоврядування (делегуються районними чи обласними радами).

8.7. Адміністративно-правовий статус Президента України

Президентові України¹ відведено місце серед суб'єктів публічної адміністрації, яких не віднесено до органів державної виконавчої

¹ Характеризуючи адміністративно-правовий статус Президента України, необхідно зазначити, що уперше посаду Президента в Україні було запроваджено Законом «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 р., відповідно до якого, Президент визнавався найвищою посадовою особою Української Держави і главою виконавчої влади; Президент Української РСР мав право скасовувати постанови і розпорядження Кабінету Міністрів Української РСР, Уряду Кримської АРСР, акти міністерств Української РСР, інших підвідомчих йому органів, виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів Української РСР, а також зупиняти дію рішень органів виконавчої влади Союзу РСР на території Української РСР, якщо вони суперечили Конституції Української РСР і законам Української РСР. Тотожні положення було закріплено і Конституцією Української РСР 1978 р. у ст. 114¹.

влади та місцевого самоврядування, але яких наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу у сфері публічного адміністрування, поряд з Верховною Радою України, Національним Банком України, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, військово-цивільними адміністраціями та ін.

Відповідно до ст. 102 Конституції України, на Президента України покладено три функції, зокрема він є:

- 1) главою держави і виступає від її імені;
- 2) гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина;
- 3) гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Таким чином, визначаючи Президента України главою держави та закріплюючи республіканську (змішану) форму правління, Конституція України, на відміну від попередніх нормативних актів, фактично виводить його посаду за межі тріади гілок єдиної державної влади. Особливий статус та неналежність Президента України до жодної із гілок влади, не означає невизначеності його юридичного становища, а навпаки, Президент України, враховуючи його повноваження та комплексний характер взаємодії з іншими гілками влади, є сполучною ланкою між усіма гілками влади як центр, що налагоджує спільні взаємні зусилля.

Президента України наділено широкими повноваженнями у сфері взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, він є своєрідним арбітром та забезпечує існування в державі системи стримувань та противаг з метою недопущення абсолютизації влади окремого державного органу.

Адміністративно-правовий статус Президента України визначається такими характеристиками:

- 1) він у системі поділу державної влади не належить ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової влади, займаючи особливе, самостійне місце в державному механізмові;
- 2) його влада є похідною від влади народу України, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, що забезпечує незалежність Президента України від інших вищих органів державної влади;

3) він забезпечує єдність державної влади і державної політики, цілісність державного механізму;

4) він є рівноправним суб'єктом у системі державної влади;

5) він зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України;

6) він має право скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради Міністрів АРК, рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України.

У цілому, в теорії адміністративного права повноваження Президента України класифікують за двома підходами:

1) *шляхом виокремлення повноважень щодо:* а) формування виконавчої влади; б) визначення змісту і спрямування її функціонування; в) забезпечення законності;

2) *шляхом поділу повноважень Президента України у сфері публічного адміністрування на:* а) кадрові (напр., внесення подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України, подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради НБУ); б) забезпечувальні (напр., створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб; ухвалення рішень про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України); в) контрольні (напр., зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції, проголошення всеукраїнського референдуму за народної ініціативи).

Підтримуючи підхід щодо визначення повноважень Президента України залежно від функціонального призначення, доцільно виокремити повноваження: а) щодо контролю (пп. 15, 16, 29, 30 Конституції України); б) щодо організації органів виконавчої влади (пп. 9–14, 22, 28 Конституції України); в) щодо керівництва (пп.

17, 18 Конституції України); г) щодо встановлення окремих станів (пп. 19, 20, 21 Конституції України); д) інші повноваження (пп. 24–27 Конституції України).

8.8. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування

Відповідно до чинного законодавства *місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України*. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Особливість *адміністративно-правового статусу* органів місцевого самоврядування визначається тим, що вони одночасно здійснюють публічне адміністрування у межах делегованих органами державної виконавчої влади повноважень.

Правові засади діяльності органів місцевого самоврядування містяться у Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.

Адміністративно-правовий статус органів місцевою самоврядування характеризується тим, що:

1) вони не належать до системи органів державної влади і взаємодіють з ними на підставі норм права: органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені чинним законодавством до повноважень останніх, крім випадків виконання делегованих повноважень; у разі розгляду місцевими державними адміністраціями питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб органів місцевого самоврядування:

2) вони можуть наділятися делегованими повноваженнями, що надані органам місцевого самоврядування законом¹, а також можуть делегувати повноваження місцевим державним адміністраціям.

За загальним правилом, органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою у разі виконання власних повноважень, перед державою – у разі порушення ними Конституції або законів України. З питань здійснення ними делегованих повноважень органи місцевого самоврядування є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Важливою складовою адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є наділення їх *державними контрольними повноваженнями*. Вони здійснюють контроль за: а) дотриманням цін і тарифів, дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; б) станом квартирної обліку та дотриманням житлового законодавства; в) забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності; г) дотриманням земельного та природоохоронного законодавства тощо.

Адміністративна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування має прояв у тому, що сільська, селищна, міська рада у межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти управління у формі рішень. *Рішення* приймаються відкритим (у т.ч. поіменним) або таємним голосуванням на її пленарних засіданнях; у разі незгоди рішення може бути зупинено сільським, селищним, міським головою у п'ятиденний строк з моменту його прийняття з представленням обґрунтованого зауваження².

Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію.

¹ Делегування повноважень передбачає обов'язкову згоду органів місцевого самоврядування на одержання даних повноважень і передачу їм матеріальних і фінансових засобів для їх здійснення. Слід зазначити, що чинне законодавство передбачає тільки перелік тих повноважень, які можуть бути делеговані органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

² У такому випадку рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження голови та підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набуває чинності.

Акти управління органів місцевого самоврядування, прийняті у межах наданих повноважень, є обов'язковими для виконання усіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. За невиконання вищеназваних рішень передбачено юридичну відповідальність.

До *системи* органів місцевого самоврядування належать *сільський, селищний, міський голова*, що характеризується такими статусними ознаками: а) його повноваження починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією було оголошено рішення щодо його обрання та реєстрації; б) він несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень; сільський, селищний, міський голова підзвітний, підконтрольний і відповідальний за здійснення наданих йому повноважень перед територіальною громадою, відповідальний – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради делегованих повноважень – підконтрольний перед відповідними органами виконавчої влади.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Новим суб'єктом у системі органів місцевого самоврядування є *староста*, який є виборною посадовою особою місцевого самоврядування і є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою. Староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування у порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Староста представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради. При здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою.

8.9. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій

Потреба у створенні органів, на яких покладено повноваження щодо здійснення адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту на тимчасово окупованих територіях в районі збройної агресії Російської Федерації, зокрема, на територіях проведення АТО, привело до виокремлення нової інституції – військово-цивільних адміністрацій¹.

Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при СБУ і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції.

Таким чином, військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами, на яких покладено повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях в районі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в зоні проведення АТО для здійснення адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту населення.

Військово-цивільні адміністрації є юридичними особами публічного права і наділяються законодавством повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів набувають прав та обов'язків з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Основні ідеї цивільно-військового співробітництва втілено в Законі «Про військово-цивільні адміністрації», який є основним нормативним актом, яким врегульовано діяльність указаних суб'єктів адміністративного права. Статтею 7 Закону «Про боротьбу з тероризмом» також передбачено, що у складі Антитерористичного центру

¹ Пreamбулою Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» передбачено, що тимчасові заходи вживаються для забезпечення підтримки суб'єктів господарювання, що діють на території проведення АТО, та осіб, які проживають у зоні проведення антитерористичної операції або переселилися з неї під час її проведення.

при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації, метою яких є забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції¹.

Особливість *адміністративної правосуб'єктності* військово-цивільних адміністрацій полягає в тому, що це є специфічний орган державної влади з перехресним підпорядкуванням: Антитерористичному центру при СБУ – з огляду на законодавче закріплення та специфіку виконуваної функції у межах АТО; Кабінету Міністрів України – по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області; Президентові України – внаслідок створення ним військово-цивільної адміністрації та призначення їх голів; Верховній Раді України – у питаннях реалізації військово-цивільних відносин².

Військово-цивільні адміністрації *утворюються* у разі потреби за рішенням Президента України. Діяльність конкретних військово-цивільних адміністрацій здійснюється на підставі указу Президента України про їх створення та відповідного положення³. Військово-цивільні адміністрації утворюються також внаслідок фактичного

¹ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV. Дата оновлення: 12.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.

² Шевченко В. Й. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 120–127. С. 123.

³ Наприклад, указом Президента України від 12.05.2017 р. № 128/2017 «Про утворення військово-цивільної адміністрації» було створено військово-цивільну адміністрацію міста Торецьк Донецької області. Згідно з Положенням про роботу військово-цивільної адміністрації міста Торецьк Донецької області, військово-цивільна адміністрація міста Торецьк Донецької області є тимчасовим державним органом, що здійснює повноваження місцевих органів виконавчої влади, Торецької міської ради та інші повноваження, яких визначено Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» і забезпечує: виконання положень Конституції України і Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян, права кожного на доступ до публічної інформації; виконання державних, розробку і реалізацію регіональних програм соціально-економічного розвитку, програм розвитку міста; підготовку виконання міського бюджету та звітність щодо його реалізації; реалізацію делегованих повноважень органів виконавчої влади відповідним органам місцевого самоврядування Законами України тощо. Указаний документ поряд із загальними положеннями, що передбачені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», містить і спеціальні розділи, що конкретизують діяльність цього суб'єкта публічного адміністрування.

саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання.

Характеристика адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій свідчить про важливе місце повноважень, перелік яких нормативно закріплено ст. 4 Закону «Про військово-цивільні адміністрації»¹. *Повноваження військово-цивільних адміністрацій доцільно поділяти залежно від їх основних напрямів діяльності* шляхом відокремлення повноважень щодо: а) управління; б) контролю; в) організаційно-розпорядчої діяльності; г) встановлення окремих адміністративно-правових режимів.

8.10. Адміністративно-правовий статус інших суб'єктів публічної адміністрації

До складу публічної адміністрації України належать інші суб'єкти публічної адміністрації: органи державної влади, які не належать до системи органів виконавчої влади, хоч і здійснюють певні функції публічного адміністрування; юридичні особи публічного права, окремі фізичні особи та юридичні особи приватного права.

Серед органів державної влади, які не належать до системи органів виконавчої влади, хоч і здійснюють певні функції виконавчої влади, слід звернути увагу на *Раду національної безпеки і оборони України* (далі – РНБО), яка координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони². *Адміністративно-правовий статус* РНБО визначається Конституцією України та законами. Відповідно до ст. 107 Конституції України РНБО є координаційним органом із питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Функції РНБО є: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони за мирного часу; 3) координація та здійснення

¹ Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. RL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.

² Ліпкан В. А. Правовий статус РНБОУ у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 12. С. 4–8.

контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України¹.

У складі РНБО створюється *Апарат РНБО* як державний орган, який здійснює поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України. Структура Апарату РНБО складається із: Секретаря РНБО, Перших заступників Секретаря РНБО, заступників Секретаря РНБО, Керівника апарату РНБО, заступників керівника апарату РНБО, Служби організаційної роботи та контролю, юридичної служби та Служби з питань розвитку та інформаційних технологій. Апарат РНБО: аналізує стан забезпечення національної безпеки щодо матеріальних, фінансових, кадрових, організаційних аспектів; опрацьовує пропозиції щодо удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері тощо.

Наступним суб'єктом публічної адміністрації, який не є органом виконавчої влади, є *Національний банк України* (далі – НБУ). Адміністративно-правовий статус НБУ визначено Законом «Про Національний банк України», відповідно до якого він є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, який не відповідає за зобов'язання органів державної влади, а органи державної влади не відповідають за зобов'язання НБУ.

Відповідно до Конституції України *основною функцією* НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці України, що забезпечується пріоритетністю досягнення та підтримки цінової стабільності в державі. НБУ виконує також і інші повноваження: 1) визначає та здійснює грошово-кредитну політику; 2) монопольно здійснює емісію національної валюти України та організовує готівковий грошовий обіг; 3) є кредитором останньої інстанції для банків і організовує систему рефінансування; 4) встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна тощо.

¹ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. Дата оновлення: 29.09.2022. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.

Керівними органами НБУ є Рада¹ та Правління² НБУ. Голова НБУ *призначається* на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України строком на сім років. Одна й та сама особа не може бути Головою Національного банку більше ніж два строки поспіль.

Щодо юридичних осіб публічного права, то слід зазначити, що поділ юридичних осіб на юридичних осіб приватного і публічного права пов'язано з дуалізмом права (передбачає поділ права на публічне та приватне). Нормативно закріплене поняття «юридична особа публічного права» є відсутнім, проте національним законодавством визначено окремі ознаки, які детермінують можливість отримання статусу юридичної особи публічного права. Первинно йдеться про положення, яких закріплено у ст.ст. 80, 81, 167–169 ЦК України³. У Законі «Про центральні органи державної виконавчої влади» використано поняття «юридична особа публічного права», але в інших законах, якими деталізовано правовий статус суб'єктів, утворення яких передбачено Конституцією України, використано категорію «юридична особа». На підставі аналізу положень законодавства доходимо висновку, що *ознаками* юридичної особи публічного права, які мають юридичне значення, є такі:

1) юридична особа публічного права – це організація, якої створено і зареєстровано у встановленому законом порядку;

¹ Рада Національного банку здійснює нагляд за системою внутрішнього контролю Національного банку. До складу Ради НБУ належать члени, призначені Верховною Радою України та Президентом України. Верховна Рада України призначає чотирьох членів Ради НБУ шляхом прийняття відповідної постанови. Президент України призначає чотирьох членів Ради НБУ шляхом видання відповідного указу. Голова НБУ призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України, входить до складу Ради за посадою. Рада НБУ утворює Аудиторський комітет, який є консультативним робочим органом Ради, з метою оцінки надійності та результативності системи внутрішнього контролю в Національному банку, повноти та достовірності річної фінансової звітності НБУ.

² Правління НБУ через відповідні монетарні інструменти та інші засоби банківського регулювання забезпечує реалізацію грошово-кредитної політики, організує виконання інших функцій. Правління є колегіальним органом та складається з шести осіб: Голови Національного банку, першого заступника та заступників Голови Національного банку. Правління очолює Голова Національного банку.

³ Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 01.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

2) юридична особа публічного права утворюється на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування¹;

3) порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом, але цивільним законодавством врегульовано порядок участі означених суб'єктів у цивільних правовідносинах та правовий статус юридичних осіб приватного права тощо². Проте, статус державного органу не в усіх випадках визначає наявність статусу юридичної особи публічного права.

Вагоме значення при відмежуванні юридичних осіб публічного права має майно, якого використовує юридична особа. Це майно передано юридичним особам публічного права для забезпечення їх діяльності, є державною або комунальною власністю і не може бути вилучено або передано іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування.

Так, у рішенні Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.02.2019 р. «Про затвердження змін до Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання

¹ Слід зазначити, що розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування може бути створено й юридичну особу приватного права, тому вказана ознака не може бути превалюючою під час визначення приналежності юридичної особи до публічного чи приватного права. Тобто визначення статусу юридичної особи публічного права слід здійснювати на підставі сукупності ознак, що засвідчують функціональне призначення утвореної юридичної особи, а також закріплення її правового статусу у відповідному законодавстві.

² Наприклад, посилання на те, що правовий статус юридичних осіб публічного права визначено Конституцією України створює можливість виокремлення суб'єктів, статус яких прямо встановлено Основним Законом, а саме: центральних органів державної виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, судів, органів місцевого самоврядування, Конституційного Суду України. Доречно зазначити, що Верховна Рада України є органом законодавчої влади, але не є юридичною особою публічного права. Указане підтверджується не лише відсутністю закріплення за нею статусу юридичної особи в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України», але й відсутністю відповідних відомостей про статус Верховної Ради України в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

корупції» стосовно заходів фінансового контролю» зазначено, що: при створенні юридичних осіб приватного права за участю держави має бути прийнято не лише акт уповноваженого органу, але й установчі документи відповідно до положень цивільного законодавства; юридичні особи приватного права є власниками переданого їм державного майна, а держава, наприклад, лише володіє корпоративними правами, а юридичні ж особи публічного права можуть розпоряджатися переданим майном з установленними обмеженнями. Крім того, указаним документом виокремлено додаткові ознаки, що відмежовують юридичних осіб публічного права від юридичних осіб приватного права, а саме: метою діяльності юридичної особи є реалізація функцій держави або місцевого самоврядування; наявність у юридичної особи спеціальної правоздатності; відсутність у юридичної особи майна, що закріплено на самостійному речовому праві; допоміжний характер підприємницької діяльності; покладення юридичної відповідальності на державу або органи місцевого самоврядування за діяльність такої юридичної особи¹.

Характеристика правового статусу юридичних осіб публічного права має здійснюватися незалежно від того, якого суб'єкта наділено означеним статусом. Йдеться про те, що одного й того самого суб'єкта правовідносин може бути охарактеризовано за допомогою різних категорій.

Класифікацію юридичних осіб публічного права може бути здійснено на підставі таких критеріїв, як: а) підстава створення; б) територія функціонування; в) підпорядкованість суб'єктові публічної влади; г) вид виконуваних функцій держави або місцевого самоврядування тощо.

Практичне значення має класифікація юридичних осіб публічного права залежно **від підстави їх створення** на ті, яких створено на підставі розпорядчого акта: а) Президента України; б) органу державної влади; в) органу влади АРК; г) органу місцевого самоврядування.

¹ Про затвердження змін до Роз'яснення щодо застосування окремих положень закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю»: Роз'яснення НАЗК від 08.02.2019 р. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/roz-yasnennya-vid-03-02-2021-1-shhodo-zastosuvannya-okre-myh-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi-stosovno-zahodiv-finansovogo-kont-rolyu-podannya-deklaratsij-ta-povidomlen-pro-suttyevi/>.

Як наслідок, можна виокремити: 1) юридичних осіб публічного права, яких засновано на загальнодержавному рівні (на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади) та 2) юридичних осіб публічного права, яких засновано на муніципальному рівні (на підставі розпорядчого акта органу влади АРК, органу місцевого самоврядування). Залежно від віднесення юридичної особи публічного права до конкретної групи її буде наділено різною компетенцією.

Окремі фізичні особи та юридичні особи приватного права також можуть бути суб'єктами делегованих повноважень. Слід зазначити, що коло таких суб'єктів є невизначеним на нормативному рівні. Делегування повноважень таким суб'єктам здійснюється на підставі рішення суб'єкта публічної адміністрації, якщо можливість делегування частини повноважень передбачено нормативним актом, що регулює діяльність суб'єкта публічної адміністрації. При цьому, делегування повноважень не змінює адміністративно-правового статусу суб'єктів, яким делеговано повноваження, і статусу суб'єкта публічної адміністрації вони не набувають.

8.11. Публічне правонаступництво

Традиційним при дослідженні правовідносин, пов'язаних з реорганізацією та ліквідацією юридичних осіб, є визначення змістовних ознак правонаступництва. *Публічне правонаступництво – це повне або часткове передання (набуття) правового статусу від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого суб'єкта або внаслідок припинення первісного суб'єкта, або внаслідок повного чи часткового припинення його правового статусу, це вступ в існуючі адміністративно-правові відносини нового суб'єкта публічної адміністрації на місце суб'єкта, який або припинив своє існування, або повністю чи частково позбувся адміністративної компетенції, це заміщення одного суб'єкта публічної адміністрації іншим¹*. Процедура набуття (передання) адміністративних повноважень від одних суб'єктів публічної адміністрації до інших є

¹ Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

публічним правонаступництвом. *Передумовою* публічного правонаступництва є існування обов'язку держави відповідати перед людиною й усіляко прагнути повноцінного забезпечення її прав і свобод.

Слід виокремити два способи наділення функціями та повноваженнями органів: 1) *первинний спосіб*: має місце при наділенні органу функціями та повноваженнями, не визначеними раніше змістовно в законодавстві та/або не закріпленими за конкретним органом державної влади; 2) *похідний спосіб*: коли функції та повноваження передаються від одного органу, що функціонує на момент передачі, до іншого органу чи органів – новоутвореного, утвореного шляхом реорганізації або ж існуючого¹.

Публічне правонаступництво слід класифікувати за:

суб'єктом: а) публічного правонаступництва після суб'єктів публічної адміністрації (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів публічних повноважень з особливим статусом, юридичних осіб публічного права, які не мають статусу органу публічної влади, фондів публічного права, державних, комунальних підприємств, установ, організацій тощо); б) публічне правонаступництво після колективних суб'єктів владних повноважень, без статусу юридичних осіб (напр., після департаменту, управління, відділу центрального органу виконавчої влади, науково-консультативної ради при органі державної влади, після депутатського корпусу органу місцевого самоврядування тощо); в) публічне правонаступництво після індивідуальних суб'єктів владних повноважень [напр., посадових (службових) осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування];

сферою поширення: а) «зовнішнього» публічного правонаступництва, що означає передання компетенції певного обсягу від одного організаційно відокремленого суб'єкта публічної адміністрації до іншого, такого ж організаційно відокремленого; б) «внутрішнього» публічного правонаступництва, що відбувається у межах одного суб'єкта публічної адміністрації, коли компетенція передається від однієї організаційно залежної структурної одиниці (департамент, управління, відділ, сектор тощо) до іншої;

обсягом: а) абсолютного (повного) публічного правонаступництва, що передбачає передання усіх без винятку прав та обов'язків

¹ Повар П. правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади. *Юридичні науки*. 2012. № 93. С. 40-43.

суб'єкта-попередника; б) часткового (сингулярного, обмеженого чи вибіркового) публічного правонаступництва, що передбачає передання лише деяких, вибіркових прав та обов'язків суб'єкта-попередника;

підставою виникнення: а) публічного правонаступництва внаслідок припинення існування суб'єкта публічного адміністрування; б) публічного правонаступництва внаслідок припинення здійснення (передання) компетенції суб'єкта публічного адміністрування;

способом закріплення, шляхом виокремлення: а) публічного правонаступництва на підставі закону; б) публічного правонаступництва на підставі підзаконного нормативного акта; в) публічного правонаступництва на підставі адміністративного акта¹.

¹ Бевзенко В. М. Публічне правонаступництво: сутність, процедури та особливості. Адміністративне право і процес. 2014. № 1 (7). URL: <http://ap-law.knu.ua/index.php/holovna/item/251-publichne-pravonastupnytstvo-sutnist-protzedura-ta-osoblyvosti-bevzenko-v-m>.

Глава 9

ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

9.1. Поняття, ознаки та види публічної служби. Відмінність публічної служби від інших видів трудової діяльності

В юридичній літературі використовуються такі поняття, як: «служба», «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба)».

Поняття «*служба*» в загальному розумінні цього слова може використовуватися як позначення: а) виду діяльності людей, тобто службовець (напр., учитель, лікар, викладач, бухгалтер тощо); б) найменування певного органу (напр., Служба безпеки України, Державна авіаційна служба, Державна казначейська служба тощо); в) структурного підрозділу (напр., служба персоналу, інформаційна служба тощо).

Служба, поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей та наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства тощо є різновидом суспільно корисної діяльності людини¹. Вона пов'язана, насамперед, з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей.

Службовці – це ті, хто займає посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснює управлінську або соціально-культурну діяльність. Специфіка праці службовців полягає у тому, що вони: а) безпосередньо матеріальних цінностей не виробляють, але створюють умови для матеріального виробництва; б) володіють специфічним предметом праці – інформацією, яка водночас є засобом їхнього впливу на тих, ким вони управляють (обслуговують), тобто вони, як правило, збирають, опрацьовують, передають, зберігають, створюють інформацію; в) впливають на людей, обслуговують їх; г) зазвичай зайняті розумовою працею; д) працюють оплатно, тобто отримують заробітну плату; е) займають посади в державних або громадських організаціях².

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса, Фенікс, 2011. 540 с. С. 50.

² Бедний О. І. Організаційно-правові засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 209 с. С. 5-6.

Вирішальним фактором, який визначає відмінність служби від інших видів соціальної діяльності, є специфічний об'єкт впливу у процесі праці – людина, особа як соціально-біологічна істота, тобто воля особи, її здоров'я, права та свободи тощо. Служба є трудовою діяльністю для інших осіб, і під час її здійснення об'єкт впливу – людина – є завжди конкретною, попередньо відомою або такою, що стала відомою під час здійснення служби.

На теперішній час виокремлюють такі види служби: а) *публічна*, яка здійснюється на посадах в державних органах, їхніх апаратах та органах місцевого самоврядування і спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій та надання управлінських послуг; б) *корпоративна*, яка здійснюється на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності і спрямована на реалізацію внутрішньо-організаційних (корпоративних) функцій та соціально-культурне обслуговування людей; в) *громадська*, яка здійснюється в громадських об'єднаннях, політичних партіях, фондах і спрямована на забезпечення реалізації власних, політичних, громадських та інших інтересів.

Публічна служба є *різновидом* служби, як виду діяльності людини, і характеризується тим, що: а) здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади (державних органах та органах місцевого самоврядування, установах та організаціях); б) спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій.

Для публічної служби характерними є такі *ознаки*, як: 1) зайняття посади у відповідних органах, установах, організаціях незалежно від форми власності і конкретних організаційних структур; 2) службова спрямованість діяльності в обслуговуванні публічних, а не своїх інтересів; 3) професійність службової діяльності (здійснюється на постійній основі; наявність відповідної професійної компетентності; є основним джерелом матеріального забезпечення особи); 4) оплата праці, як правило, за рахунок державного або місцевого бюджетів.

Щодо нормативного визначення поняття «публічна служба» слід зазначити, що це поняття досить широко використовується у чинному законодавстві, однак його визначення надається тільки у п. 15 ст. 3 КАС України, відповідно до якого *публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба,*

служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Публічна служба є досить багатогранною і різноаспектною, що дає можливість розглядати її і в широкому, і у вузькому розумінні. *Широке розуміння* публічної служби передбачає приналежність до неї таких видів:

1. **Політична служба:** її основним завданням є визначення та реалізація державної політики в усіх сферах суспільного життя держави. Вона характеризується: а) особливостями вступу на службу та її проходженням; б) політичною відповідальністю, яка є основною для політичних службовців; в) зайняттям державних посад у державних органах для професійного здійснення політичної діяльності; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету.

Цей вид публічної служби, у свою чергу, поділяється на такі підвиди:

1) *служба на посту Президента України (президентська служба).* Президентська служба – це публічна політична служба, яка здійснюється на професійній основі особою, що заміщує єдиний державний пост в Україні – пост Президента України, є Головою держави і виступає від її імені. Цей вид публічної служби характеризується своїми правовими¹ та організаційними засадами. Основна сутність президентської служби полягає у тому, що громадянин України, замішуючи президентський пост і будучи гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав, свобод людини і громадянина, здійснює вид діяльності, який іменується – «служіння народу України, українському суспільству, українській державі»;

2) *служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України (депутатська служба).* Депутатська служба – це публічна політична служба, яка здійснюється на професійній основі особами, які замішують державні політичні посади у Верховній Раді України і виконують державні функції щодо визначення державної зовнішньої і внутрішньої політики. Цю службу проходять народні депутати України, які є представниками Українського народу у Парламенті й

¹ Конституція України від 28.06.1996 р.; Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. Дата оновлення: 05.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n2>.

² Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра ... С. 59.

уповноважені протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України. Як вид державної політичної служби, депутатська служба характеризується своїми правовими¹ й організаційними засадами;

3) *служба на посадах членів Кабінету Міністрів України (урядова служба)*. Урядова служба – це публічна політична служба, яка здійснюється на професійній основі особами, які заміщують державні політичні посади в Кабінеті Міністрів України і виконують державні функції щодо забезпечення реалізації державної зовнішньої і внутрішньої політики. Цю службу як окремий вид державної політичної служби визначають, насамперед, правові³ та організаційні засади, які є властивими тільки їй.

2. *Державна служба*. Цей вид публічної служби характеризується тим, що: а) здійснюється на державних посадах в державних органах та їх апараті; б) має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави; в) регламентується Законом «Про державну службу» та іншими спеціальними законами; г) має свої особливості вступу на державну службу, проходження служби, припинення службових відносин; д) пов'язана з присвоєнням рангів, спеціальних і військових звань; е) характеризується безпартійністю або політичною нейтральністю державних службовців; г) оплачується за рахунок державного бюджету. Більш детально цей вид служби характеризується у підрозділах 9.2–9.12 цього підручника.

3. *Суддівська служба*. Цей вид публічної служби стосується тільки однієї категорії осіб – професійних суддів – і характеризується

¹ Конституція України; Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. Дата оновлення: 20.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>; Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. Дата оновлення: 13.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>; Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. Дата оновлення: 07.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

² Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра ... С. 60.

³ Конституція України; Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р.; Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 18.07.2007 р. Дата оновлення: 15.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>; Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 12.08.2009 р. Дата оновлення: 30.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF>.

ся: а) зайняттям суддею державної посади в суді; б) неналежністю до категорії як політичних службовців, так і державних службовців; в) особливим порядком призначення на посаду судді і проходженням суддівської служби; г) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону; д) пожиттєвим статусом судді; ж) оплатою праці за рахунок державного бюджету; з) здійсненням функції правосуддя¹. Як вид державної політичної служби, суддівська служба характеризується своїми правовими² й організаційними засадами.

4. *Служба в органах місцевого самоврядування.* Це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. На відміну від вищезазначених видів публічної служби, цей вид не пов'язаний з державною діяльністю, державною посадою та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень (окрім делегованих). Її особливостями є: а) забезпечення реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування та делегованих державних повноважень; б) зайняття посад в органах місцевого самоврядування; в) регламентація Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування»³; г) вибори як один із способів (окрім конкурсу, призначення, зарахування) заміщення посади в органі місцевого самоврядування; д) оплата праці за рахунок місцевого бюджету. Як самостійний вид публічної служби, ця служба характеризується своїми правовими⁴ та організаційними засадами.

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра ... С. 68.

² Конституція України; Про Конституційний суд України: Закон України від 13.07.2017 р. Дата оновлення: 11.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> ; Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. Дата оновлення: 18.08.2022 р.

³ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. Дата оновлення: 01.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р.; Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. Дата оновлення: 10.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> ; Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. Дата оновлення: 16.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> ; Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р.

У *вужькому розумінні* публічна служба – це державна служба (див. Главу 9 цього підручника) і служба в органах місцевого самоврядування (детальну характеристику див. Главу 10 цього підручника). Саме вужьке розуміння публічної служби і є предметом цього підручника.

9.2. Поняття, ознаки та види державної служби як виду публічної служби

Державна служба, як вид публічної служби характеризується ознаками, видами, особливостями правового регулювання.

Визначення поняття «державна служба» надається в абз. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу», відповідно до якого *державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави*. Названа стаття уперше передбачає перелік завдань і функцій держави, які покладаються на державну службу: а) аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовка пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; б) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; в) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; г) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; д) управління персоналом державних органів; ж) реалізація інших повноважень державного органу, визначених законодавством¹.

Державна служба характеризується такими *ознаками*:

а) здійснюється на державних посадах в державних органах та їх апараті;

б) має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави;

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса, 2020. 628 с. С. 13-22.

в) має свої особливості вступу на державну службу, проходження служби, припинення службових відносин;

г) пов'язана з присвоєнням рангів, спеціальних і військових звань;

д) характеризується безпартійністю або політичною неупередженістю державних службовців;

е) оплачується за рахунок державного бюджету.

Державна служба, як багатогранне та складне правове явище, характеризується також своєю внутрішньою структурою, тобто видами державної служби, які, маючи власні особливості (правове регулювання, завдання і функції, проходження служби, статус державних службовців тощо), у сукупності становлять єдину державну службу України.

Слід виокремити такі *види* державної служби.

1. *Державна адміністративна служба*. У теорії адміністративного права адміністративну службу інколи називають «цивільна служба»¹. Стосовно поняття «адміністративна служба» слід зазначити, що воно є однокорінним із поняттям «адміністрація» («державна адміністрація», тобто система державних органів, насамперед, органів виконавчої влади) і змістовно визначає завдання і функції цього виду служби.

Характерними *особливостями* адміністративної служби є такі:

а) регламентується Законом України «Про державну службу»; б) здійснюється як у державних органах (міністерство, служба, інспекція, агентство, місцева державна адміністрація тощо), так і в апаратах державних органів (апарат, секретаріат, офіс); в) проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; г) їй притаманна загальна дисциплінарна відповідальність.

Відповідно до вищезазначеного, адміністративна служба *здійснюється* в: Апараті Верховної Ради України, Офісі Президента України, Секретаріаті КМУ, апаратах судових органів, апаратах військових формувань, Апараті РНБО, (окрім її голови та членів), АКУ (окрім його голови та членів), ЦВК (окрім її голови та членів), місцевих державних адміністраціях (окрім голови та його заступників). Важливо зазначити, що перелік цих органів не є вичерпним і цей вид служби може охопити й інші державні органи.

¹ Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 160 с. С. 15-16.

Правове регулювання державної адміністративної служби характеризується тим, що воно є міжгалузевим, оскільки його становлять нормативно-правові норми конституційного, адміністративного, фінансового, сімейного, цивільного права. Таким чином, тільки цей вид державної служби регламентується нормами як публічних (конституційне, адміністративне, фінансове), так і приватних (сімейне, цивільне, трудове) галузей права. Особливістю правового регулювання державної адміністративної служби є й те, що його структуру становлять як загальні нормативно-правові акти, тобто ті, що стосуються всіх підвидів цього виду служби¹, так і ті, що регламентують конкретні підвиди адміністративної служби (в Апараті Верховної Ради України²; в Офісі Президента України³; в Секретаріаті КМУ⁴; в антимонопольних органах⁵ тощо).

2. *Державна спеціалізована служба*. Їй притаманні такі ж ознаки, як і державній службі в цілому. Водночас, державна спеціалізована служба має свої *власні ознаки*, які дають підстави викремити її як вид державної служби – державну спеціалізовану

¹ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> ; Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р.; Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> ; Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 03.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> ; КАС України від 06.07.2005 р.

² Про структуру Апарату Верховної Ради України : Постанова ВРУ від 20.04.2000 р. Дата оновлення: 18.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-14> ; Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України : Розпорядження Голови ВРУ від 25.08.2011 р. Дата оновлення: 07.10.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%> ; Про затвердження Положення про секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України : Розпорядження Голови ВРУ від 22.02.2008 р. Дата оновлення: 24.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/304/08-%D1%80%D0%B3>.

³ Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25.06.2019 р. Дата оновлення: 17.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019>.

⁴ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 18.07.2007 р.; Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 12.08.2009 р.

⁵ Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.

службу: а) правовими засадами є спеціальні закони, що регламентують конкретні підвиди її служби, а Закон «Про державну службу» регламентує тільки ті питання, які не визначено спеціальними законами; б) проходження пов'язано з присвоєнням спеціальних звань (не рангів – адміністративна служба, не військових звань – мілітаризована служба); в) високий рівень субординації (на відміну від адміністративної служби); г) вона, у ряді випадків, пов'язана з носінням зброї (митна служба, служба в органах внутрішніх справ, служба в органах прокуратури); д) заборона щодо членства у політичних партіях і політичних рухах (на відміну від адміністративної служби: категорій «Б» і «В»); ж) спеціальна дисциплінарна відповідальність, передбачена Дисциплінарними статутами (на відміну від адміністративної служби: передбачена Законом «Про державну службу»).

Державна спеціалізована служба – це служба в: митних органах¹, податкових органах², органах прокуратури³, органах внутрішніх справ⁴ тощо.

Правове регулювання спеціалізованої служби характеризується тим, що: а) є відсутнім загальний законодавчий акт, дія якого поширювалася б на цей вид служби, на кшталт Закону «Про держав-

¹ Митний кодекс України від 13.03.2012 р. Дата оновлення: 01.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> ; Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.11.1993 р. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

² Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. Дата оновлення: 10.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

³ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> ; Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова ВРУ від 06.11.1991 р. Дата оновлення: 15.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-1>.

⁴ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> ; Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.11.1993 р.; Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ: Закон України від 22.02.2006 р. Дата оновлення: 03.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15> ; Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 р. Дата оновлення: 01.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>.

ну службу», який поширюється на всю адміністративну службу; б) кожен підвид цього виду служби має свій спеціальний закон, який визначає основні засади його функціонування; в) виокремлено тільки спеціальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється на підвиди цього виду служби; г) Закон «Про державну службу» поширюється на неї тільки в тій частині, якої не врегульовано спеціальними законами; д) вона не регламентується нормами трудового права.

3. *Державна мілітаризована служба.* Мілітаризована служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаних із захистом Вітчизни. Їй притаманні такі ж ознаки, як і державній службі. Водночас, вона має свої *власні ознаки*, які дають підстави виокремити її як вид державної служби – мілітаризовану службу: а) її основним завданням є оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності; б) її суб'єктами є військовослужбовці та військовозобов'язані; в) її проходження пов'язано з присвоєнням тільки військових звань (на відміну від спеціальних звань у спеціалізованій службі); г) її чітко і детально регламентовано чинним публічним законодавством; д) для неї характерним є надзвичайно високий рівень субординації; ж) її пов'язано з носінням зброї.

Мілітаризована служба – це служба у(в) Збройних Силах України¹, Військовій службі правопорядку у Збройних Силах

¹ Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> ; Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. Дата оновлення: 01.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> ; Про Стрійовий статут Збройних сил України : Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 01.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-14> ; Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 21.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14> ; Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 02.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-14> ; Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 21.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14>.

України¹, Національній гвардії України², Державній прикордонній службі України³, Службі безпеки України⁴, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України⁵, Державній охороні України⁶, Державній спеціальній службі транспорту⁷, розвідувальних органах України⁸. Незважаючи на різноманітність військових формувань (цілі, завдання, функції, призначення, наявність власних законодавчих актів), спільними для них, як правило, є питання щодо: а) проходження служби; б) присвоєння військових звань; в) дисциплінарної відповідальності; г) соціально-правового захисту.

Правове регулювання мілітаризованої служби обумовлене, насамперед, тим, що мілітаризована служба являє собою, порівняно з іншими видами державної служби, доволі цілісну предметно ви-

- ¹ Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 р. Дата оновлення: 01.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>; військові статuti (див. п. 1 посилання на с. 101).
- ² Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>; військові статuti (див. п. 1 посилання на с. 101).
- ³ Про державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. Дата оновлення: 02.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>; військові статuti (див. п. 1 посилання на с. 101); Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : Постанова КМУ від 16.10.2014 р. Дата оновлення: 28.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF>; Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України : Указ Президента України від 29.12.2009 р. Дата оновлення: 01.09.2017 р. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009>.
- ⁴ Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>; військові статuti (див. п. 1 посилання на с. 101).
- ⁵ Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 р. Дата оновлення: 17.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15>; військові статuti (див. п. 1 посилання на с. 101).
- ⁶ Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 р. Дата оновлення: 17.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80>.
- ⁷ Про державну спеціальну службу транспорту: Закон України від 05.02.2004 р. Дата оновлення: 03.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-15>; військові статuti (див. п. 1 посилання на с. 101).
- ⁸ Про розвідку : Закон України від 17.09.2020 р. Дата оновлення: 30.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20/sp:max50:nav7:font2#Text>.

значену субординаційну юридичну конструкцію, яку становлять відносно самостійні підвиди цього виду служби (військова служба, прикордонна служба, СБУ, служба правопорядку, служба державної охорони, служба спецзв'язку, нацгвардія). Для мілітаризованої державної служби характерним є те, що, в цілому, прослідковується, на відміну від попередніх видів служби, більш чітка система законодавства щодо регулювання цього виду служби. Доказом цього є виокремлення значної за обсягом загальної групи нормативно-правових актів, дія яких поширюється на всю мілітаризовану державну службу, і вони регулюють досить широке коло основних питань як самої служби в цілому.

9.3. Принципи державної служби

Термін «принципи державної служби» (від лат. «principium» – основні, найзагальніші, вихідні положення) зазначає основні риси, суттєві характеристики, зміст і значення самої державної служби. *Принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців.* Принципи державної служби закріплюються у Конституції України (ст.ст. 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, ст. 6 – поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, ст. 8 – верховенство права, ст. 17 – соціальний захист службовців, ст. 24 – рівність прав громадян перед законом, ст. 37 – політична нейтральність), Законі «Про державну службу» (ст. 3) та інших нормативно-правових актах. Єдиного вичерпного переліку нормативно закріплених принципів немає. Вони є досить різноманітними, багаточисельними і взаємообумовленими один одним.

Стаття 4 Закону «Про державну службу» передбачає вичерпний перелік принципів державної служби, який частково є оновленим, оскільки передбачає такі новітні принципи, яких не було передбачено у попередньому Законі «Про державну службу» (1993)¹, як:

¹ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (не чинний).

патріотизм, верховенство права, добросовісність, політична неупередженість, прозорість. Водночас, із переліку принципів, порівняно з попереднім Законом 1993 р., вилучено такі, як: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, ініціативність, компетентність, відданість справі, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування та дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

1. Принцип **верховенства права**. Цей принцип останнім часом передбачається рядом законодавчих актів як основоположна ідея функціонування певної суспільно-правової інституції [КАС України (ст. 8), Закони України: «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 3), «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2) тощо]. Водночас, у жодному із цих законодавчих актів не визначено поняття принципу «верховенство права», що свідчить про неоднозначність і складність цього завдання. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України¹ **верховенство права – це панування права в суспільстві**. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Європейський суд з прав людини, який діє на підставі Європейської Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод², надаючи тлумачення принципу верховенства права, визначає такі вимоги, що випливають із цього принципу: а) якість закону; б) захист від свавілля; в) доступ до суду; г) юридична визначеність; д) невтручання законодавчої влади у здійснення правосуддя.

2. Принцип **законності** є загальним принципом діяльності державних органів. Одним із проявів цього принципу є прийняття При-

¹ У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.

² Ця Конвенція, відповідно до Закону України від 17.07.1997 р. «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7, 11 до Конвенції», є частиною законодавства України, оскільки Україна визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини з усіх питань, що стосуються тлумачення й застосування Концепції.

сяги державного службовця, в якій він присягає «...дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя...». Законність державної служби знаходить свій прояв у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, що встановлені чинним законодавством, повноважень державного органу, в якому він заміщує державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків. Важливим проявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає державний службовець, мають бути прийняті у межах його повноважень і відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Одним із стримувань від порушення цього принципу є передбачення щодо державних службовців низки обмежень, яких спрямовано на забезпечення саме законності у діяльності державних органів у цілому, і діяльності державної служби, зокрема. Державні службовці зобов'язані виконувати розпорядження та вказівки своїх керівників, що забезпечує реалізацію цього принципу.

3. Принцип *професіоналізму*. Він впливає зі змісту ст. 1 Закону, згідно з якою державна служба є професійною діяльністю, а виконання повноважень державних органів є професією, яка вимагає високої кваліфікації, особливої майстерності, що набуваються і підтримуються в результаті систематичної і безперервної освіти. Професіоналізм зобов'язує державного службовця: бути постійно готовим до здійснення посадових повноважень; добре знати предмет власної державно-службової діяльності; знати свої обов'язки і права, повною мірою і якісно здійснювати функції і повноваження, передбачені законодавством і посадовими положеннями та інструкціями; володіти правилами і процедурами діяльності в органах державної влади; мати загальну і спеціальну професійну підготовку; знати юридичні та морально-етичні норми у сфері державної служби.

4. Принцип *патріотизму* впливає із ст. 3 Конституції України, яка встановила, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Патріотизм – це любов, відданість та вірне служіння Українському народові. Він, перш за все, знайшов свій прояв у тексті Присяги державного службовця «... вірно служити Українському народу, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави ...». Служіння

інтересам народу є можливим лише за умови запровадження такого правового режиму взаємостосунків між органами держави і громадянами, за яким людині буде гарантовано як реальне додержання її прав і свобод, так і надійний правовий захист у разі їх порушення. Забезпечення реалізації такого правового режиму покладається на державну службу. Одним з елементів такого правового режиму взаємовідносин є надання громадянам органами виконавчої влади «адміністративних послуг».

5. Принцип *доброчесності* є новітнім для державної служби і його буквальне значення становлять моральна якість і чеснота. Однак його змістовне навантаження є суттєво ширшим і в узагальненому вигляді це: патріотизм, шанобливість, сумлінність, працьовитість, дисциплінованість, гідність, вдячність, милосердя, щирість, відповідальність. Щодо державної служби і державних службовців цей принцип полягає, насамперед, у тому, що основним змістом діяльності державних службовців є служіння суспільним інтересам, інтересам народу. Зазначене дозволяє визначити доброчесність як спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та його відмову від приватних інтересів при здійсненні своїх службових повноважень. Принцип доброчесності знайшов своє відображення у змісті Присяги державного службовця і саме він обумовлений необхідністю викорінення зі сфери державної служби як конфлікту інтересів, так і проявів корупції.

6. Принцип *ефективності* також є новітнім для державної служби, оскільки він не передбачався Законом 1993 р. Його сутність визначає ст. 4 Закону – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики. Ефективність державної служби залежить від: а) системи державної служби; б) стану правового регулювання державної служби; в) кадрової політики в державній службі; г) результативності діяльності державних службовців; д) фінансування державної служби. Критеріями оцінки ефективності державної служби є: а) виконання завдань і функцій державної служби; б) надання адміністративних (управлінських) послуг; в) спрямованість на інновації; г) реалізація антикорупційної політики.

7. Принцип *забезпечення рівного доступу до державної служби* закріплено у ст. 38 Конституції України, в якій передбачено, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної

служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» та у ст. 19 Закону, згідно з якою «право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною владою та яким присвоєно відповідний ступінь вищої освіти». При цьому забороняються будь-які форми дискримінації щодо прийняття на державну службу, визначені законодавством (ст. 19). Окрім цього, Законом чітко регламентується перелік підстав, які можуть бути обмеженнями при вступі на державну службу (ст. 19). Важливим є й те, що Закон уперше передбачив реалізацію цього принципу у ст. 11 «Захист права на державну службу».

8. Принцип *політичної неупередженості* не передбачався у попередньому Законі «Про державну службу». Водночас, ряд законів, які регулюють окремі види державної служби передбачають принцип безпартійності («Про прокуратуру», «Про службу безпеки України», «Про Національну поліцію» тощо). Принцип політичної неупередженості державної служби, в цілому, і державного службовця, зокрема, обумовлюється ст.ст. 35 (свобода совісті) і 36 (свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації) Конституції України. У Законі принцип політичної неупередженості уперше передбачено щодо державних адміністративних службовців і спрямований на забезпечення ефективності й дієвості державної служби (ст. 10 Закону).

Політична неупередженість – це здійснення державним службовцем своїх службових повноважень без урахування: а) політичних мотивів чи обставин, що не стосуються предмета його службової діяльності; б) особистої прихильності або неприязні до будь-яких осіб; в) особистих політичних поглядів або переконань. Державному службовцеві слід уникати демонстрації у будь-якому вигляді своїх політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків. Принцип політичної нейтральності забороняє державному службовцеві: а) використовувати своє службове становище, майно та інші матеріальні ресурси державного органу, в якому він працює, для здійснення політичної діяльності; б) залучати підлеглих йому осіб до участі у політичній діяльності; в) брати участь у публічних політичних дебатах (крім випадків, коли участі у таких дебатах вимагає виконання службових обов'язків); г) проводити політичну, у тому числі передвиборчу, агітацію; д) використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків.

9. Принцип *прозорості діяльності* (принцип гласності відповідно до Закону 1993 р.) передбачає доступність управлінської діяльності для громадян, відкритість функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, суспільний і судовий контроль щодо дотримання державними службовцями конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян. У контексті інституту державної служби принцип прозорості має прояв у відкритості інформації про діяльність державного службовця, окрім випадків, визначених чинним законодавством. Прозорість забезпечується шляхом: а) оприлюднення у засобах масової інформації або в інший спосіб проектів нормативно-правових актів, прийнятих нормативно-правових актів та правових актів індивідуального характеру; б) забезпечення вільного доступу до інформації довідкового характеру; в) забезпечення можливості звернення до державного органу або окремого державного службовця із зверненням про надання відповідної інформації.

10. Принцип *стабільності* державної служби є новітнім для інституту державної служби а його сутність полягає у тому, що: 1) державні службовці безстроково призначаються на посади державної служби (ст. 34); 2) персонал державної служби, є незалежним від змін політичного керівництва держави та державних органів. Саме із цією метою у структурі міністерств передбачено посаду заступника міністра – керівника апарату міністерства, який є державним службовцем, і який здійснює керівництво державними службовцями міністерства. Відставка міністра не тягне за собою звільнення державних службовців міністерства (ст. 10 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»). Зміна керівника або складу державного органу, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників (ч. 2 ст. 83).

9.4. Поняття, ознаки та види державних службовців

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» *державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому дер-*

жовному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Основними ознаками державного службовця є:

а) громадянин України;

б) *зайняття посади державної служби*¹. Посади державної служби в державних органах поділяються на категорії в залежності від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців. Встановлено такі категорії посад державної служби:

категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади: Державного секретаря КМУ та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами КМУ, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їх заступників; голів місцевих державних адміністрацій; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

категорія «Б» – посади: керівників структурних підрозділів Секретаріату КМУ та їх заступників; керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; заступників голів місцевих державних адміністрацій; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б»;

¹ *Державна посада* – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу».

в) діяльність у державних органах (міністерствах, інспекціях, службах, агентствах, інші ЦОВВ, місцевих органах виконавчої влади), їх апараті, секретаріаті, офісі (Верховної Ради України, Президента України, КМУ, РНБО, судів тощо);

г) заробітна плата за рахунок коштів державного бюджету;

д) здійснення відповідних посадових повноважень, пов'язаних з виконанням завдань і функцій такого державного органу. Повноваження закріплюються за державною посадою, а державний службовець наділяється ними за умови заміщення цієї посади. Зміна одного державного службовця іншим на конкретній посаді, як правило, не є підставою для зміни повноважень. Чинний Закон «Про державну службу» уперше передбачив перелік базових повноважень державного службовця, перелік яких визначено ст. 1 цього Закону. Посадові повноваження державного службовця визначаються його посадовою інструкцією;

ж) дотримання принципів державної служби.

Усіх державних службовців можна класифікувати на різні *види* в залежності від:

а) *гілок державної влади* – державних службовців органів законодавчої, виконавчої та судової влади;

б) *виду державної служби* – адміністративні, спеціалізовані та мілітаризовані державні службовці;

в) *обсягу посадових обов'язків* – посадові особи та особи, що не є посадовими.

9.5. Державно-службові відносини: поняття, ознаки

Із розвитком державної служби як правового інституту відбувається як подальше становлення законодавства про державну службу, так і розвиток теорії державної служби, у тому числі і державно-службові правовідносини. Їх поняття, правова природа, особливості і сторони, з одного боку, обумовлюються інститутом державної служби, з іншого – вони обумовлюють особливості та специфіку самого інституту державної служби та інших його субінститутів.

Державно-службові правовідносини – це суспільні відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її про-

ходженням та припиненням та які регулюються нормами законодавства про державну службу.

Вони характеризуються рядом *ознак*, які відрізняють їх від трудових правовідносин, зокрема:

це правовідносини, для яких застосовується переважно метод нормативного регулювання, тобто застосування законів і підзаконних нормативно-правових актів. А от метод договірної регулювання, який є основним у трудовому праві, щодо державно-службових відносин застосовуватися, як правило, не може (окрім укладення контракту про проходження державної служби), оскільки ці відносини виникають при реалізації публічного, а не приватного інтересу, тобто вони виникають у сфері функціонування державних органів та їхніх посадових осіб, стосовно яких діє принцип «дозволено тільки те, що передбачено законодавством»;

це «владовідносини», тобто їх учасники є юридично нерівними, оскільки однією із сторін завжди є державний орган або керівник державної служби – «суб'єкт призначення», якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони, яка, у свою чергу, підпорядкована першій і зобов'язана виконувати всі її приписи і розпорядження, за винятком випадків, передбачених чинним законодавством. Таким чином, державний службовець завжди знаходиться у службовій підлеглості від суб'єкта призначення, що є однією з ознак інституту державної служби як ієрархічної системи;

це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус (правове становище) державних службовців. Оскільки державні службовці є однією із сторін цих відносин, чинним законодавством вони наділяються певними правами, обов'язками і повноваженнями, і щодо них передбачаються обмеження і заборони, гарантії й умови здійснення державної служби, правовий захист і юридична відповідальність, тобто, таким чином, визначається їхній правовий статус;

їх зміст характеризується правами й обов'язками сторін цих відносин, яким притаманний державно-владний характер, оскільки ці відносини: виникають у сфері функціонування державних органів та їх апарату; пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень як суб'єктом призначення, так і державним службовцем, який: виступає від імені держави, за дорученням держави з використанням державно-владних повноважень, яких делеговано

йому державою; спрямовані на забезпечення реалізації або захисту публічного інтересу (прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб); гарантуються державою, у тому числі і через державний примус; перелік прав і обов'язків сторін визначається чинним законодавством;

вони являють собою відносини, що виникають із приводу забезпечення виконання завдань і функцій держави. Ця особливість логічно випливає з поняття державної служби (ст. 1 Закону «Про державну службу», тобто здійснюючи цю діяльність, державний службовець вступає у відповідні правовідносини – державно-службові відносини, для: реалізації не своїх власних, а публічних – інтересів, не своїх власних повноважень, а державно-владних повноважень, не від свого імені, а від імені держави. Тільки держава безпосередньо або опосередковано, через чинне законодавство, визначає статус державного службовця: завдання і функції, права й обов'язки, повноваження й обмеження, тобто без такого визначення фізична особа не володіла би статусом державного службовця. З іншого боку, саме державний службовець забезпечує реалізацію завдань і функцій держави, оскільки це є його основним призначенням і без нього реалізація завдань і функцій держави була би просто неможливою;

вони характеризуються тим, що їх обумовлює наявність обов'язкових сторін, якими є: суб'єкт призначення – державний орган або його апарат (посадова особа), з одного боку, і державний службовець – з іншого. Відсутність хоча б однієї із зазначених сторін свідчить про відсутність державно-службових відносин. Винятком із цього положення є державно-службові відносини, які виникають при набутті особою статусу державного службовця, коли замість державного службовця стороною цих відносин є громадянин, який претендує на посаду державного службовця, тобто його можна розглядати як кандидата на державну службу;

для них характерним є те, що вони можуть виникати, змінюватися й припинятися за ініціативи однієї із сторін: або суб'єкта призначення, або державного службовця, тобто вони можуть реалізуватися так: а) державний орган або його апарат (посадова особа) – державний службовець; б) державний службовець – державний орган або його апарат (посадова особа). При цьому, для виникнення таких правовідносин згода іншої сторони є необхідною тільки у тому разі, коли це передбачено чинним законодавством;

це відносини довіри і відданості державного службовця. Ця ознака логічно випливає із двоєдиної сутності державного службовця, який, з одного боку, перебуває на службі у держави, тобто є слугою держави (заміщує державну посаду, наділений державними повноваженнями, виступає від імені держави, захищається державою, одержує зарплату від держави тощо), є підвідомчим відповідним владним суб'єктам, а з іншого, – здійснює свою діяльність заради суспільства (народу України), якому і присягав. Таким чином, державний службовець у випадках, передбачених чинним законодавством, вправі не виконувати окремих розпоряджень безпосередніх керівників, які мають характер незаконних і суперечать інтересам народу. Водночас, це положення не поширюється на випадок протиріч між інтересами держави та інтересами державного службовця, оскільки для державної служби важливим є принцип пріоритету державних інтересів;

вони, переважно, є субординаційними відносинами, оскільки виникають у сфері державної служби, яка, за свою сутність, є ієрархічною системою (ієрархія державних органів, ієрархія державних посад), тобто системою, для якої, насамперед, характерними є влада і підпорядкування¹.

9.6. Право на державну службу

Право на державну службу є невід'ємним конституційним правом громадянина України (ст. 38), відповідно до якого вони «користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Частина 1 ст. 19 Закону визначає основні засади реалізації конституційного права особи на державну службу, яке визначається такими чинниками, як²:

1) *критерії, яким має відповідати особа,* яка претендує на посаду державної служби, незалежно від категорії посади та виду державної служби:

а) *громадянин України.* Конституцією України закріплено положення про те, що всі громадяни України користуються рівним

¹ Панова Н. С. Державно-службові правовідносини: теоретико-правова характеристика. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 5. С. 25-35. С. 32.

² Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с. С. 156-178.

правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (п. 2 ст. 38), тобто вона передбачила тільки одну вимогу до претендентів на державну службу – громадянство України;

б) *повнолітній*. Цей критерій є новітнім у порівнянні з Законом 1993 р. і таким, що відповідає сутності державної служби. Тільки особа, яка досягла 18-річного віку, тобто володіє повною дієздатністю, може претендувати на посаду державної служби. Такий підхід є цілком правовим, оскільки володіти державно-владними повноваженнями може тільки особа, якої наділено, насамперед, державно-публічною дієздатністю (конституційною, адміністративною) і яка вправі цими повноваженнями розпоряджатися відповідно до чинного законодавства;

в) *вільне володіння державною мовою*. Цей критерій є новітнім у порівнянні з Законом 1993 р., який такої вимоги не передбачав. Відповідно до ст. 10 Конституції України державною мовою в Україні є українська мова. Під поняттям «державна мова» слід розуміти, що українська мова є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова нормативних актів, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя;

г) *наявність ступеня вищої освіти*: магістра, бакалавра, молодшого бакалавра;

2) *особистісні характеристики*, які не беруться до уваги: а) *раса*: велика група людей, яка об'єднана генетичними ознаками, що зумовлюють її фізичний тип (комплекс морфологічних ознак), а також, що не є однозначним, психічні особливості. Виокремлюють три великі раси: європеїдна; монголоїдна; негроїдна, які, у свою чергу, поділяються на малі раси, яких нараховується від 20 до 40; б) *колір шкіри*: характеристика особи з точки зору її приналежності до певної групи людей, які характеризуються білим, жовтим, чорним кольором шкіри та їхніми варіаціями; в) *політичні, релігійні та інші переконання*: політичні переконання – це усвідомлена потреба особи діяти відповідно до своїх політичних уподобань (займатися політичною діяльністю чи бути осторонь неї, надавати допомогу політичним партіям або проявляти свою політичну нейтральність тощо); релігійні переконання – це усвідомлена потреба особи діяти

відповідно до своїх релігійних уподобань (бути віруючою або атеїстом); інші переконання – це усвідомлена потреба особи діяти відповідно до своїх інших переконань (відношення до військової служби, відношення щодо ідентифікаційного коду тощо); г) *стать*: характеристика особи щодо її природженої приналежності до чоловічої або жіночої статті; д) *етнічне та соціальне походження*: етнічне походження (етнічна приналежність) – сукупність гомогенних, функціональних і статичних характеристик, які відрізняють одну групу людей від інших груп, що володіють іншим набором подібних характеристик (наявність уявлень, що їх поділяють члени групи, про спільне територіальне й історичне походження, єдиної мови, спільних рис матеріальної та духовної культури; політично оформлені уявлення про батьківщину й особливі інститути тощо); ж) *соціальне походження* – природжений статус особи, який характеризуються статусом його батьків (одного з батьків); з) *майновий стан*: характеристика особи з точки зору її рухомого і нерухомого майна, цінних паперів тощо; к) *місце проживання*: житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо) у певному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово;

3) *вимоги*. Йдеться про вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на вступ до державної служби і яких передбачено Законом «Про державну службу»:

а) *загальні*:

для посад категорії «А»: загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті: досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років;

для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Киє-

ва або Севастополя, та його апарати: досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років;

для посад категорії «Б» в іншому державному органі, крім тих, що зазначені вище: досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року;

для посад категорії «В»: наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра;

б) *спеціальні*. Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби:

категорії «А» мають відповідати типовим вимогам (включаючи спеціальні), затвердженим КМУ¹;

категорій «Б» і «В» визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

4) *обмеження при вступі на державну службу*. На державну службу не може вступити особа, яка: а) досягла шістдесятип'ятирічного віку; б) в установленому законом порядку визнана недієдатною або дієдатність якої обмежена; в) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; г) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; д) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; ж) має громадянство іншої держави; з) не пройшла спеціальну перевірку

¹ Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: Постанова КМУ від 22.07.2016 р. Дата оновлення: 06.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF>.

або не надала згоду на її проведення; і) підпадає під заборону, встановлену Законом «Про очищення влади»¹.

Перелік обмежень є вичерпним і не підлягає широкому трактуванню. У залежності від виду державної служби чинним законодавством можуть передбачатися й інші обмеження при вступі на державну службу: стан здоров'я, стан фізичної підготовки тощо.

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених Законом «Про державну службу».

9.7. Права та обов'язки державного службовця

9.7.1. Права державного службовця

Під *правами* державного службовця маються на увазі *обумовлені Конституцією України, Законом «Про державну службу», іншими законами та підзаконними нормативними актами і можливістю, і свободи професійної діяльності, які охороняються державою*. Державні службовці мають права, як громадяни України (суб'єктивні громадянські права) і права, як особи, що займають посади в державних органах (службові права). Останні суттєво відрізняються від суб'єктивних громадянських прав своїми цілями і завданнями. У свою чергу, службові права державних службовців можна поділити на два види: *основні* (передбачені ст. 7 Закону) і *посадові* (які передбачаються у професійно-кваліфікаційних характеристиках посад державних службовців та у посадових положеннях та інструкціях).

Серед основних прав державного службовця слід виокремити такі.

1. *Право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливого і шанобливого ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб*. Це право є похідним від конституційного положення щодо того, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні

¹ Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. Дата оновлення: 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

найвищою соціальною цінністю». Вчинення державним службовцем правопорушень може бути підставою тільки для притягнення до юридичної відповідальності, однак не може бути підставою для приниження людської гідності, грубого поводження з боку керівника чи інших осіб. Виконуючи свої посадові обов'язки, державний службовець представляє державу, що зумовлює шанобливе ставлення до нього інших осіб.

2. Право на *чітке визначення посадових обов'язків* спрямовано на забезпечення сумлінного виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків. Це право забезпечується обов'язком керівника державної служби державного органу чітко окреслити коло службових обов'язків державного службовця, інформувати державного службовця про їх зміни. Чітке визначення посадових обов'язків практично пов'язано з повноваженнями державного службовця безпосередньо виконувати свої посадові обов'язки та його дисциплінарною відповідальністю – невиконання, неналежне або неповне виконання посадових обов'язків є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності.

3. Право на *належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення*. Виконання посадових обов'язків є можливим за умови створення державному службовцеві безпечних і здорових умов праці, враховуючи норми з техніки безпеки, освітлення, опалення, вентиляції, а також усунення шкідливих наслідків шуму та інших факторів, які впливають на здоров'я державного службовця. Цей обов'язок покладається на державний орган і гарантується чинним законодавством, зокрема п. 12 ст. 17 Закону «Про державну службу» визначає, що керівник державної служби в державному органі забезпечує створення належних умов та матеріально-технічного забезпечення для виконання державним службовцем своїх службових обов'язків. На керівника державної служби державного органу покладається обов'язок не тільки чітко визначити посадові обов'язки державного службовця, але й створити належні матеріально-технічні умови для забезпечення їхнього виконання. Мова йде про виділення державному службовцеві відповідного робочого місця (кабінет, стіл, крісло, комп'ютер, інша необхідна оргтехніка тощо).

4. Право на *оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу дер-*

жавної служби, рангу державного службовця та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення) покликано забезпечити реалізацію принципу достатності, який полягає у тому, щоб надати державному службовцеві такого матеріального забезпечення, яке відповідало б загальноприйнятим стандартам життя у державі, а не тільки задовольнити його потребу в їжі, одежі, житлі. Як зазначається в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, заробітна плата державних службовців має бути конкурентоспроможною на ринку праці та забезпечувати зацікавленість державних службовців у просуванні по службі. Розмір їхньої заробітної плати має бути пов'язаним із кінцевими результатами роботи, якістю та ефективністю виконання управлінських функцій. Оплата праці державного службовця залежить від: займаної посади державної служби (ст.ст. 6, 51 Закону); результатів службової діяльності (ст. 44 Закону); стажу державної служби (ст. 46 Закону); рангу державного службовця (ст. 39 Закону); умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення) (ст. 37¹ Закону).

5. Право на *відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону*. Це право спрямовано на створення відповідного режиму державної служби (система організаційних і матеріальних умов, соціально-побутових та державно-правових гарантій реалізації державним службовцем свого правового статусу), який сприятиме державному службовцеві у виконанні службових обов'язків. Важливими чинниками режиму державної служби є відпустки (ст.ст. 57–59 Закону), соціальне забезпечення (ст. 54 Закону) і пенсійне забезпечення (ст. 90 Закону).

6. Право на *професійне навчання, зокрема, за державні кошти, відповідно до потреб державного органу*. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, інтеграція України в європейське співтовариство, проведення адміністративної реформи та реформи системи державної служби передбачають підготовку державних службовців, здатних неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина та володіючих професійними вміннями і навичками, які ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, аналітичними здібностями та майстерністю застосування засобів і методів управлінської науки, стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для прийняття та успішної реалізації

управлінських рішень. Пріоритетним напрямом кадрової політики є створення дієвого механізму підготовки та залучення до роботи на державній службі висококваліфікованих фахівців, забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці.

7. Право на *просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків* логічно випливає із права на державну службу і полягає у можливості державного службовця просуватися по державній службі: а) за посадами; б) за рангами. Таким чином, державному службовцеві надається право здійснювати службову кар'єру (ст. 40 Закону).

8. Право на *участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів*. Це право державного службовця впливає із ч. 3 ст. 36 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів¹. Це конституційне право уперше передбачено в Законі «Про державну службу», а його сутність полягає у тому, що державному службовцеві, таким чином, надається правова гарантія захисту своїх прав та інтересів.

9. Право на *участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом*. Це право державного службовця обумовлене ст.ст. 35 і 36 Конституції України щодо права громадян на свободу: світогляду і віросповідання² і об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів³. Право державного службовця на об'єднання у політичні партії є, певною мірою, усіченим, оскільки для окремих категорій державних службовців передбачено обмеження цього права. Це, насамперед, стосується державних службовців, що займають посади державної служби категорії «А» (п. 1 ч. 3 ст. 10 Закону). Водночас, для всіх державних службовців передбачається обмеження щодо обіймання посади в керівних органах політичних партій (п. 2 ч. 3 ст. 10 Закону).

¹ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. Дата оновлення: 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.

² Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 р. Дата оновлення: 15.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12>.

³ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. Дата оновлення: 12.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

10. Право на *оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності*. Як і попереднє, це право державного службовця є новітнім (не за змістом, а за формою його закріплення). Право на оскарження гарантується ст. 11 Закону. Державний службовець має право на вибір порядку оскарження: а) в адміністративному порядку (ст. 11 Закону); б) у судовому порядку. Щодо останнього слід зазначити, що ст. 55 Конституції України гарантує кожному право на захист своїх прав і свобод у суді, а також на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади Частина 3 ст. 8 Конституції України забезпечує особі право оскаржити рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень безпосередньо на підставі Конституції України. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України спори щодо прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби належать до компетенції адміністративних судів.

11. Право на *захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону*. Це право державного службовця є новітнім і його покликано гарантувати державному службовцеві правовий захист при виконанні ним своїх посадових обов'язків, у тому числі й у питаннях законності функціонування державного органу або діяльності посадових осіб цього органу. Йдеться про порушення вимог саме Закону «Про державну службу» як державним органом, так і посадовими особами. Це право державного службовця є досить абстрактним, оскільки з його формулювання не визначається, чи йдеться тільки про порушення вимог Закону «Про державну службу» державним органом або його посадовими особами, в якому здійснює свою діяльність державний службовець, чи йдеться про будь-які державні органи та їх посадових осіб.

12. Право на *отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом*. Це право передбачає отримання

не будь-якої інформації, а тільки тієї, яка стосується питань, що належать до відання державного службовця. Право на таку інформацію покликане забезпечити можливість добросовісного виконання ним своїх посадових обов'язків, підвищити ефективність діяльності державного органу. Реалізація цього права гарантується обов'язком керівників державних органів, підприємств, установ і організацій надавати відповідну інформацію на вимогу державного службовця у строки, передбачені чинним законодавством. У ряді випадків чинне законодавство передбачає юридичну відповідальність за порушення цього положення.

13. Право на *безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності*. Проходження державної служби документується і відображується в особовій справі державного службовця, яка оформляється відповідно до Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців¹ (ст. 37 Закону). Державному службовцеві надається право безперешкодного ознайомлення з усіма документами щодо проходження ним державної служби, тобто з документами особової справи. Таке ознайомлення проводиться під розпис державного службовця. У разі, якщо видається наказ (розпорядження) про певні дії щодо державного службовця, він в обов'язковому порядку з ними ознайомлюється.

14. Право на *проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри* тісно пов'язано з правом на повагу до своєї особистості, гідності, справедливого та шанобливого ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб, оскільки реалізується з метою зняття безпідставних, на думку державного службовця, звинувачень або підозр щодо нього та його реабілітації (ч. 3 ст. 71 Закону).

Окрім вищезазначених основних прав, державний службовець також реалізує інші права – посадові, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби у цих органах.

¹ Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців: наказ НАДС від 15.04.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0567-16>.

9.7.2. Обов'язки державного службовця

Під *обов'язками* державного службовця слід розуміти *передбачені Конституцією і чинним законодавством вимоги діяти у певних межах із дотриманням передбачених правил поведінки*. Саме обов'язки державного службовця найбільш яскраво характеризують діяльність державного службовця, що має державно-публічний характер. Закріплені у ст. 8 Закону «Про державну службу» обов'язки є основними і, водночас, базовими для посадових обов'язків, тобто обов'язків, визначених посадовою інструкцією.

Виокремлюють такі основні обов'язки державного службовця.

1. Обов'язок *дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України* впливає з принципів верховенства права і законності державної служби і полягає у тому, що, виконуючи свої посадові обов'язки, державний службовець повинен суворо дотримуватися наданих йому повноважень, не зловживати владою, не здійснювати дій усупереч інтересам людини, суспільства і держави. Чинне законодавство про державну службу, виходячи з того, що діяльність державного службовця має публічний характер, досить чітко регламентує його права, обов'язки, обмеження, правила поведінки саме з метою забезпечення законності його діяльності. Обов'язок дотримання державним службовцем чинного законодавства України набуває особливого змісту у правовій і соціальній державі, оскільки одним із головних завдань функціонування держави у цілому і державних органів, зокрема, є визнання та реалізація прав і законних інтересів людини і громадянина. Стосовно діяльності державних службовців передбачено принцип «дозволено тільки те, що передбачено законом». Цей обов'язок становлять три чинники, зокрема діяти: а) на підставі Конституції та законів України; б) у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; в) у спосіб, передбачений Конституцією та законами України¹.

2. Обов'язок *дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки* є визначальним у діяльності державного

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону «Про державну службу» ... С. 125.

службовця і обумовленим самою сутністю державної служби. Цей обов'язок становлять:

дотримання принципів державної служби (див. підрозділ 9.3 цього підручника);

дотримання правил етичної поведінки. Поняття «етика» походить від давньогрецького слова «ethos», що можна перекласти, як: звичай, вдача, натура, характер. Етика – це: а) наука про мораль, її природу, сутність, специфіку, роль і місце в житті людини; б) сукупність принципів людської поведінки. У сфері публічної влади використовується поняття «*ділова етика*» – наука, що визначає принципи, моральні критерії та систему взаємних зобов'язань між державою, державними службовцями та фізичними і юридичними особами щодо реалізації своїх прав, обов'язків та законних інтересів. Різновидом ділової етики є *професійна етика* – це: а) кодекс правил, що визначає поведінку спеціаліста у службовій обстановці, норм, які відповідають існуючим законам та відомчим нормативним документам, професійним знанням, стосункам у колективі, глибокому усвідомленню моральної відповідальності за виконання професійних обов'язків; б) система конкретизованих моральних норм і принципів з урахуванням особливостей тієї чи іншої професійної діяльності людей. Правила професійної етики державних службовців визначаються, насамперед, Законом «Про державну службу» і Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування¹. Ці Правила є узагальненням стандартів етичної поведінки, добросовісності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів.

3. Обов'язок *поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина*. Гідність – це: а) уявлення про цінність будь-якої людини як моральної особистості; б) особливе моральне ставлення людини до самої себе і ставлення до неї з боку суспільства, в якому визнається цінність особистості. Поняття «гідність» вживається в законодавстві України, інших країн та у міжнародному праві. Так, гідність є одним із ключових

¹ Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 05.08.2016 р. Дата оновлення: 04.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

понять Конституції України (ст.ст. 3, 21, 28, 41, 68, 105). Гідність громадян охороняється ЦК України, ЦПК України та КК України, зокрема у ЦК України: а) гідність визнано особистим немайновим благом (ст. 201); б) задекларовано право на повагу і недоторканність «гідності та честі» фізичних осіб (пп. 1, 2 ст. 297); в) зафіксовано право фізичних осіб звернутися до суду з позовом про захист їх гідності та честі (п. 3 ст. 297); в) приниження «честі та гідності фізичної особи» визнано моральною шкодою, яка підлягає відшкодуванню (ст. 23). Гідність людини є однією з найвищих цінностей в Україні, а на державних службовців покладається обов'язок поважати її.

4. **Обов'язок з повагою ставитися до державних символів України** забезпечує нерозривний зв'язок державного службовця з державою та визначає основні вимоги його службової поведінки щодо держави у цілому, та державних символів України, зокрема. Стаття 20 Конституції України визначає, що символами України є: Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України. Опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, напр., урочисті заходи загальнодержавного значення розпочинаються й закінчуються виконанням Державного Гімну України; наруга над Державним Гімном України тягне за собою відповідальність, передбачену законом (п. 3 ч. 1 ст. 65 Закону).

5. **Обов'язок обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації** становлять такі чинники:

обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків. Державний службовець зобов'язаний під час виконання своїх посадових обов'язків спілкуватися державною мовою та використовувати її у діловодстві та документації. Цей обов'язок впливає, насамперед, із принципу патріотизму (п. 4 ст. 4 Закону);

не допускати дискримінацію державної мови. На державного службовця покладається обов'язок, насамперед, самому не допускати дискримінацію державної мови. Поняття «дискримінація» щодо державної мови може мати прояв у: необґрунтованому використанні іншої мови; прийнятті на державну службу осіб, які не

володіють (недостатньою мірою володіють) державною мовою; на-
вмисному перекрученні державної мови тощо;

протидіяти можливим спробам дискримінації державної мови.

У цьому разі йдеться про протидію (тобто недопущення) держав-
ним службовцем спробам дискримінації державної мови з боку ін-
ших осіб або державних органів.

6. **Обов'язок *забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів.*** Цей обов'язок безпосередньо впливає із принципу ефективності державної служби і полягає у тому, що діяльність державного службовця, у межах наданих повноважень, здійснюється не заради самої діяльності, а має відповідне цільове спрямування – виконання завдань і функцій державних органів. При цьому, таке виконання завдань і функцій має бути обов'язково ефективним, тобто корисним, найбільш прийнятним і єдино вірним.

7. **Обов'язок *сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту (у разі укладення).*** Він безпосередньо впливає із самого змісту правового статусу державного службовця і містить у собі низку таких складових, як: а) *своєчасне* (дотримання визначених строків); б) *точно* (виконання у конкретній ситуації конкретного обов'язку, який відповідає конкретним обставинам); в) *інтенсивне* (визначається повнотою його виконання, тобто сукупністю всіх можливих і допустимих варіантів відповідної поведінки, дій і рішень); г) *сумлінне* (ефективне виконання, яке має прояв у досягнутих результатах певної діяльності державного службовця); д) *творче* (вибір того варіанту рішення, яке буде найбільш ефективним, доцільним та оптимальним у певній ситуації) та *ініціативне* (має прояв у його активній поведінці щодо внесення нових пропозицій при вирішенні тих чи інших питань) виконання покладених завдань.

8. **Обов'язок *виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.*** Державні органи у рамках свої компетенції приймають відповідні нормативні акти, які мають форму постанов, наказів, розпоряджень. Прийняті в установленому порядку постанови, накази та розпорядження є обов'язковими для виконання державними службовцями у рамках їхніх посадових обов'язків, окрім випадків,

передбачених чинним законодавством (ч. 6 ст. 9 Закону). Державні службовці зобов'язані також виконувати доручення керівників. *Доручення* – це субординаційне правовідношення між керівником і підлеглим йому державним службовцем щодо постановки першим другому конкретного завдання управлінсько-службового характеру, визначення основних параметрів його виконання. Чинне законодавство про державну службу передбачає порядок виконання доручень керівника, у тому числі й у разі сумніву щодо його законності (ст. 9 Закону).

9. *Обов'язок додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції* є одним з основоположних у правовому статусі державного службовця, оскільки саме цей обов'язок, насамперед, визначає добросовісність та правомірність діяльності державного службовця, зокрема, авторитетність і престижність державної служби у цілому. Цей обов'язок обумовлений, перш за все, Законом «Про запобігання корупції», який визначає основні параметри поведінки державного службовця саме з точки зору його добросовісності. За своїм змістом цей обов'язок є складною юридичною конструкцією, яку становлять: 1) обмеження щодо: а) використання службового становища; б) сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; в) одержання дарунків (пожертв); г) роботи близьких осіб; д) осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; 2) вимоги щодо: а) фінансового контролю; б) прозорості інформації; в) вжиття заходів щодо протидії корупції (ч. 5 ст. 32 Закону).

10. *Обов'язок запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби*. Він є логічним продовженням і складовою обов'язку додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції. *Реальний конфлікт інтересів* – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (тобто він має місце). *Потенційний конфлікт інтересів* – це наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час

виконання зазначених повноважень (тобто він може мати місце). *Приватний інтерес* – це будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, а також ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях. *Публічний інтерес* це – усвідомлені інтереси усього суспільства або його частини (держави, територіальної громади тощо), що є відображенням економічних, соціальних, правохоронних потреб населення.

11. **Обов'язок *постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності*** є взаємопов'язаним та взаємообумовленим правом державного службовця на професійне навчання, зокрема за державні кошти, і у поєднанні із цим правом утворює цілісний правовий елемент статусу державного службовця (п. 6 ч. 1 ст. 7, п. 9 ст. 2 і ст. 48 Закону). Окрім цього, державний службовець повинен постійно удосконалювати організацію службової діяльності, тобто покращувати форми, методи і засоби виконання посадових обов'язків.

12. **Обов'язок *зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомими у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню***. При виконанні своїх посадових обов'язків державний службовець може мати доступ до: а) таємної інформації (інформації, що містить державну чи іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі); б) персональних даних осіб (відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка є ідентифікованою або може бути конкретно ідентифікованою); в) іншої інформації, яка відповідно до законодавства не підлягає розголошенню. Обов'язок державного службовця полягає саме у тому, щоб зберігати цю інформацію, тобто не розголошувати її ні в який спосіб.

13. **Обов'язок *надавати публічну інформацію в межах, визначених законом***. *Публічна інформація* – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отриманою або створеною в процесі виконання суб'єктами

владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом «Про доступ до публічної інформації».

Окрім зазначених вище основних обов'язків державних службовців чинне законодавство про державну службу передбачає й інші обов'язки, яких визначено, зокрема, у положеннях про структурні підрозділи державних органів або посадових інструкціях.

9.8. Обмеження і заборони (правообмеження), передбачені для державних службовців

Особливість державної служби як виду публічної діяльності особи зумовлює необхідність встановлення певного правового режиму щодо відповідності як її особистісних якостей, так і її поведінки, установленим вимогам, заборонам, обмеженням. Встановлення обмежень і заборон, які інколи називають таким узагальненим поняттям, як «правообмеження» (оскільки вони в обов'язковому порядку передбачаються виключно законами), є однією з умов стабільності, професійності та дієвості державної служби. Обмеження, передбачені чинним законодавством, можна класифікувати на дві групи:

а) обмеження, пов'язані із прийняттям на державну службу (див. підрозділ 9.6 «Право на державну службу»);

б) обмеження, пов'язані з проходженням державної служби.

Правовими засадами таких обмежень є Закони: «Про державну службу» (ст.ст. 19, 32), «Про запобігання корупції» (ст.ст. 22–27), «Про очищення влади» (ст.ст. 2, 3).

Чинне законодавство про державну службу чітко визначає перелік обмежень та заборон, до яких належать такі: 1) обмеження щодо спільної роботи близьких осіб; 2) обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; 3) обмеження щодо одержання подарунків; 4) обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 5) обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (більш детально див. Главу 11 «Запобігання корупційним проявам у публічній службі»).

9.9. Управління¹ у сфері державної служби

9.9.1. Кабінет Міністрів України як суб'єкт управління у сфері державної служби

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, на якого покладається завдання проведення єдиної державної політики у сфері державної служби.

Аналіз Конституції України свідчить про те, що в ній передбачено положення щодо здійснення КМУ управління державною службою: спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади (п. 9 ст. 116); утворення, ліквідація та організація відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9-1 ст. 116); призначення на посади та звільнення з посад за поданням прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (ст. 118).

Названі конституційні повноваження Уряду щодо управління державною службою знайшли відображення та конкретизацію в Законі «Про Кабінет Міністрів України». Відповідно до визначених повноважень КМУ у сфері удосконалення державного управління та державної служби: здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади; вживає у межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності: керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників; голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади); інших посадових осіб, які призначаються на посаду КМУ; затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади; визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектора економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу), поліцейських; утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах

¹ У цій Главі використовується поняття «*державне управління*» щодо сфери державної служби оскільки Закон «Про державну службу» передбачає саме це поняття у Розділі III «Управління державною службою». У контексті Глави 9 підручника поняття «державне управління» слід вважати синонімом поняттю «*публічне адміністрування*».

коштів, передбачених у Держбюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи.

Особливості *взаємодії* КМУ і НАДС¹, як центрального функціонального органу управління державною службою, мають прояв у тому, що:

1) КМУ: а) спрямовує й координує роботу НАДС через відповідного міністра, до сфери спрямування й координації якого належить цей орган; б) затверджує граничну чисельність працівників НАДС; в) скасовує, за необхідності, акти НАДС повністю або в окремій частині; г) призначає на посади керівника та заступників керівника НАДС за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу та звільняє їх з посади;

2) НАДС: а) підзвітна та підконтрольна КМУ; б) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо удосконалення такого законодавства та внесення в установленому порядку проектів актів КМУ на розгляд КМУ; в) готує і подає КМУ пропозиції щодо стимулювання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; г) вносить в установленому порядку КМУ пропозиції щодо віднесення посад в органах місцевого самоврядування, що не є визначеними в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також нових посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад; д) надсилає у випадках, передбачених законом, до державних органів (їх територіальних органів) запити щодо перевірки відомостей стосовно претендентів на посади, призначення (обрання) на які здійснюється КМУ, узагальнює отриману інформацію та подає її до Секретаріату КМУ.

КМУ шляхом видання *постанов та розпоряджень* вирішує цілий ряд питань щодо регулювання державної служби: а) *інституційного* (затв.: Положення про Національне агентство України з питань державної служби від 01.10.2014 р.; Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби від 25.03.2016 р. тощо); б) *кадрового* (затв.: Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» від 22.07.2016 р.; Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

¹ Національне агентство України з питань державної служби.

від 06.02.2019 р. тощо); в) *організаційного* (затв.: Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби від 25.03.2016 р.; Порядку стажування державних службовців від 03.03.2016 р. тощо); г) *процедурного* (затв.: Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців від 23.08.2017 р.; Порядку обчислення стажу державної служби від 25.03.2016 р.) характеру.

Окрім Уряду, як колегіального органу, який здійснює управлінські функції у сфері державної служби, рядом повноважень наділено й інших його органів, зокрема:

Прем'єр-міністр України, який наділяється повноваженнями у сфері державної служби: а) вносить на розгляд КМУ подання відповідно до закону щодо кандидатур для призначення на посаду за результатами конкурсного відбору відповідно до законодавства про державну службу і звільнення з посади членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не належать до складу КМУ; б) надає доручення щодо порушення дисциплінарного провадження стосовно міністрів та їх заступників, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їх заступників, застосовує до таких осіб дисциплінарні стягнення; в) надає доручення щодо порушення дисциплінарного провадження стосовно керівників місцевих органів виконавчої влади, їх заступників;

Міністр, який вносить на розгляд КМУ пропозиції – у разі вмотивованої відмови голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується міністром, урядового органу в системі міністерства або керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління такого міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, – про надання КМУ згоди на призначення такого керівника.

9.9.2. Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт управління у сфері державної служби

НАДС є ЦОВВ¹, що забезпечує формування та реалізовує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах.

¹ Центральний орган виконавчої влади.

Правовий статус НАДС визначається: Конституцією України і законами України: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу», «Про запобігання корупції» тощо; Постановами КМУ; наказами НАДС.

Основними *завданнями* НАДС є: забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби; участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; здійснення функціонального управління державною службою.

НАДС для виконання покладених на неї завдань має *право*: залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками); одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також від громадян та їх об'єднань, інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань; скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до її компетенції; користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, у т.ч. урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

Законом «Про державну службу» визначено такі основні *повноваження* НАДС: забезпечує формування та реалізовує державну політику у сфері державної служби; розробляє проекти нормативно-правових актів із питань державної служби; видає у випадках, установлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування чинного Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби; здійснює контроль за додержанням визначених чинним Законом умов реалізації громадянами права на державну службу; забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів; організовує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а

також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до чинного Закону; формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів; сприяє розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів тощо.

НАДС здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через утворені в установленому порядку територіальні органи. Територіальними органами є міжрегіональні управління НАДС в АРК, в областях, містах Києві та Севастополі (далі – Управління).

Основними *завданнями Управлінь* є: реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом на відповідній території; внесення на розгляд НАДС пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом, а також служби в органах місцевого самоврядування; здійснення функціонального управління державною службою на відповідній території.

Управління мають *право*: залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій (за погодженням із їх керівниками), представників громадянського суспільства; одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також від громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на них завдань; скликати наради, утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (ради, комісії, колегії, робочі групи), проводити конференції, семінари та інші заходи з питань, що належать до їх компетенції; користуватися інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами.

Управління очолює *Начальник*, який призначається на посаду, звільняється з посади Головою НАДС відповідно до законодавства про державну службу. Начальник Управління має заступника (заступників), якого (яких) призначає на посаду (посади) і звільняє з посади (посад) Голова НАДС відповідно до законодавства про державну службу. Начальник Управління є підзвітним та підконтрольним Голові НАДС.

Колегія НАДС (далі – Колегія) є консультативно-дорадчим органом і утворюється для: підготовки рекомендацій щодо виконання покладених на НАДС завдань; погодженого вирішення питань, що належать до його компетенції; обговорення найважливіших напрямків діяльності НАДС.

Основними *функціями* Колегії є: а) обговорення та прийняття рішень щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності НАДС; б) розгляд питань щодо: удосконалення законодавства; забезпечення співпраці із ЦОВВ, МДА, ОМС під час виконання покладених на них завдань; розширення міжнародного співробітництва у сфері діяльності НАДС; формування державної політики у сфері державної служби; в) обговорення прогнозів і програм соціально-економічного розвитку сфери діяльності НАДС, інших державних програм та визначення шляхів їх реалізації; г) розгляд питання про стан дотримання фінансової і бюджетної дисципліни. Збереження та використання державного майна, здійснення внутрішнього фінансового контролю та усунення виявлених недоліків; д) розроблення пропозицій щодо удосконалення діяльності НАДС, його територіальних органів, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління НАДС тощо.

До *складу* Колегії входять Голова НАДС (голова Колегії НАДС), його заступники, можуть входити керівники самостійних структурних підрозділів апарату НАДС та його територіальних органів, а також за згодою – директор Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС, директор Української школи врядування, представники інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових і навчальних закладів, громадських об'єднань, всеукраїнських профспілок, їх об'єднань, інші особи.

¹ Про утворення колегії Національного агентства України з питань державної служби: наказ НАДС від 31.08.2020 р. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-utvorennya-kolegiyi-nacionalnogo-agentstva-ukrayini-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi>.

*Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування*¹ (далі – Центр) є закладом післядипломної освіти, що належить до сфери управління НАДС. Основними *завданнями* Центру є: задоволення потреби держави і суспільства у професійно підготовлених державних службовцях і посадових особах місцевого самоврядування, здатних забезпечити соціально-економічний розвиток як регіонів, так і України в цілому; впровадження єдиних підходів до змісту, форм і методів підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; оновлення теоретичних і практичних знань, умінь та навичок державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до кваліфікаційних вимог з метою ефективного виконання ними своїх посадових обов'язків; забезпечення актуалізації та практичної спрямованості змісту навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, стандартизація навчання і навчально-методичне забезпечення освітнього процесу; вивчення, узагальнення та впровадження вітчизняного і зарубіжного досвіду управління професійним розвитком державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; проведення оцінювання професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; надання консультаційних та інформаційних послуг органам державної влади з питань підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування².

9.9.3. Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт управління у сфері державної служби

Особливим суб'єктом управління державною службою є Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія). *Комісія* є постійно діючим колегіальним органом. Її статус визначаєть-

¹ Про затвердження Положення про Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 16.02.2017 р. Дата оновлення: 18.04.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0036859-17/conv>.

² Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... С. 127-140.

ся Законом «Про державну службу», Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби¹ і Регламентом роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби².

Комісія характеризується тим, що вона: а) є постійно діючим органом, тобто її діяльність здійснюється до прийняття відповідного рішення про її ліквідацію; б) є колегіальним органом.

За своїм статусом Комісія належить до категорії «консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів», утворених КМУ, серед яких виокремлюють: комісію, комітет, організаційний комітет (координаційний центр), рада, робоча група, урядова комісія, міжвідомча робоча група³.

Основними *принципами* діяльності Комісії є: законність; професіоналізм; чесність; неупередженість; прозорість; рівність; ефективність; колегіальність та обґрунтованість прийняття рішень.

До *складу* Комісії входять: 1) представник ВРУ, визначений комітетом ВРУ, до предмета відання якого належать питання державної служби; 2) представник, визначений Президентом України; 3) представник, визначений КМУ; 4) керівник НАДС (за посадою), або за його дорученням заступник керівника цього органу; 5) фахівець із питань управління персоналом, визначений КМУ; 6) два представники – по одному представникові від закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, та від громадських об'єднань, обраних відповідно до порядку, затвердженого КМУ.

Стаття 14 Закону «Про державну службу» передбачає новітнє положення щодо кандидатів до складу Комісії: кандидати до складу Комісії, крім членів Комісії, які входять до її складу за посадою, перед їх призначенням до складу Комісії проходять тестування,

¹ Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення: 10.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#Text>.

² Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби: схвалений на засіданні Комісії з питань вищого корпусу державної служби 28.07.2016 р. Дата оновлення: 19.11.2020 р. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisija%20A/2020/Reglament/reglament.pdf>.

³ Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України: Постанова КМУ від 17.06.2009 р. Дата оновлення: 12.12.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF>.

передбачене Порядком проведення конкурсу для кандидатів на зайняття посад державної служби категорії «А». При цьому важливо зазначити, що у разі неуспішного складення тестування такого кандидата не може бути призначено до складу Комісії.

Комісія утворюється КМУ за поданням НАДС, який затверджує її персональний склад. Умови оплати праці її членів, крім членів Комісії, які входять до її складу за посадою, затверджується КМУ¹. Це положення є новітнім і в первинній редакції ст. 14 Закону «Про державну службу» не передбачалося. Більше того, первинна редакція цього положення передбачала, що члени Комісії працюють на громадських засадах. Строк повноважень члена Комісії становить чотири роки, окрім осіб, які входять до її складу за посадою, строк повноважень яких визначається строком повноважень суб'єкта, представником якого є особа у складі Комісії (ВРУ, Президент України, КМУ).

Статтею 14 чинного Закону «Про державну службу» передбачено **вимоги** щодо членів Комісії. Ці вимоги слід поділити на дві групи:

1) *загальні*: а) громадянин України; б) вища освіта; в) досвід діяльності або фахові знання у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами (при цьому ст. 14 не визначено конкретних вимог щодо «досвіду діяльності»); г) здатність представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу Комісії (це положення є досить абстрактним та оціночним, а таку «здатність представляти і забезпечувати» визначають члени комісії за своїм розсудом). Видається, що ці вимоги стосуються, зокрема, представників ВРУ, Президента України, КМУ;

2) *спеціальні*: стосуються представника КМУ – фахівця з питань управління персоналом.

Повноваження члена Комісії **припиняються достроково** у разі: подання особистої заяви про припинення повноважень члена Комісії або звільнення з посади, у зв'язку з перебуванням на якій його призначено членом Комісії; неможливості виконувати обов'язки за станом здоров'я (за наявності медичного висновку); припинення гро-

¹ Про затвердження Умов оплати праці членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби: Постанова КМУ від 24.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1169-2019-%D0%BF#Text>.

мадянства України або виїзд на постійне місце проживання за межі України; набрання законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення кримінального правопорушення; набрання законної сили рішенням суду про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення пов'язаного з корупцією правопорушення пов'язаного з корупцією; визнання його недієздатним або обмеження його дієздатності судом; визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; смерті; систематичного (два і більше разів підряд) нез'явлення без поважних причин на засідання Комісії або її комітету.

На Комісію покладаються такі **повноваження**:

1) погодження розроблених НАДС типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»;

2) проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єктові призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше трьох осіб (у попередній редакції – п'яти осіб);

3) здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єктові призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження.

Комісія на своєму засіданні приймає рішення про утворення двох комітетів: 1) комітету з відбору кандидатів на відповідну посаду; 2) комітету з дисциплінарних проваджень із розгляду відповідних питань, а також визначає осіб із числа членів Комісії, які до них входять.

Комітет з відбору кандидатів на відповідну посаду створюється з метою забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єктові призначення пропозицій щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата і є робочим органом Комісії. Комітет з відбору кандидатів: а) вивчає результати проведеної секретаріатом Комісії перевірки документів кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А»; б) аналізує інформацію з відкритих джерел щодо кандидатів, які беруть участь у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А»; в) вносить на розгляд Комісії пропозиції щодо часу проведення окремих етапів конкурсу, змісту, часу вирішення ситуаційних завдань та їх кіль-

кості, доцільності їх презентації кандидатами, форм бланків для заповнення кандидатами персональних даних та розв'язання ситуаційного завдання; г) здійснює організацію запитів щодо думки професійного середовища про особу, яка виявила бажання взяти участь у конкурсі; д) опрацьовує документи щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу».

Комітет із дисциплінарних проваджень із розгляду відповідних питань створюється з метою забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо здійснення дисциплінарного провадження для визначення ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку, вчиненого державними службовцями, які займають посади категорії «А», утворюється комітет із дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» і є робочим органом Комісії. Комітет із дисциплінарних проваджень попередньо опрацьовує ініційоване суб'єктом призначення питання про відкриття дисциплінарного провадження стосовно державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», та вносить відповідні пропозиції Комісії для прийняття рішення. Після ухвалення рішення Комісією про відкриття дисциплінарного провадження стосовно державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», комітет із дисциплінарних проваджень: а) формує дисциплінарну справу; б) здійснює опрацювання відповідних матеріалів та підготовку пропозицій Комісії щодо наявності чи відсутності підстав для притягнення до відповідальності, ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку, вчиненого державними службовцями, які займають посади державної служби категорії «А»; в) готує для розгляду та схвалення Комісією проект пропозицій суб'єктові призначення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження. Комітет із дисциплінарних проваджень попередньо опрацьовує пропозиції щодо дострокового звільнення з посади за ініціативи суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та готує зазначене питання для розгляду Комісією¹.

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... С. 140-146.

9.9.4. Керівник державної служби в державному органі як суб'єкт управління у сфері державної служби

До системи суб'єктів управління державною службою належить керівник державної служби в державному органі (далі – керівник державної служби). За своїм статусом керівник державної служби: а) здійснює безпосереднє управління державною службою в державному органі; б) є вищою посадовою особою державного органу, що має статус державного службовця¹. Аналіз законодавства про державну службу дозволяє виокремити таких керівників державної служби.

Державний секретар КМУ: а) керує Секретаріатом КМУ; б) призначає на посаду та звільняє з посади державних службовців, інших працівників Секретаріату КМУ, окрім тих, які призначаються на посаду та звільнюються з посади КМУ у порядку, визначеному законодавством про державну службу та трудовим законодавством; в) призначає на посади та звільняє з посад державних службовців, інших працівників патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство, що утворюються у складі Секретаріату КМУ, за поданням відповідно Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство; г) подає на затвердження КМУ структуру Секретаріату КМУ; д) затверджує, за погодженням із ЦОВВ, що забезпечує формування державної бюджетної політики, у межах бюджетних асигнувань, передбачених для забезпечення діяльності Секретаріату КМУ кошторис та штатний розпис Секретаріату КМУ, здійснює інші повноваження.

Державний секретар міністерства. Міністр, як керівник міністерства і, відповідно, як член КМУ, займає політичну посаду і не належить до категорії державних службовців, тому вищою посадовою особою, що має статус державного службовця у міністерстві, є державний секретар міністерства. Він призначаєть-

¹ Негра Р. В. Керівник державної служби й суб'єкт призначення: зміст, правове регулювання та співвідношення. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського*. Серія: «Юридичні науки». 2019. Т. 30(69). № 4. С. 146–153.

ся на посаду КМУ за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п'ять років із правом повторного призначення. Відбір кандидатури на посаду державного секретаря міністерства здійснюється за результатами конкурсу, що проводиться відповідно до законодавства про державну службу. Кандидатом на посаду державного секретаря міністерства може бути громадянин України, який має вищу освіту, загальний стаж роботи не менше семи років, включаючи досвід управлінської роботи не менше трьох років, і відповідає іншим вимогам, визначеним законом.

Його основними *завданнями* є забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності в його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної зі здійсненням повноважень міністерства. Державний секретар міністерства відповідно до покладених на нього завдань: організовує роботу апарату міністерства; за погодженням із ЦОВВ, що забезпечує формування державної бюджетної політики, затверджує штатний розпис та кошторис міністерства; призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату міністерства, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату міністерства, приймає рішення щодо їх заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо;

Керівник відповідного органу [йдеться про інші ЦОВВ (служба, агентство, інспекція, ЦОВВ зі спеціальним статусом, інші ЦОВВ)];

Керівник апарату місцевої державної адміністрації та керівники структурних підрозділів (окрім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права). Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) очолюють відповідні підрозділи та несуть персональну відповідальність перед головами відповідних МДА за виконання покладених на ці підрозділи завдань. Вони призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних МДА за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня у порядку, що визначається КМУ. Відповідно до п. 1 Типового положення про структурний під-

розділ МДА¹ структурний підрозділ МДА утворюється головою місцевої МДА, входить до її складу і в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує виконання покладених на цей підрозділ завдань. Пунктом 4 зазначеного Типового положення передбачено, що вид структурного підрозділу (департамент, управління, відділ, сектор, інший структурний підрозділ, передбачений законом²) та його статус як юридичної особи публічного права визначаються головою МДА. Основним завданням структурного підрозділу є забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території. Відповідно до п. 10¹ цього Типового положення керівники структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права здійснюють визначені чинним Законом повноваження керівника державної служби у таких структурних підрозділах;

Керівник відповідного органу – у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби.

Керівник апарату (секретаріату): 1) Апарат РНБО, Секретаріат ЦВК, Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини, Секретаріат Конституційного Суду України, Апарат Верховного Суду України, Секретаріат Вищої ради правосуддя та інші апарати; 2) постійно діючі допоміжні органи, утворені Президентом України; 3) орган, в якому є пряме підпорядкування окремій особі, що займає політичну посаду: Апарат Верховної Ради України, Офіс Президента України.

Керівник державної служби здійснює такі **повноваження**: організовує планування роботи з персоналом державного органу, у т.ч. організовує проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог цього Закону; забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі; забез-

¹ Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації: Постанова КМУ від 26.09.2012 р. Дата оновлення 06.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%D0%BF#Text>.

² Пункт 3¹ Постанови КМУ від 12.03.2005 р. «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій». Дата оновлення: 05.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF>.

печує своєчасне оприлюднення та передачу НАДС інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється; призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до цього Закону; укладає та розриває контракти про проходження державної служби відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 34 чинного Закону у порядку, передбаченому КМУ; присвоює ранги державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців державного органу тощо.

Керівник державної служби має право делегувати окремі повноваження, визначені ст. 12 чинного Закону «Про державну службу», керівникам самостійних структурних підрозділів апарату та територіальних органів чи відокремлених підрозділів ЦОВВ у порядку, встановленому КМУ.

9.9.5. Служби управління персоналом як суб'єкти управління у сфері державної служби

Відповідно до ст. 18 Закону «Про державну службу» в державному органі залежно від чисельності персоналу (чисельність визначається з розрахунку 20 осіб на одного спеціаліста служби персоналу): а) утворюється структурний підрозділ; або б) вводиться посада спеціаліста з питань персоналу; або в) покладаються обов'язки на одного з державних службовців органу (чисельність персоналу менше 10 осіб). Служба управління персоналом (далі – СУП) підпорядковується керівникові державної служби в державному органі.

Основними *завданнями* СУП є: реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі; забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень із питань управління персоналом; забезпечення організаційного розвитку державного органу; добір персоналу державного органу; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності; здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; організаційно-методичне керівництво та контроль за

роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах; документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення.

СУП має **право**: спільно з іншими структурними підрозділами перевіряти і контролювати дотримання правил внутрішнього службового розпорядку, вимог законодавства про працю та державну службу в державному органі та здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю у підпорядкованих організаціях; взаємодіяти зі структурними підрозділами державного органу, підпорядкованими організаціями, державними органами та ОМС із питань, що належать до її компетенції; одержувати в установленому законодавством порядку від посадових осіб та іншого персоналу державного органу та підпорядкованих організацій інформацію, матеріали та пояснення (у т.ч. письмові), необхідні для здійснення покладених на неї завдань; за погодженням з керівником державної служби брати участь у конференціях, семінарах, нарадах та в інших заходах із питань управління персоналом та організаційного розвитку; на обробку персональних даних фізичних осіб відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних для виконання покладених на неї повноважень тощо.

СУП очолює **керівник**. Керівник СУП державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України (крім ОПУ, Апарату ВРУ, Секретаріату КМУ), а також обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, призначається на посаду та звільняється з посади керівником державної служби за наявності висновку НАДС. На посаду керівника СУП у державному органі та посади інших працівників призначається особа, яка відповідає вимогам, установленим чинним Законом. Керівник СУП: організовує планування роботи СУП у державному органі та забезпечує виконання покладених на неї завдань і функцій; забезпечує планування службової кар'єри державних службовців; забезпечує планування навчання персоналу державного органу; вносить керівникові державної служби пропозиції щодо штатної чисельності, структури та штатного розпису державного органу, призначення, звільнення з посади, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників державного органу; визначає розподіл обов'язків між працівниками служби управління персоналом, координує та контролює їх діяльність тощо.

Відповідно до Закону «Про державну службу» СУП виконує такі **функції**: організовує роботу щодо розробки структури державного органу; розробляє і бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що стосуються питань управління персоналом, трудових відносин та державної служби; вносить пропозиції керівникові державної служби з питань удосконалення управління персоналом та кадрового менеджменту; здійснює аналітико-консультативне забезпечення роботи керівника державної служби щодо питань управління персоналом; контролює розроблення посадових інструкцій державних службовців державного органу, яких затверджує керівник державної служби, а також переглядає їх на відповідність установленим законодавством вимогам; здійснює роботу щодо створення сприятливого організаційного та психологічного клімату, формування корпоративної культури в колективі, розв'язання конфліктних ситуацій; вивчає потребу в персоналі на вакантні посади в державному органі та вносить відповідні пропозиції керівникові державної служби; у випадках, передбачених законодавством, приймає документи від кандидатів на посаду категорії «А», перевіряє на відповідність установленим законом вимогам, передає до Комісії з питань вищого корпусу державної служби та повідомляє кандидатів про результати такої перевірки тощо.

Правовий статус СУП окрім Закону «Про державну службу» визначається також Типовим положенням про службу управління персоналом¹.

9.10. Проходження державної служби

9.10.1. Проходження державної служби і просування по державній службі

Центральним елементом державної служби є проходження державної служби, в якому відображується сама сутність державної служби. Нормативного визначення цього поняття немає. В адміністративно-правовій теорії поняття «проходження державної служ-

¹ Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ НАДС від 03.03.2016 р. Дата оновлення: 01.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text>.

би» характеризують через сукупність його елементів, перелік яких також є різноманітним. Найбільш оптимальним є перелік елементів, який становлять: а) просування по державній службі; б) ранги державних службовців; в) переведення державних службовців; г) істотні умови державної служби; д) оцінювання результатів службової діяльності. Отже, можна зазначити, що *проходження державної служби – це сукупність елементів, які забезпечують державному службовцеві виконання завдань і функцій держави під час здійснення державної служби.*

Проходження державної служби слід відмежовувати від поняття «просування по державній службі». При цьому важливо мати на увазі, що *просування по державній службі – це стадія проходження державної служби, яка передбачає зайняття державним службовцем вищої посади або присвоєння вищого рангу.* Просування по державній службі може мати місце за: а) наявності вакантної посади державної служби; б) відповідної професійної компетентності державного службовця.

9.10.2. Ранги державних службовців

Ранг – це спеціальне звання, яке дає право його власникові – державному службовцеві – займати певні посади державної служби. Ранг є певним зв'язком між державним службовцем і державою протягом усієї його професійної діяльності. На відміну від категорій, які чітко визначаються щодо посад державної служби, ранги присвоюються державним службовцям. Правовою основою присвоєння рангів для службовців адміністративної державної служби є Закон «Про державну службу» і Порядок присвоєння рангів державних службовців¹.

Відповідно до Закону «Про державну службу» присвоюються такі ранги: 1) державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», – 1, 2, 3 ранг; 2) державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6

¹ Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : Постанова КМУ від 20.04.2016 р.

ранг; 3) державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9 ранг.

Підставою для прийняття рішення про присвоєння достроково чергового рангу державного службовця є обґрунтоване подання, внесені безпосереднім керівником суб'єктові призначення. У поданні щодо присвоєння рангу державного службовця обов'язково зазначаються: а) дата присвоєння попереднього рангу, номер і дата відповідного рішення – у разі присвоєння державному службовцеві чергового рангу в межах відповідної категорії посад державної служби; б) завдання, виконані державним службовцем, що мають важливе значення для розвитку держави або регіону чи особливі досягнення – у разі присвоєння державному службовцеві достроково чергового рангу в межах відповідної категорії за особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань. Разом із поданням надаються такі документи: біографічна довідка; копія першої сторінки та сторінок трудової книжки із записами про призначення на посаду та присвоєння попереднього рангу.

Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцеві, який уперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад: 3 – категорія «А»; 5 – категорія «Б»; 9 – категорія «В».

Законом «Про державну службу» передбачено дві основні вигоди щодо присвоєння чергового рангу державному службовцеві у межах відповідної категорії посад: 1) через кожні три роки службової діяльності; 2) з урахуванням результатів оцінювання службової діяльності. Під час присвоєння державному службовцеві, який не проходив оцінювання результатів службової діяльності у відповідному державному органі, чергового рангу враховується інформація про оцінювання результатів його службової діяльності за попереднім місцем роботи, яка надається на запит служби управління персоналом.

Черговий ранг не присвоюється державному службовцеві протягом строку застосування дисциплінарного стягнення.

Державного службовця може бути *позбавлено рангу* лише за рішенням суду. При цьому в чинному Законі «Про державну службу» не передбачаються підстави для такого позбавлення ран-

гу. Видається, що у цьому разі слід звернутися до ст. 54 ККУ, яка передбачає, що засуджену за тяжкий чи особливо тяжкий злочин особу, яка має військове, спеціальне звання, ранг, чин або кваліфікаційний клас, може бути позбавлено за вироком суду цього звання, або рангу¹.

9.10.3. Переведення державного службовця

Закон «Про державну службу» 1993 р. не передбачав такого інституту, як переведення державного службовця, і воно здійснювалося на підставі норм КЗпП. Чинний Закон «Про державну службу» уперше визнав переведення інститутом державної служби, який становлять, переважно, норми адміністративного права (ст. 41).

Важливо звернути увагу на те, що переведення державних службовців характеризується рядом *особливостей*, які відрізняють його від аналогічного інституту трудового права. Йдеться про: а) переведення тільки за згодою державного службовця; б) відсутність тимчасового переведення за ініціативи суб'єкта призначення без згоди державного службовця; в) відсутність переведення певних категорій державних службовців (вагітної жінки, особи з інвалідністю, особи, яка є єдиним опікуном дитини до 14 років тощо) на їх прохання у разі виникнення особливих обставин.

Визначаються два *види* переведення державного службовця без обов'язкового проведення конкурсу (з урахуванням його професійної підготовки та професійних компетентностей) на рівнозначну посаду або нижчу посаду, за умови, що вона є вакантною:

1) у тому самому державному органі, у т.ч. в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби або суб'єкта призначення;

2) в іншому державному органі, у т.ч. в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... С. 273-279.

Водночас, державний службовець, призначений на посаду без конкурсу, не може бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу. Це положення за своєю сутністю повністю відповідає основним завданням конкурсу на зайняття посади державної служби.

Переведення здійснюється лише за згодою державного службовця. При цьому не має значення, чи переведення є тимчасовим, чи постійним. При цьому, Законом «Про державну службу» не визначається форма згоди державного службовця, що дає підстави вважати, що таку згоду може бути надано як у письмовій, так і в усній формі.

Чинний Закон «Про державну службу» передбачає обмеження щодо переведення окремих категорій осіб – державних службовців. За своїм змістом це положення має імперативний характер і не передбачає жодних (навіть необхідних) винятків. Так, не допускається переведення в іншу місцевість державного службовця: а) вагітної жінки; б) особи, яка є єдиним опікуном дитини віком до 14 років; в) державного службовця, якого в установленому законодавством порядку визнано особою з інвалідністю; г) у якого виникли особливі важливі особисті або сімейні обставини.

Це положення передбачає тільки ініціативу суб'єкта призначення щодо переведення державного службовця. Водночас слід зазначити, що ініціатором переведення може бути державний службовець, який не тільки надає згоду на переведення, але й ініціює таке переведення у зв'язку з певними важливими особистими (напр., стан здоров'я, навчання) чи сімейними обставинами (напр., переведення чоловіка/жінки в іншу місцевість). Чинний Закон не передбачає вирішення таких питань.

9.10.4. Зміна істотних умов державної служби

Стаття 43 «Зміна істотних умов державної служби» чинного Закону «Про державну службу» є новітнім його положенням, оскільки Законом «Про державну службу» 1993 р. інститут істотних умов служби не регулювався, і, відповідно, ці питання вирішувалися на підставі КЗпП, тобто вони регулювалися трудовим законодавством. Включення інституту істотних умов державної служби до Закону

«Про державну службу» дозволяє забезпечити однаковість та єдиність правового регулювання усіх структурних елементів підгалузі державної служби. *Істотні умови – це обставини, які є важливими, передбачаються при призначенні на посаду державної служби і не можуть змінюватися в односторонньому порядку.*

Закон «Про державну службу» передбачає вичерпний перелік змін, які становлять зміни істотних умов державної служби, щодо: а) належності посади державної служби до певної категорії посад; б) основних посадових обов'язків; в) умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення; г) режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу; д) місця розташування державного органу (у разі його переміщення до іншого населеного пункту)¹.

Про зміну істотних умов служби керівник державної служби письмово повідомляє державного службовця не пізніше як за 30 календарних днів до зміни істотних умов державної служби, окрім випадків підвищення заробітної плати. Письмове повідомлення державного службовця – це службовий лист-повідомлення, в якому зазначається, насамперед, які саме істотні зміни вносяться, з якого часу, тобто йдеться про направлення державному службовцеві саме листа-повідомлення, а не ознайомлення його з наказом (розпорядженням) під розписку. Таке повідомлення потрібне для того, щоб державний службовець прийняв рішення: а) продовжувати державну службу на підставі нових істотних умов служби, або б) звільнитися із займаної посади.

У разі незгоди державного службовця на продовження проходження державної служби у зв'язку із зміною істотних умов державної служби він подає керівникові державної служби заяву про: а) звільнення на підставі п. 6 ч. 1 ст. 83 Закону, або б) переведення на іншу запропоновану йому посаду не пізніше як за 30 календарних днів з дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби. Якщо протягом 30 календарних днів з дня ознайомлення державного службовця з повідомленням про зміну істотних умов служби від нього не надійшли заяви, зазначені в абз. 2 ч. 4 ст. 43 чинного Закону, державний службовець вважається таким, що погодився на продовження проходження державної служби.

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... С. 285-287.

9.10.5. Оцінювання результатів службової діяльності

Оцінювання результатів службової діяльності державного службовця (далі – оцінювання), передбачене ст. 44 Закону «Про державну службу», є, водночас, і новітнім положенням цього Закону, і неновітнім положенням у структурі службового права, оскільки раніше воно мало дещо іншу назву: атестація державних службовців + щорічна оцінка діяльності державних службовців. Таким чином, оцінювання результатів службової діяльності – це своєрідне поєднання атестації і щорічної оцінки державних службовців. Законом «Про державну службу» атестацію державних службовців відмінено, і на теперішній час це положення стосується тільки державних адміністративних службовців, тобто тих, на кого поширюється дія Закону «Про державну службу». Стосовно спеціалізованих і мілітаризованих державних службовців атестацію не відмінено.

Оцінювання проводиться з дотриманням принципів об'єктивності, достовірності, доступності та прозорості, взаємодії та поваги до гідності державного службовця¹.

Стаття 44 чинного Закону «Про державну службу» передбачає такі *основні засади* оцінювання: 1) йому підлягають результати службової діяльності державного службовця; 2) воно проводиться щороку; 3) його метою є: визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань; прийняття рішення щодо його преміювання, планування кар'єри.

Оцінювання результатів службової діяльності здійснюється на *підставі*: 1) показників результативності, ефективності та якості, яких визначено з урахуванням посадових обов'язків державного службовця; 2) дотримання правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції; 3) показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

За результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється:

негативна оцінка з її обґрунтуванням. У разі отримання негативної оцінки державний службовець звільняється зі служби відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону «Про державну службу», і з ним

¹ Даниленко Ю. С. Поняття та принципи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби. *Юридичний вісник.* Одеса, 2016. № 4. С. 75–81.

розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Це положення докорінно відрізняється від попереднього положення, яке передбачало проведення не раніше ніж через 3 місяці повторного оцінювання результатів його службової діяльності. І тільки у разі повторного отримання негативної оцінки за результатами службової діяльності, такий державний службовець звільнявся зі служби;

позитивна оцінка з її обґрунтуванням. Отримання державним службовцем такої оцінки є підставою для: а) відзначення відомчими заохочувальними відзнаками; б) просування по службі; в) інших заохочень;

відмінна оцінка з її обґрунтуванням. Отримання державним службовцем такої оцінки є підставою для: а) щорічного преміювання у розмірі до 100 відсотків посадового окладу; б) присвоєння достроково чергового рангу; в) просування по службі; г) клопотання щодо заохочення відзнаками інших органів державної влади та державними нагородами; д) інших заохочень.

9.11. Припинення державної служби

Припинення державної служби – це припинення державно-службових відносин між державним службовцем і державним органом у порядку, визначеному ст.ст. 83–89 Закону «Про державну службу». Важливо зазначити, що чинний Закон уперше чітко регламентує припинення державної служби як інститут адміністративного (а не трудового) права, що цілком відповідає сутності державної служби як публічно-правової категорії. Підставами припинення державної служби є певні юридичні факти, яких чітко визначено Законом і з якими пов'язується припинення державно-службових відносин.

Державна служба припиняється:

1) **у разі втрати права на державну службу або його обмеження:** а) припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України; б) встановлення факту наявності у державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби; в) набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністра-

тивної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; г) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; д) набрання законної сили рішенням суду щодо такого державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших, передбачених ст. 290 ЦПК України, випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; ж) наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому ст. 32 Закону;

2) *у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби*. При цьому слід мати на увазі, що державний службовець: а) у разі призначення на посаду державної служби з укладенням контракту про проходження державної служби звільняється з посади в останній день строку дії контракту; б) призначений на посаду державної служби на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігалася посада державної служби, звільняється з посади в останній робочий день перед днем виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця;

3) *за ініціативи державного службовця або за угодою сторін*. У першому випадку державний службовець попереджає про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніше як за 14 календарних днів до дня звільнення, у другому – до закінчення передбаченого двотижневого строку, в інший строк за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом);

4) *за ініціативи суб'єкта призначення*: а) скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу; б) ліквідація державного органу; в) встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування; г) отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; д) вчинення державним служ-

бовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення; ж) нез'явлення державного службовця на службу протягом більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання;

5) *додаткових підстав припинення державної служби окремих державних службовців за ініціативи суб'єкта призначення.* Суб'єкт призначення може прийняти рішення про звільнення державного службовця з посади державної служби категорії «А» з власної ініціативи, за поданням Прем'єр-міністра України або відповідного міністра чи керівника центрального органу виконавчої влади (керівника державного органу) протягом 4 місяців з дня призначення Прем'єр-міністра України або відповідного міністра чи керівника центрального органу виконавчої влади (керівника державного органу) з одночасним зарахуванням такого державного службовця за штат відповідного державного органу. При цьому, зараховані за штат державні службовці продовжують перебувати на державній службі згідно з Законом, виконуючи обов'язки державного службовця в межах, визначених керівником відповідного державного органу. Граничний строк такого перебування становить 6 місяців з дня звільнення з посади;

6) *у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін:* а) поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала; б) неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я за наявності медичного висновку, порядок надання якого визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; в) набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; г) визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; д) обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень; ж) смерть державного службовця;

7) *у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов:* а) належності

ті посади державної служби до певної категорії посад; б) основних посадових обов'язків; в) умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення; г) режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу; д) місця розташування державного органу (у разі його переміщення до іншого населеного пункту);

8) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;

9) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»;

10) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення).

Стаття 83 Закону передбачає *гарантії* для державного службовця щодо припинення державної служби. Так, не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників зміна: а) керівників або складу державних органів; б) керівників державної служби в державних органах; в) безпосередніх керівників.

Державному службовцеві, звільненому з державної служби у разі його незгоди на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов та у разі досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом, виплачується вихідна допомога у розмірові середньої місячної заробітної плати.

Державний службовець зобов'язаний до звільнення з посади чи переведення на іншу посаду передати справи і довірене у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно особі, уповноваженій суб'єктом призначення у відповідному державному органі. Уповноважена особа зобов'язана прийняти справи і майно.

9.12. Юридична відповідальність державних службовців

9.12.1. Дисциплінарна відповідальність державних службовців

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним *дисциплінарного проступку*, тобто *протиправної винної дії або бездіяльності чи при-*

йняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення. Отже, чинним Законом уперше законодавчо було визначено поняття «дисциплінарний проступок» як сукупність таких ознак: а) протиправність: тобто діяння, яке посягає на суспільні відносини, урегульовані правом і, таким чином, воно вчиняється всупереч нормам права; б) винність: тільки особу, винну у скоєнні дисциплінарного проступку, може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності; в) караність: тобто це дія або бездіяльність, або прийняте рішення, за яке обов'язково передбачено дисциплінарне стягнення; г) дія або бездіяльність чи прийняття рішення: протиправне винне діяння має прояв, насамперед, у діях чи бездіяльності.

Ще одним проявом протиправного діяння державного службовця може бути прийняття рішення у письмовій або усній формі. Водночас варто звернути увагу на те, що державний службовець не несе дисциплінарної відповідальності за свої думки, переконання, почуття та інші характеристики, що не знайшли свого виявлення у конкретних проявах (дії, бездіяльності); ж) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, інших вимог, установлених вищеназваним Законом та іншими нормативно-правовими актами (Законами: «Про запобігання корупції», «Про очищення влади»; Загальними правилами етичної поведінки державних службовців тощо)¹.

Окрім ознак, дисциплінарний проступок характеризується своєю внутрішньою *структурою*, тобто сукупністю чотирьох обов'язкових елементів 1) *об'єкт*: суспільні відносини, пов'язані з організацією і функціонуванням державної служби (загальний; родовий; безпосередній); 2) *об'єктивна сторона*: зовнішнє вираження протиправної поведінки державного службовця (протиправна поведінка, тобто діяння (дія або бездіяльність) державного службовця; шкідливі наслідки; причинний зв'язок між поведінкою і наслідками; додаткові (факультативні) ознаки об'єктивної сторони, якими є: місце, час, обстановка вчинення дисциплінарного проступку дер-

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с. С. 354. URL: <https://hdl.handle.net/11300/19888>.

жавним службовцем)¹; 3) *суб'єкт*: державний службовець, тобто громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби; 4) *суб'єктивна сторона*: це вина державного службовця, мотив і мета його протиправного діяння².

Стаття 65 Закону «Про державну службу» уперше передбачає вичерпний перелік діянь, які визнаються *дисциплінарними проступками*: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 4) дії, що шкодять авторитетові державної служби; 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; 11) неповідомлення керівникові державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення,

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... С. 354. URL: <https://hdl.handle.net/11300/19888>.

² Там само.

що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення; 15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу¹.

Однією з особливостей правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців є те, що уперше ст. 66 Закону «Про державну службу» визначає: а) систему дисциплінарних стягнень (від найменш суворого до найбільш суворого); б) які стягнення за які дисциплінарні проступки слід призначати. *Дисциплінарне стягнення – це примусовий захід державного дисциплінарного примусу, що застосовується керівником державного органу (керівником персоналу) щодо державного службовця, який вчинив дисциплінарний проступок.*

До державних службовців застосовується один із таких видів *дисциплінарного стягнення*: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби².

Під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати такі *обставини*: а) характер дисциплінарного проступку; б) обставини, за яких його було вчинено; в) настання тяжких наслідків; г) добровільне відшкодування заподіяної шкоди; д) попередню поведінку державного службовця; ж) ставлення до виконання посадових обов'язків.

Чинним Законом «Про державну службу» уперше передбачено:

1) невичерпний перелік обставин, що *пом'якшують відповідальність* державного службовця: а) усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку; б) попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень; в) високі показники виконання службових завдань; г) вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... 771 с. С. 360-382. URL: <https://hdl.handle.net/11300/19888>.

² Там само. С. 382-385.

дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди; д) вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службу чи іншу залежність; ж) вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника;

2) вичерпний перелік обставин, що *обтяжують відповідальність* державного службовця: а) вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів; б) вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення; в) вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у т.ч. керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього; г) вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп; д) настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку¹.

Новизною дисциплінарної відповідальності державних службовців є те, що Закон «Про державну службу» уперше визначив основоположні засади *дисциплінарного провадження* щодо державного службовця, які знайшли свою деталізацію у Порядку здійснення дисциплінарного провадження² (далі – Порядок). Дисциплінарне провадження розпочинається з моменту прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження та завершується прийняттям рішення про: а) накладення на державного службовця, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, дисциплінарного стягнення; або б) закриття дисциплінарного провадження.

Для здійснення дисциплінарного провадження утворюється *дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ*: 1) для державних службовців, які займають державні посади категорії «А» – Комісія з питань вищого корпусу державної служби; 2) для державних службовців, які займають державні посади категорії «Б» і «В» – дисциплінарна комісія. Формою роботи Комісії, дисциплінарної комісії

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... 771 с. С. 385-389. URL: <https://hdl.handle.net/11300/19888>.

² Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова КМУ від 04.12.2019 р. Дата оновлення: 01.09.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#Text>.

є засідання, які є правоможними, якщо на них є присутніми не менше двох третин її членів.

Для здійснення дисциплінарного провадження формується *дисциплінарна справа*, основною метою якої є: а) збір інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; б) визначення ступеня вини державного службовця; в) визначення характеру і тяжкості дисциплінарного проступку¹.

Закон «Про державну службу» передбачає підстави, строки та умови відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків на час здійснення дисциплінарного провадження. *Відсторонення – це тимчасове недопущення суб'єктом призначення державного службовця до виконання посадових обов'язків (а не основних, передбачених ст. 8 Закону) у випадках, передбачених чинним законодавством.* Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків на час здійснення дисциплінарного провадження є правом, а не обов'язком суб'єкта призначення, яке може бути ним реалізовано з урахуванням характеру та тяжкості вчиненого правопорушення².

Рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження: 1) приймає суб'єкт призначення; 2) приймає протягом 10 календарних днів з дня отримання пропозицій Комісії, подання дисциплінарної комісії в державному органі; 3) оформляється відповідним актом суб'єкта призначення.

Дисциплінарне стягнення, як правове явище, має тимчасовий характер і ст. 79 Закону «Про державну службу» передбачає *зняття дисциплінарного стягнення* шляхом його або «погашення» (ч. 1), або, власне, «зняття» (ч. 2). Державний службовець вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення за умови, якщо протягом року після накладення дисциплінарного стягнення його не було піддано новому дисциплінарному стягненню. У цьому разі має місце так зване «погашення дисциплінарного стягнення». На відміну від погашення дисциплінарного стягнення, *зняття* дисциплінарного стягнення потребує певних дій/рішень суб'єкта призначення.

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... 771 с. С. 389-395. URL: <https://hdl.handle.net/11300/19888>.

² Там само. С. 395-398.

Оскільки ст. 79 чинного Закону не визначає, хто може бути ініціатором цього зняття, слід вважати, що таким суб'єктом може бути і суб'єкт призначення, і державний службовець. Рішення про зняття дисциплінарного стягнення обов'язково має бути оформлено відповідним наказом (розпорядженням)¹.

9.12.2. Матеріальна відповідальність державних службовців

Чинним Законом «Про державну службу» уперше передбачено положення щодо відшкодування майнової та моральної шкоди державними службовцями під час здійснення своїх повноважень. **Умовами** відшкодування шкоди державним службовцем є: а) матеріальна та моральна шкода; б) шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам; в) шкода, заподіяна незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень; г) заподіяна шкода відшкодовується за рахунок держави. Йдеться про два види шкоди:

1) **майнову** (матеріальну), тобто майнові та/чи грошові збитки, спричинені юридичній або фізичній особі: а) втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі; б) витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки); в) доходи, яких особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушено (упущена вигода);

2) **моральну**: втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань, або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі незаконними діями або бездіяльністю інших осіб: а) фізичний біль та страждання, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я²; б) душевні страждання, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких ро-

¹ Біла-Гіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... 771 с. С. 398-404. URL: <https://hdl.handle.net/11300/19888>.

² Чела М.-Л. А. Комплексна медико-психологічна експертиза моральної шкоди: проблеми при визначенні ступеня тяжкості тілесних ушкоджень. *Проблеми загальної та педагогічної психології*: зб. наук. праць Ін-ту психології ім. Г. С. Костюка НАПН України. Т. 13. Ч. 1. К., 2011. С. 443-451.

дичів; в) душевні страждання, яких фізична особа зазнала у зв'язку зі знищенням чи пошкодженням її майна; г) приниження честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи.

Матеріальна і моральна шкода може бути завданою:

незаконними рішеннями: управлінсько-розпорядчою вказівкою у письмовій чи усній формі, прийнятою державним службовцем, яка (якої): а) суперечить чинному законодавству України; б) прийнято з перевищенням службових повноважень);

незаконними діями: протиправною активною поведінкою державного службовця, тобто такою, що суперечить вимогам чинного законодавства;

незаконною бездіяльністю: протиправною пасивною поведінкою державного службовця, тобто такою, що суперечить вимогам чинного законодавства.

Особливість відшкодування шкоди державним службовцем полягає в тому, що шкода, заподіяна ним фізичним і юридичним особам, відшкодовується державою. Таке правило пояснюється, по-перше, тим, що державний службовець здійснює свою діяльність не від свого імені, а від імені держави; по-друге, відповідні правовідносини виникають між державою в особі державного органу і потерпілим, а не між державним службовцем і потерпілим.

Відшкодування шкоди, завданої окремими категоріями державних службовців, регулюється Законом «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду»¹.

Держава в особі суб'єкта призначення має право **зворотної вимоги** (регресу) у розмірові та порядку, визначених законом, до:

- 1) державного службовця, який завдав шкоди;
- 2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижче-

¹ Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994 р. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/94-%D0%B2%D1%80#Text>.

оплачуваної роботи. У цьому разі йдеться про те, що державному службовцеві заподіюється матеріальна та моральна шкода як з боку його безпосереднього керівника, так і іншої особи, яка виконує його обов'язки. Це може мати прояв, зокрема, у його вимушеному прогулі, виконанні ним нижчеоплачуваної роботи тощо¹.

9.12.3. Адміністративна відповідальність державних службовців

Основними *завданнями* адміністративної відповідальності державних службовців є: охорона суспільних відносин, які виникають у процесі їхньої діяльності щодо виконання повноважень державних органів від протиправної поведінки, яка суперечить державним потребам; гарантування прав громадян; виховання державних службовців у дусі дотримання різних адміністративних правил і тим самим недопущення дисциплінарних проступків; досягнення тієї поведінки, яка вимагається законами, наказами, розпорядженнями і вказівками вищих у порядку підлеглості керівників.

У більшості випадків державні службовці притягуються до адміністративної відповідальності на загальних підставах та у порядку, встановленому КУпАП, тобто як загальні суб'єкти адміністративного проступку, якщо вчинений ними адміністративний проступок не пов'язаний з виконанням службових обов'язків. За вчинення адміністративних проступків на державних службовців може бути накладено такі *адміністративні стягнення*: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного проступку; конфіскація; позбавлення спеціального права; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; виправні роботи; суспільно-корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті.

Водночас, державні службовці, за вчинення ряду адміністративних проступків, притягуються до адміністративної відповідальності як спеціальні суб'єкти, тобто як особи, що займають державну поса-

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... 771 с. С. 404-413. URL: <https://hdl.handle.net/11300/19888>.

ду в державному органі. Відповідно до ст. 14 КпАП посадові особи¹ підлягають адміністративній відповідальності лише за проступки, пов'язані з недодержанням тих правил, які входять до їх службових обов'язків: у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення тощо. До посадових осіб застосовуються такі адміністративні стягнення, як попередження та штраф. Важливо зазначити, що штрафні санкції, які застосовуються до посадових осіб, встановлюються у більшому розмірі, ніж штрафні санкції щодо громадян. Це зумовлено тим, що на посадових осіб покладається виконання обов'язків, які відзначаються особливим характером і мають публічне значення.

Фактичною підставою адміністративної відповідальності є *адміністративний проступок*, під яким розуміють протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку передбачено адміністративну відповідальність.

Статтею 15 КУпАП передбачено *особливості* адміністративної відповідальності військовослужбовців, призваних на збори військовозобов'язаних і працівників органів внутрішніх справ, яка має прояв у тому, що названі особи за вчинення адміністративного проступку притягуються до відповідальності на підставі дисциплінарних статутів, тобто притягуються до дисциплінарної відповідальності. Водночас, за порушення правил, норм і стандартів, які стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху; санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм; правил охоти, рибальства та охорони рибних запасів; митних правил; здійснення корупційних дій та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією;

¹ У Конституції України (ст.ст. 19, 40, 56), КУпАП (ст. 14), КК України (ст. 18), Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін. використовуються поняття і «посадові особи», і «службові особи», у зв'язку з чим виникає необхідність їхнього зіставлення. КК України оперує поняттям «службова особа», зміст якого розкривається у ст.ст. 18, 364. Відповідно до ст. 2 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідно посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

неправомірне використання державного майна; невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої ухвали судді щодо подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю і за контрабанду названі вище особи притягуються до адміністративної відповідальності на загальних підставах¹.

Порядок накладення адміністративних стягнень на державних службовців визначається КпАП, зокрема: а) стягнення накладаються у межах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за адміністративний проступок; б) оплатне вилучення предмета і конфіскація як додаткові стягнення можуть накладатися лише у випадках, коли їх застосування прямо передбачено законом; в) стягнення накладаються у точно визначених законом межах; г) при накладенні стягнень повинні враховуватися: обставини, які виключають адміністративну відповідальність; підвідомчість справ; строки давності; обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність².

Главою 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» КУпАП передбачено адміністративну відповідальність державних службовців за названі правопорушення, які умовно можна поділити на три групи:

1) **порушення спеціальних обмежень, спрямованих на запобігання корупції** (ст.ст. 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків», 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень», 172-9-1 «Порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням»). Для зазначених складів адміністративних порушень характерною є наявність або *предмета* – неправомірної вигоди, або спеціальної *мети* – одержання неправомірної вигоди або відповідного мотиву. Під неправомірною вигодою слід розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... 771 с. С. 414. URL: <https://hdl.handle.net/11300/19888>.

² Там само. С. 415.

їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову без законних на те підстав. Об'єктивна сторона має прояв у відповідних діях;

2) *порушення вимог фінансового контролю* (ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю»). Об'єктивну сторону цього правопорушення становлять: несвоєчасне подання декларації; неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку або про суттєві зміни у майновому стані; подання завідомо недостовірних відомостей у декларації¹;

3) *невжиття заходів щодо протидії корупції* (ст. 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції»). Відповідно до Закону «Про запобігання корупції» особи, визначені п.п. 1, 2 ст. 3 названого Закону зобов'язані вживати відповідних заходів, зокрема щодо: а) усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі у його прийнятті; б) обмеження доступу до певної інформації; в) перегляду обсягу службових повноважень; г) здійснення повноважень під зовнішнім контролем; д) переведення або звільнення у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів.

У відповідності до ст. 255 КУпАП протоколи про адміністративні правопорушення за корупційні діяння мають право складати посадові особи: ОВС, органів СБУ, прокурор. При провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172-4 – 172-9, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою. Справи про зазначені правопорушення розглядаються судом у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання судом протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів. Постанова суду оголошується негайно після закінчення розгляду справи.

9.12.4. Кримінальна відповідальність державних службовців

Кримінальна відповідальність державних службовців передбачається Розділом XVII «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» (ст. 364 «Зловживання владою або службовим

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... 771 с. С. 416-421. URL: <https://hdl.handle.net/11300/19888>.

становищем», ст. 364² «Здійснення народним депутатом України на пленарному засіданні Верховної Ради України голосування замість іншого народного депутата України», ст. 365 «Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу», ст. 365² «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги», ст. 365-3 «Бездіяльність працівника правоохоронного органу щодо незаконної діяльності з організації та проведення азартних ігор, лотерей», ст. 366-3 «Неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», ст. 366 «Службове підроблення», ст. 366-2 «Декларування недостовірної інформації», ст. 367 «Службова недбалість», ст. 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», ст. 368-4 «Підкуп особи, яка надає публічні послуги», ст. 368-5 «Незаконне збагачення», ст. 369 «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі», ст. 369² «Зловживання впливом», ст. 370 «Провокація підкупу») КК України.

Об'єктом злочинів у сфері службової діяльності є суспільні відносини, які визначають і регулюють зміст правильної роботи державного апарату й апарату органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій. А такі злочини, як зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, службове підроблення і службова недбалість можуть посягати також і на охоронювані законом блага особи (трудові, політичні та інші права і свободи людини і громадянина).

Об'єктивна сторона злочинів у сфері службової діяльності (крім прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди) характеризується такими спільним рисами, як вчинення діяння:

- а) з використанням влади або службового становища;
- б) всупереч інтересам служби¹.

Суб'єктом злочинів у сфері службової діяльності є службова особа, до якої належать представники влади, під якими розуміють працівників державних органів і установ, що наділені правом у межах своєї компетенції пред'являти вимоги, а також приймати рі-

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... 771 с. С. 424. URL: <https://hdl.handle.net/11300/19888>.

шення, обов'язкові для виконання фізичними та юридичними особами. До них можна віднести, зокрема, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, суддів, прокурорів, слідчих, оперативний склад СБУ, працівників міліції та ін.

Суб'єктивна сторона злочинів у сфері службової діяльності характеризуються умисною формою вини (за винятком службової недбалості), тобто службова особа усвідомлювала факт використання свого службового становища і той факт, що це суперечить інтересам служби, передбачала, що такі дії завдають шкоди змістові нормальної роботи апарату державних органів або органів місцевого самоврядування, і бажала вчиняти такі дії¹.

¹ Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник ... 771 с. С. 424-427. URL: <https://hdl.handle.net/11300/19888>.

Глава 10

СЛУЖБОВЦІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

10.1. Поняття службовця в органі місцевого самоврядування. Посади в органах місцевого самоврядування та їх категорії

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) є окремим видом публічної служби, проходження якої здійснюється на посадах в органах місцевого самоврядування. Це є загально визнаним і в теорії адміністративного права, і в чинному законодавстві, зокрема, згідно з п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України¹ публічна служба включає і службу в органах місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»² *служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.*

Служба в органах місцевого самоврядування характеризується такими *ознаками*:

професійність: вона є основним (хоча й не єдиним) видом діяльності відповідної посадової особи та вимагає наявності відповідної освіти, підготовки, вмінь та навичок, а також підвищення професійної кваліфікації;

постійний характер: стосується, насамперед, неможливості її суміщати з іншою діяльністю, окрім винятків, передбачених законом (напр., викладацька, наукова і творча діяльність; інструкторська і суддівська практика зі спорту);

здійснюється на посадах в органах місцевого самоврядування;

¹ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV.

² Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. Дата оновлення: 01.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

пов'язана з реалізацією завдань і функцій органів місцевого самоврядування та делегованих повноважень (окремих повноважень органів виконавчої влади).

Поняття «посада в органі місцевого самоврядування» у чинному законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування є відсутнім. У ч. 1 ст. 2 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено, що *посадовою особою місцевого самоврядування* є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Таким чином, *службовців* органів місцевого самоврядування характеризують такі *ознаки*: а) зайняття посади в органі місцевого самоврядування; б) виконання організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій; в) отримання заробітної плати за рахунок місцевого бюджету.

Із визначення служби в органах місцевого самоврядування та посадової особи місцевого самоврядування випливає, що *посада в органі місцевого самоврядування – це визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування з установленими посадовими обов'язками щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, спрямованих на реалізацію територіального громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.*

До посадових осіб місцевого самоврядування також зараховуються працівники, посади яких належать до патронатної служби¹.

¹ Чинним законодавством про службу в органах місцевого самоврядування не розмежовано посади посадових осіб та посади патронатної служби в органах місцевого самоврядування. У проекті Закону про службу в органах місцевого самоврядування від 05.01.2022 р. № 6504 посади в органах місцевого самоврядування пропонується поділити на: 1) посади службовців місцевого самоврядування (яких наділено повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування); 2) виборні посади (яких наділено повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування); 3) посади працівників патронатної служби (які сприяють діяльності сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті (у разі створення), районних, обласних рад); 4) посади працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування. У законодавчому визначенні поняття «публічна служба» (п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України) патронатна служба в органах місцевого самоврядування (на відміну від патронатної служби в державних органах) не виокремлюється як вид публічної служби.

Це, зокрема, посади радників (консультантів), помічників міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради, заступника голови обласної ради та ін.). У зв'язку з цим на працівників патронатної служби в органах місцевого самоврядування як посадових осіб місцевого самоврядування (на відміну від більшості працівників патронатної служби державних органів) у повному обсязі поширюється дія законодавства у сфері запобігання корупції (п. «в» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»¹).

Посадами в органах місцевого самоврядування, відповідно до ст. 3 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», є: *виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах* (напр., посади сільських, селищних, міських голів);

виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою (напр., відповідною радою обираються секретар сільської, селищної, міської ради; заступники голови районної, районної у місті, перший заступник та заступники голови обласної ради; затверджуються – заступники сільського, селищного, міського голови; керуючий справами (секретар) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; староста);

посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України (напр., сільським, селищним, міським головою призначаються керівники відділів, управлінь та інші посадові особи виконавчого комітету).

Основним критерієм цієї класифікації посад в органах місцевого самоврядування є саме спосіб заміщення відповідних посад.

В органах місцевого самоврядування встановлюються 7 категорій посад (ч. 1 ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»). У межах кожної категорії об'єднуються відповідні посади органів місцевого самоврядування, а саме:

перша категорія – посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови;

друга категорія – посади Сімферопольського міського голови, міських (міст – обласних центрів) голів; заступників голів обласних

¹ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 03.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

рад та Севастопольського міського голови, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради;

третя категорія – посади перших заступників та заступників міських голів (міст – обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст – обласних центрів та міста Сімферополя) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст – обласних центрів), голів районних, районних у містах рад; керуючих справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад;

четверта категорія – посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі, коли вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, посади заступників голів районних рад;

п'ята категорія – керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад;

шоста категорія – посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських,

селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад, старост;

сьома категорія – посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Згідно з ч. 2 ст. 14 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесення інших посад органів місцевого самоврядування, не зазначених у ст. 14, до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.04.2013 № 265-р¹ посаду адміністратора виконавчого органу міської, селищної ради віднесено до п'ятої категорії посад в органах місцевого самоврядування, а виконавчого органу сільської ради до шостої категорії посад в органах місцевого самоврядування.

Віднесення посади в органі місцевого самоврядування до відповідної категорії посад впливає виключно на присвоєння рангів посадових осіб місцевого самоврядування, що здійснюється у межах відповідної категорії посад (ч. 1 ст. 15 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Стосовно технічних працівників та обслуговуючого персоналу органів місцевого самоврядування слід зазначити таке: згідно з ч. 2 ст. 2 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування, а правове регулювання статусу технічних працівників та обслуговуючого

¹ Про віднесення посади адміністратора до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.04.2013 р. № 265-р. Дата оновлення: 11.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2013-%D1%80>.

персоналу органів місцевого самоврядування здійснюється законодавством про працю. Водночас, чинним законодавством про службу в органах місцевого самоврядування переліку посад технічних працівників та обслуговуючого персоналу органів місцевого самоврядування або критеріїв їх визначення не встановлено¹. Технічні працівники та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування виконують роботу, яка не є пов'язаною з безпосереднім виконанням завдань і функцій місцевого самоврядування, оскільки саме на них покладається забезпечення належних умов функціонування органів місцевого самоврядування та виконання повноважень їх посадовими особами (комп'ютерне забезпечення та впровадження інформаційних технологій, документальне забезпечення та діловодство, обслуговування і ремонт будинків, робота з утримання прилеглої території тощо).

10.2. Обов'язки та права службовців в органах місцевого самоврядування

Невід'ємним елементом правового статусу службовця органу місцевого самоврядування є права та обов'язки². Оскільки службовці органів місцевого самоврядування є громадянами України, вони на загальних засадах користуються усіма правами й обов'язками,

¹ Під час віднесення відповідних посад в органах місцевого самоврядування до технічних працівників та обслуговуючого персоналу, за принципом аналогії закону, слід керуватися Критеріями визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затв. постановою КМУ від 06.04.2016 р. № 271 з урахуванням специфіки місцевого самоврядування.

² Визначення послідовності зазначених елементів правового статусу службовця органів місцевого самоврядування насправді не має суттєвого значення, враховуючи їх взаємозв'язок, проте традиційно спочатку вказують «права», а потім «обов'язки». Викладення в назві цього параграфу спершу обов'язків, пов'язано із закріпленням їх черговості у ст.ст. 8–9 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» та переважанням кількості обов'язків над кількістю прав службовця в органі місцевого самоврядування. У проєкті Закону про службу в органах місцевого самоврядування від 05.01.2022 р. № 6504 уже використовується усталений підхід: «Основні права службовця місцевого самоврядування» (ст. 9), а потім – «Основні обов'язки службовця місцевого самоврядування» (ст. 10).

передбаченими чинним законодавством. У цьому підрозділі охарактеризовуються їх спеціальні права та обов'язки, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування на відповідній посаді.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, а отже і їх права та обов'язки, визначаються Конституцією України, Законами: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та іншими законами України.

Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України (що прямо передбачено ч. 2 ст. 19 Конституції України), та керуються у своїй діяльності Конституцією України і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування, а в АРК – також нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК, прийнятими у межах їхньої компетенції ч. 2 ст. 7 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Під **обов'язками** (в законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування також використовуються поняття «службові обов'язки»: ст.ст. 4, 8, 9 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «посадові обов'язки» – у Присязі посадової особи місцевого самоврядування, ст. 11 указанного Закону) слід розуміти міру необхідної поведінки, що висувається до службовця органів місцевого самоврядування та встановлюється чинним законодавством про службу в органах місцевого самоврядування.

Основними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування, згідно зі ст. 8 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» є:

додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. Це загальний обов'язок службовців місцевого самоврядування, зміст якого передбачається у ч. 2 ст. 19 Конституції України та поєднується з такими принципами служби в органах місцевого самоврядування, як законність, служіння територіальній громаді, професіоналізм, компетентність, відда-

ність справі. Забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування також передбачає необхідність раціонального і результативного використання ресурсів для досягнення завдань та функцій місцевого самоврядування;

додержання прав та свобод людини і громадянина. Зміст цього обов'язку відтворює положення ст. 3 Конституції України та поєднується з такими принципами служби в органах місцевого самоврядування, як верховенство права, пріоритет прав та свобод людини і громадянина, гуманізм. Виконання цього обов'язку вимагає від службовців місцевого самоврядування під час здійснення усіх своїх повноважень утверджувати і забезпечувати права та свободи людини і громадянина;

збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню. Зміст цього обов'язку поєднується з такими принципами служби в органах місцевого самоврядування, як поєднання місцевих і державних інтересів, законність та стосується дотримання режиму інформації з обмеженим доступом, установленим положеннями Законів «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про захист персональних даних» тощо;

постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації. Зазначений обов'язок поєднується з такими принципами служби в органах місцевого самоврядування, як професіоналізм, компетентність, відданість справі та вимагає від службовців місцевого самоврядування систематично вдосконалювати свої професійні знання, уміння та навички, ефективність їх застосування;

сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі. Зміст цього обов'язку стосується відповідального ставлення службовців місцевого самоврядування до їх службових обов'язків, старанності, ретельності та добросовісності у їх виконанні, проявом ініціативності та творчого підходу і пов'язується з такими принципами служби в органах місцевого самоврядування, як професіоналізм, компетентність, ініціативність та відданість справі;

шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культу-

ри, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Зміст цього обов'язку пов'язується з такими принципами служби в органах місцевого самоврядування, як служіння територіальній громаді, верховенство права, законність, пріоритет прав та свобод людини і громадянина, підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків та вимагає від службовців місцевого самоврядування поважати права, свободи та інтереси громадян, сприяти їх виконанню, демонструвати високий рівень культури, спілкування і поведінки, а також підвищувати авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави. Зміст цього обов'язку пов'язується з такими принципами служби в органах місцевого самоврядування, як служіння територіальній громаді, дотримання прав місцевого самоврядування, захисту інтересів відповідної територіальної громади та вимагає від службовців місцевого самоврядування утримуватися (не допускати) діянь, які шкодять інтересам місцевого самоврядування та держави.

Під *правами* необхідно розуміти міру можливої або дозволеної поведінки службовця органу місцевого самоврядування, що встановлюється чинним законодавством про службу в органах місцевого самоврядування, та реалізується службовцями органу місцевого самоврядування за наявності відповідних фактичних складів.

Основними правами посадової особи місцевого самоврядування, згідно зі ст. 9 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» є права:

на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян. Зазначене право впливає із загального статусу службовця органів місцевого самоврядування, насамперед, як людини і громадянина, та гарантується під час виконання службових повноважень. Це право службовців органів місцевого самоврядування покладає на інших осіб (керівників, співробітників і громадян) обов'язок утримуватись від його порушення;

на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи. Зміст цього права поєднується з таким принципом служби в органах місцево-

го самоврядування, як фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету, та передбачає обов'язкове отримання службовцем органів місцевого самоврядування винагороди за службу, за рахунок місцевого бюджету. Розмір заробітної плати службовців органів місцевого самоврядування диференціюється в залежності від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;

на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації. Зміст цього права поєднується з такими принципами служби в органах місцевого самоврядування, як рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки, професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі, самостійності кадрової політики в територіальній громаді та передбачає обов'язкове урахування професійної компетентності службовців органів місцевого самоврядування, результатів їх роботи тощо;

на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці. Зміст цього права поєднується з таким принципом служби в органах місцевого самоврядування, як фінансове та матеріально-технічне забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету та передбачає необхідність забезпечення належних умов проходження служби. У відповідності до цього керівник органу місцевого самоврядування зобов'язаний створювати належні та безпечні умови для службовців органів місцевого самоврядування відповідно до вимог КЗпП України та Закону «Про охорону праці»¹;

на соціальний і правовий захист. Зміст цього права поєднується з таким принципом служби в органах місцевого самоврядування, як правова і соціальна захищеність посадових осіб місцевого самоврядування, та передбачає соціальне забезпечення службовців місцевого самоврядування, а також можливістю застосування передбачених законодавством способів правового захисту їх прав та інтересів;

отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, орга-

¹ Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. Дата оновлення: 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.

нізацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків. Зазначене право службовців місцевого самоврядування походить від права органів місцевого самоврядування отримувати відповідні матеріали та інформацію, необхідні для здійснення ними своїх повноважень (напр., ч. 1 ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що з питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, надають відповідну інформацію). Порядок та підстави отримання таких матеріалів та інформації визначається законодавством і пов'язується, як правило, зі здійсненням окремих повноважень органів місцевого самоврядування;

у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та надавати особисті пояснення. Зазначене право гарантує службовцям органів місцевого самоврядування отримувати повний доступ до інформації та документів про проходження ними служби в органах місцевого самоврядування. Право отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та надавати особисті пояснення також стосується питань проходження служби в органі місцевого самоврядування, а також прийнятих щодо службовця органів місцевого самоврядування рішень, напр., за результатами атестації, щорічної оцінки тощо, і є важливим для захисту прав та інтересів службовців органів місцевого самоврядування;

вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї. Зазначене право спрямовується на захист службовців органів місцевого самоврядування від безпідставних, на їх думку, звинувачень або підозр;

захистити свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади АРК, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку. Зазначене право пов'язується з таким принципом служби в органах місцевого самоврядування, як правова і соціальна

захищеність посадових осіб місцевого самоврядування та гарантує можливість використання службовцем органів місцевого самоврядування усіх передбачених законодавством способів правового захисту їх прав та законних інтересів, направляти звернення (у т.ч. скарги) до органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, а також здійснювати їх захист у судовому порядку.

Аналіз зазначених переліків основних обов'язків та прав указує на те, що вони: а) поширюються на всіх службовців органів місцевого самоврядування; б) є невичерпними, оскільки йдеться тільки про «основні права та обов'язки», а інші можуть встановлюватись окремими законами; в) їх конкретний перелік визначається у залежності від посади, яку він займає у відповідному органі місцевого самоврядування (структурному підрозділі цього органу тощо).

З урахуванням змісту та призначення усієї сукупності прав та обов'язків конкретного службовця місцевого самоврядування їх можна розмежовувати на права та обов'язки, які є:

1) елементом спеціального правового статусу кожного службовця місцевого самоврядування. Ці статусно-службові права та обов'язки, як елемент спеціального правового статусу кожного службовця місцевого самоврядування визначаються положеннями ст.ст. 8 і 9 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

2) повноваженнями (правообов'язками) конкретного службовця місцевого самоврядування. Це повноваження (правообов'язки), які визначаються положеннями спеціальних нормативних актів стосовно кожної посади в органах місцевого самоврядування. Саме ці права та обов'язки, як правило, закріплюються у посадових інструкціях, що затверджуються для кожної посади в органах місцевого самоврядування. Хоча положеннями Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» не регулюється порядок затвердження посадових інструкцій, Національним агентством України з питань державної служби (далі – НАДС) рекомендовано органам місцевого самоврядування при розробці професійно-кваліфікаційних характеристик і посадових інструкцій посадових осіб місцевого самоврядування керуватися Типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками, затвердженими наказом від 07.11.2019 р. № 203-19¹.

¹ Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 07.11.2019 р. № 203-19. Дата оновлення: 07.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19>.

10.3. Вступ на службу в орган місцевого самоврядування. Проходження служби в органах місцевого самоврядування і службова кар'єра

Вступ на службу в орган місцевого самоврядування. Право на службу в орган місцевого самоврядування, що містить право на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 38 Конституції України), реалізується через відповідні способи вступу на службу в органах місцевого самоврядування, передбачені законодавством про службу в органах місцевого самоврядування, за умови відповідності встановленим вимогам та відсутності обмежень і заборон, пов'язаних із прийняттям на цю службу та її проходженням.

Право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування, є юридичною можливістю і не означає його негайної і беззастережної реалізації (абз. 5 п. 3.2 рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007¹).

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території (ч. 1 ст. 5 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Цією ж статтею передбачено, що на посаду може бути призначено осіб, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

Деталізація вимог щодо осіб, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування здійснюється в Типових професійно-кваліфікаційних характеристиках посадових осіб місцево-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07/sp:max50:nav7:font2>.

го самоврядування, затверджених наказом НАДС¹ від 07.11.2019 р. № 203-19. Так, для посади головного спеціаліста встановлено такі кваліфікаційні вимоги: вища освіта не нижче ступеня бакалавра; вільне володіння державною мовою (без вимог до стажу).

Отже, *загальними кваліфікаційними вимогами* щодо осіб, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, є:

наявність громадянства України (підтверджується документами, передбаченими ст. 5 Закону «Про громадянство України»², п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»³ (паспорт громадянина

¹ Найменування Національне агентство України з питань державної служби не повністю відтворює його предметну компетенцію, оскільки, окрім повноважень щодо функціонального управління державною службою, воно має повноваження у сфері служби в органах місцевого самоврядування. Так, відповідно до п. 4 Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затв. постановою КМУ від 01.10.2014 р. № 500 НАДС відповідно до покладених на нього завдань, зокрема: забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері служби в органах місцевого самоврядування; оприлюднює на офіційному веб-сайті НАДС узагальнені роз'яснення з питань застосування Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших нормативно-правових актах у сфері служби в органах місцевого самоврядування; здійснює розгляд звернень, запитів на інформацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, що стосуються застосування Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших нормативно-правових актів у сфері служби в органах місцевого самоврядування, надає на них узагальнені відповіді, крім тих, вимоги до порядку розгляду та надання відповіді на які визначено законом; вносить в установленому порядку КМУ пропозиції щодо віднесення посад в органах місцевого самоврядування, яких не визначено в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також нових посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад; забезпечує формування та функціонування системи професійного навчання, координує навчально-методичне забезпечення професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад тощо.

² Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III.

³ Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. Дата оновлення: 24.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.

України; паспорт громадянина України для виїзду за кордон; тимчасове посвідчення громадянина України; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну);

*вільне володіння державною мовою*¹ [підтвердження вільного володіння державною мовою для посадових осіб органів місцевого самоврядування здійснюється державним сертифікатом про рівень володіння державною мовою (рівня вільного володіння першого ступеня (С1) або рівня вільного володіння другого ступеня (С2), що видається Національною комісією зі стандартів державної мови відповідно до Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної»²];

наявність вищої освіти відповідного рівня (молодший бакалавр, бакалавр, магістр), у тому числі за відповідною спеціальністю;

наявність стажу роботи або досвіду роботи на відповідних посадах.

Відповідно до ст. 12 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» на службу в органи місцевого самоврядування *не може бути прийнято* осіб, яких:

1) визнано судом недієздатними (при цьому, є відсутнім уточнення про обмежену дієздатність, хоча очевидно, що це також унеможливилюватиме реалізацію права на службу в органах місцевого самоврядування);

2) мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо цю судимість не погашено або не знято в установленому законом порядку;

3) за рішенням суду позбавлено права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом встановленого строку;

¹ Володіння посадовими особами органів місцевого самоврядування на рівні вільного володіння також передбачено п. 4 рішення Національної комісії зі стандартів державної мови від 24.06.2021 р. № 31, ухваленим відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

² Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.

4) у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

У ч. 4 ст. 5 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» також передбачено обов'язок осіб, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування повідомляти керівництву органу, на зайняття посади в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких осіб. На посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги та обмеження, установлені Законом «Про запобігання корупції».

Законодавством про службу в органах місцевого самоврядування передбачено різні *способи прийняття на службу* в органи місцевого самоврядування, які виокремлюються в залежності від посади в органі місцевого самоврядування: 1) вибори; 2) обрання відповідною радою; 3) затвердження відповідною радою; 4) призначення на конкурсній основі; 5) інші процедури, передбачені законодавством; 6) переведення; 7) прийняття на службу за строковим трудовим договором (контрактом).

Вибори. Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на посаду сільського, селищного, міського голови здійснюється у порядку, встановленому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме обранням відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ч. 2 ст. 12) у порядку, передбаченому Виборчим кодексом України¹.

Згідно з ч. 1 ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»² повноваження новообраного сільського, селищного, міського голови починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією було оголошено рішення щодо його обрання та реєстрації.

Обрання відповідною радою. Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на посади голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови-секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, се-

¹ Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. № 396-IX. Дата оновлення: 15.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р.

лищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад здійснюється шляхом обрання відповідною радою (абз. 3 ч. 1 ст. 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Особливістю є те, що на всі із зазначених посад обираються депутати відповідної ради (ст.ст. 47, 50, 55, 56 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 14 Закону «Про столицю України – місто-герой Київ»¹).

Затвердження відповідною радою. Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, старости здійснюється шляхом затвердження відповідною радою. Кандидатури на зазначені посади вносяться за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради. Так, староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови (ч. 1 ст. 54¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Призначення на конкурсній основі. Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування здійснюється, як правило, шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою², головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі.

Проведення конкурсу при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється у порядку, визначеному за-

¹ Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14>.

² Делегування вказаних кадрових повноважень сільського, селищного, міського голови, зокрема керівникам відділів, управлінь та інших виконавчих органів на підставі рішення відповідної ради або розпорядження відповідного голови, законом не передбачено (роз'яснення НАДС від 06.05.2021 р. № 133 «Щодо делегування повноважень сільського, селищного, міського голови керівникам виконавчих органів рад»).

конодавством України про державну службу¹. Відповідно до п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246² під час прийняття на службу в органи місцевого самоврядування відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» застосовується Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців³ (далі – Порядок проведення конкурсу).

Для проведення відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців наказом (розпорядженням) керівника відповідного державного органу, який здійснює призначення на посаду державного службовця, утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії. Очолює конкурсну комісію заступник керівника державного органу, а до складу конкурсної комісії належать представники кадрової та юридичної служб, а також окремих структурних підрозділів апарату державного органу (п. 3 Порядку проведення конкурсу).

Рішення про проведення конкурсу ухвалюється керівником органу місцевого самоврядування за наявності вакантної посади в органі місцевого самоврядування. Умови проведення конкурсу визначаються керівником органу місцевого самоврядування, який призначає на посади та звільняє з посад в органі місцевого самоврядування.

Конкурс проводиться *поетапно*:

1) *публікація оголошення органу місцевого самоврядування про проведення конкурсу в пресі або поширення його через інші засоби масової інформації*. Після прийняття рішення про оголошення конкурсу та затвердження його умов здійснюється публікація оголошення. Відповідно до п. 10 Порядку проведення конкурсу

¹ Законодавством про державну службу передбачено, що порядок проведення конкурсу затверджується КМУ (абз. 1 ч. 1 ст. 22 Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р.).

² Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. Дата оновлення: 06.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.

³ Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 169. Дата оновлення: 01.09.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF/sp:max50:nav7:font2#n13>.

орган місцевого самоврядування, в якому проводиться конкурс, зобов'язаний опублікувати оголошення про проведення конкурсу в пресі або поширити його через інші офіційні засоби масової інформації *не пізніше ніж за місяць* до початку конкурсу та довести його до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс. В оголошенні про проведення конкурсу мають міститися такі відомості: 1) найменування органу місцевого самоврядування із зазначенням його місцезнаходження, адреси та номери телефонів; 2) назви вакантних посад із зазначенням, що додаткова інформація щодо основних функціональних обов'язків, розміру та умов оплати праці надається кадровою службою; 3) основні вимоги до кандидатів, визначені органом місцевого самоврядування згідно з типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посадових осіб місцевого самоврядування; 4) термін прийняття документів (протягом 30 календарних днів з дня оголошення про проведення конкурсу). В оголошенні може міститися додаткова інформація, що не суперечить законодавству про державну службу;

2) *прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади.* Особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають до конкурсної комісії установлений перелік документів (п. 13 Порядку проведення конкурсу). При цьому особи, які працюють в органі місцевого самоврядування, де оголошено конкурс, і бажають взяти у ньому участь, подають лише заяву про участь у конкурсі. Забороняється вимагати відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством, проте особами може подаватися будь-яка додаткова інформація стосовно своєї освіти, досвіду роботи, професійного рівня і репутації (характеристики, рекомендації, наукові публікації тощо). Особи, які подали необхідні документи до органу місцевого самоврядування для участі у конкурсі, є кандидатами на зайняття вакантної посади місцевого самоврядування. Розгляд поданих документів здійснюється кадровою службою органу місцевого самоврядування (на їх відповідність встановленим вимогам) та конкурсною комісією. Особи, документи яких не відповідають установленим вимогам, за рішенням голови конкурсної комісії до конкурсу не допускаються, про що їм повідомляється кадровою

службою з відповідним обґрунтуванням (п. 17 Порядку проведення конкурсу);

3) *проведення іспиту та відбір кандидатів* (п. 9 Порядку проведення конкурсу). На цьому етапові кандидати, допущені до конкурсу, складають іспит та проходять співбесіду. Іспит проводиться конкурсною комісією органу місцевого самоврядування, в якому оголошено конкурс, з метою об'єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на посаду в органі місцевого самоврядування, відповідно до Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого наказом Головного управління державної служби України від 08.07.2011 р. № 164¹. Конкурсна комісія на підставі розгляду поданих документів, результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит, на своєму засіданні здійснює відбір осіб для зайняття вакантних посад в органі місцевого самоврядування. У рішенні комісії, що подається керівникові органу місцевого самоврядування, обов'язково зазначаються пропозиції щодо призначення конкретного кандидата на вакантну посаду в органі місцевого самоврядування та визначаються кандидатури для зарахування до кадрового резерву.

Рішення про призначення на посаду в органі місцевого самоврядування та зарахування до кадрового резерву приймає керівник органу місцевого самоврядування на підставі пропозиції конкурсної комісії протягом місяця з дня прийняття рішення конкурсною комісією (п. 32 Порядку проведення конкурсу). На особливу увагу заслуговує та обставина, що рішення конкурсної комісії не зобов'язує керівника приймати рішення про призначення на посаду органу місцевого самоврядування. У цьому разі необхідно особливо підкреслити, що термін «підстава» слід розуміти не в тому плані, що вона юридично зобов'язує керівника призначити особу на відповідну посаду, а в тому, що без проведення конкурсного відбору він не має права цього зробити².

¹ Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців: наказ Головного управління державної служби України від 08.07.2011 р. № 164. Дата оновлення: 29.05.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0930-11>.

² Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 224 с. С. 79.

Інші процедури вступу на службу в органи місцевого самоврядування. Під іншими процедурами вступу на службу в органи місцевого самоврядування слід розуміти передбачені чинним законодавством способи позаконкурсного прийняття на службу в органи місцевого самоврядування.

Відповідно до абз. 5 ч. 1 ст. Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування (окрім конкурсу) також допускається за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Законодавством про службу в органах місцевого самоврядування передбачається можливість *просування по службі* шляхом зайняття вищої посади посадовими особами органів місцевого самоврядування, які зараховані до кадрового резерву. До кадрового резерву зараховуються особи, які виявили бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування і мають відповідну кваліфікацію та освіту, або здобувають її. Так, кадровий резерв формується з: посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування і рекомендовані атестаційною комісією на вищі посади; державних службовців, які бажають перейти на службу в органи місцевого самоврядування; спеціалістів виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю (ч.ч. 2–3 ст. 16 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

За загальним правилом зарахування до кадрового резерву надає переважне право на заміщення посади під час проведення конкурсу (абз. 1 п. 11 Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування¹). Поряд із цим, згідно з абз. 2 п. 11 цього Типового порядку просування по службі посадової особи місцевого самоврядування, зарахованої до кадрового

¹ Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2001 р. № 1386. Дата оновлення: 24.10.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1386-2001-%D0%BF>.

резерву, може здійснюватися за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної у місті, обласної ради поза конкурсом.

Спеціальними актами також передбачаються інші процедури вступу на службу в органи місцевого самоврядування. Так, спеціальний (спрощений) порядок прийняття на службу в органи місцевого самоврядування застосовується під час дії правового режиму воєнного стану¹. Відповідно до положень абз. 3 ч. 9 ст. 9, ч. 5 ст. 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану»² у період дії воєнного стану особи призначаються на посади в органах місцевого самоврядування сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради без конкурсного відбору і здійснюється це на підставі:

заяви (про призначення на відповідну посаду в органах місцевого самоврядування);

особової картки (шляхом заповнення відповідного зразка);

документів, що підтверджують наявність громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад. Такі вимоги визначаються окремо до Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом НАДС від 07.11.2019 р. № 203-19.

При цьому не обов'язковим є подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом «Про запобігання корупції» та документів про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Подання цих документів здійснюється протягом трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану у разі, якщо такі документи не було подано ними раніше.

¹ Необхідно звернути увагу на те, що на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, спеціальний порядок прийняття на службу в органах місцевого самоврядування законодавством не встановлювався, на відміну, наприклад, від зайняття посад державної служби.

² Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Дата оновлення: 29.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

Спеціальна перевірка, передбачена Законом «Про запобігання корупції», та перевірка, передбачена Законом «Про очищення влади», під час дії воєнного стану не проводяться. Організація проведення зазначених перевірок щодо осіб, призначених у період дії воєнного стану, здійснюється протягом трьох місяців із дня припинення чи скасування воєнного стану, крім випадку звільнення такої особи до дня припинення чи скасування воєнного стану або закінчення проведення зазначених перевірок під час дії воєнного стану (ч. 8 ст. 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану»).

Обмеження, пов'язані із прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби, визначені у ст. 12 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», застосовуються у повному обсязі.

Застосування спеціального (спрощеного) порядку прийняття на службу в органи місцевого самоврядування під час дії правового режиму воєнного стану супроводжується такими запобіжниками:

1) після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше шести місяців з дня його припинення чи скасування, на посади в органах місцевого самоврядування оголошується конкурс. Граничний строк перебування такої особи на посаді становить 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану;

2) посадові особи місцевого самоврядування, призначені у такому порядку, не можуть бути переведеними на інші посади в органах місцевого самоврядування;

3) неподання посадовою особою місцевого самоврядування, призначеною у період дії воєнного стану, декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, документа про підтвердження рівня володіння державною мовою, а також документів для проведення спеціальної перевірки протягом трьох робочих днів після завершення цього строку призводить до звільнення такої посадової особи із займаної посади.

Спеціальною процедурою прийняття на службу в органи місцевого самоврядування, передбаченою положеннями ч. 10 ст. 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану», також є *поворотне прийняття* (без проведення конкурсу) на службу в органах міс-

цевого самоврядування. Право на поворотне прийняття на службу в органи місцевого самоврядування мають особи, звільнені з посад служби в органах місцевого самоврядування у період дії воєнного стану (окрім осіб, яких призначено на посади в органах місцевого самоврядування за спеціальним (спрощеним) порядком прийняття на службу в органи місцевого самоврядування, застосовується під час дії правового режиму воєнного стану), здійснюється протягом одного року після припинення чи скасування воєнного стану та допускає призначення на рівнозначні або нижчі посади служби в органах місцевого самоврядування.

Переведення. Законодавством про службу в органах місцевого самоврядування передбачено можливість переведення на посади в органах місцевого самоврядування у таких випадках:

1) у разі необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведеною на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору (ч. 3 ст. 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

2) за результатами атестації може бути прийнято рішення про переведення посадової особи на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації (п. 4 ч. 7 ст. 17 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

3) після успішного проходження стажування. Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» проведення стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється у порядку, визначеному законодавством України про державну службу. Згідно з п. 1 Постанови КМУ від 22.07.2016 р. № 465¹ Положення про порядок стажування у державних органах² застосовується при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». За загальним

¹ Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 465. Дата оновлення: 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-2016-%D0%BF>.

² Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах: постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 р. № 804. Дата оновлення: 06.08.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF>.

правилом, службовця, який пройшов стажування, може бути за-
раховано до кадрового резерву органу місцевого самоврядування.
Проте, абз. 2 п. 8 цього Положення передбачено, що службовця
органу місцевого самоврядування після успішного закінчення ста-
жування може бути переведено на посаду за рішенням керівника
відповідного органу місцевого самоврядування без конкурсного
відбору;

4) під час передачі або делегування повноважень і функцій від
державного органу до органу місцевого самоврядування переве-
дження державного службовця на посаду служби в органах місце-
вого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення
конкурсу у разі відповідності його професійної компетентності
кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови всту-
пу на службу вперше за результатами конкурсу (ч. 6 ст. 22 Закону
«Про державну службу»¹). У цьому разі здійснюється переведен-
ня з державної служби на службу в органи місцевого самовряду-
вання.

Активно цей вид переведення використовувався під час реоргані-
зації районних державних адміністрацій у зв'язку зі змінами в адмі-
ністративно-територіальному устрої України. Положеннями п. 4 р.
II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону від 17.11.2020 р.
№ 1009-IX² передбачалося, що під час реорганізації районних дер-
жавних адміністрацій переведення державного службовця на поса-
ду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без
обов'язкового проведення конкурсу, за умови відповідності його
професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відпові-
дної посади. Звернімо лише увагу на те, що в цьому разі передбачено
більш спрощені вимоги, ніж у ч. 6 ст. 22 Закону «Про державну
службу» (відсутня умова щодо вступу на посаду уперше за резуль-
татами конкурсу).

**Прийняття на службу за строковим трудовим договором
(контрактом).** Відповідно до ч. 5 ст. 10 Закону «Про службу в ор-
ганах місцевого самоврядування» на час відсутності (відпустки) по-

¹ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII.

² Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих
питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних
державних адміністрацій: Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX. Дата
оновлення: 17.11.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX>.

садових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом). Цей спосіб вступу на службу в органи місцевого самоврядування застосовується у виняткових випадках.

Відповідно до ч. 2 ст. 23 КЗпП України строковий трудовий договір укладається у випадках, коли трудові відносини не можуть бути встановлені на невизначений строк з урахуванням характеру наступної роботи, або умов її виконання, або інтересів працівника та в інших випадках, передбачених законодавчими актами. Разом із тим, типової форми строкового трудового договору (контракту) про службу в органах місцевого самоврядування не встановлено.

Проходження служби в органі місцевого самоврядування і службова кар'єра. Проходження служби в органі місцевого самоврядування містить: вступ на службу; випробування службовців; присвоєння рангів; стажування, перепідготовку та підвищення кваліфікації службовців; створення та функціонування кадрового резерву служби; атестацію службовців; припинення служби¹. Співвідношення понять «службова кар'єра» і «проходження державної служби» дозволяє визначити, що у структурному аспекті ці поняття співпадають повністю. Водночас, якщо «службова кар'єра» – це, переважно, суб'єктивно-індивідуальний аспект розгляду цього поняття, то «проходження державної служби» – це об'єктивно-процедурний аспект цього поняття².

Незалежно від способу вступу на посади в органах місцевого самоврядування важливим є визначення моменту, з якого особа набуває статусу посадової особи місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадова особа місцевого самоврядування, яка уперше приймається на службу в орган місцевого самоврядування, вважається такою, що вступила на посаду з моменту складення Присяги. Про складення Присяги робиться запис у трудовій книжці із зазначенням дати складення Присяги.

¹ Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 19 с. С. 10.

² Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання: дис.... д-ра. юрид. наук. Одеса, 2012. 545 с. С. 136.

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування присвоюються ранги у межах відповідної категорії посад. Законодавством про службу в органах місцевого самоврядування передбачено 15 рангів посадових осіб місцевого самоврядування, при цьому кожною категорією охоплюється 3 ранги (ч. 2 ст. 15 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Присвоєння рангів здійснюється одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням (призначенням) на вищу посаду. За загальним правилом, ранг посадової особи визначається в залежності від посади в органі місцевого самоврядування, яку вона займає. Однак, на присвоєння рангу може впливати наявність, наприклад, раніше присвоєного рангу державного службовця¹.

Рішення про присвоєння рангу посадової особи місцевого самоврядування, які відповідають посадам першої та другої категорій, а також ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад, старостам – приймається відповідною радою в межах відповідної категорії посад, а щодо посад, які відповідають третій-сьомій категоріям – відповідно сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної у місті ради (ч.ч. 3, 4 ст. 15 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Поряд із цим, встановлено, що ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи. Просування по службі здійснюється постійно. Так, черговий ранг може присвоюватися: за умови, якщо посадова особа *успішно відпрацювала* на займаній посаді не менш як 2 роки; за виконання особливо відповідальних завдань посадовій особі місцевого самоврядування – достроково у межах відповідної категорії посад; або

¹ Відповідно до п. 3 розділу VII Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» з набранням чинності цим Законом посадовим особам органів місцевого самоврядування присвоюються ранги на рівні тих, які вони мали відповідно до Закону «Про державну службу», а відповідно до п. 4 розділу VII цього Закону у разі переходу посадової особи органу місцевого самоврядування на державну службу рівнозначної чи нижчої категорії посад їй присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до цього Закону. Водночас, співвідношення між рангами державних службовців та рангами посадових осіб місцевого самоврядування є законодавчо невизначеним.

за сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого самоврядування – черговий ранг поза межами відповідної категорії посад¹. У трудовій книжці посадової особи місцевого самоврядування робиться запис про присвоєння, зміну чи позбавлення її відповідного рангу.

Посадова особа місцевого самоврядування може бути позбавлена присвоєного рангу лише за вироком суду.

З метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування один раз на 4 роки підлягають *атестації*², Порядок проведення якої визначено положеннями ст. 17 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», Типовим положенням про проведення атестації посадових осіб місцевого само-

¹ Варто звернути увагу на те, що, на думку НАДС, періоди перебування посадової особи місцевого самоврядування у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, увільнення від виконання обов'язків на період проходження військової служби за призовом під час мобілізації або на особливий період проходження військової служби, час простою, перебування у відпустках без збереження заробітної плати під час карантину відповідно до ч. 2 ст. 26 Закону «Про відпустки», без збереження заробітної плати у період дії воєнного стану відповідно до ч. 3 і 4 ст. 12 Закону «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» *не зараховуються* до стажу роботи для присвоєння чергового рангу посадовій особі місцевого самоврядування. У такому разі стаж роботи для присвоєння чергового рангу посадовій особі місцевого самоврядування обчислюється з урахуванням сумарно періоду роботи до початку та після завершення зазначених періодів (роз'яснення НАДС від 20.09.2022 р. № 158 р/з «Щодо включення періоду простою та періодів перебування у відпустках (для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, без збереження заробітної плати), увільнення від виконання обов'язків на період проходження військової служби до строку для присвоєння чергового рангу посадовій особі місцевого самоврядування»).

² Атестації *не підлягають* сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, старости, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді спеціалісти, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк. Особи, призначені на посаду на визначений термін, та вагітні жінки можуть проходити атестацію *за власним бажанням*.

врядування¹, Положенням про проведення атестації, яке затверджується сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради у відповідному органі місцевого самоврядування.

Для проведення атестації за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради утворюється атестаційна комісія (у складі голови комісії, секретаря та членів комісії). Головою атестаційної комісії призначається секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови районної у місті, районної, обласної ради. У сільських, селищних радах з нечисленними виконавчими органами (до 5 осіб) атестацію може проводити сільський, селищний голова (ч. 3 ст. 17 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Кількісний та персональний склад комісії, термін і графік проведення атестації затверджуються розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради і доводяться до відома посадових осіб, які атестуються, не пізніше ніж за місяць до проведення атестації (п. 6 Типовим положенням про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування).

Атестаційна комісія працює гласно. Посадова особа має право попередньо ознайомитися з матеріалами її атестації, брати участь у засіданні комісії, на якому розглядається питання про її атестування, оскаржувати, у разі незгоди, рішення атестаційної комісії сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради протягом 10 днів з дня винесення її рішення або до суду.

За результатами атестації атестаційна комісія робить один із таких висновків про: 1) відповідність займаній посаді; 2) відповідність займаній посаді за певних умов (здобуття освіти, проходження стажування, набуття відповідних навичок, підвищення кваліфікації тощо); 3) невідповідність займаній посаді.

Відповідно до висновку атестаційна комісія пропонує сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної,

¹ Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 26.10.2001 р. № 1440. Дата оновлення: 18.08.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-%D0%BF>.

обласної ради: 1) визнати посадову особу атестованою; 2) призначити протягом року повторне атестування (за згодою посадової особи); 3) зарахувати посадову особу до кадрового резерву або призначити її на вищу посаду; 4) перевести посадову особу на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації, або звільнити її із займаної посади. Результати атестації мають рекомендаційний характер, при цьому кожна рекомендація повинна мати відповідне обґрунтування.

За результатами атестації сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради видає відповідне розпорядження. При цьому рішення про переведення посадової особи за її згодою на іншу посаду або про звільнення з посади приймається сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради у двомісячний термін з дня атестації.

У період між атестаціями проводиться *щорічна оцінка* виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань та обов'язків, яка проводиться безпосередньо керівниками відділів, управлінь та інших створюваних радами виконавчих органів, де працюють посадові особи, під час підбиття підсумків роботи за рік. Щорічна оцінка проводиться з метою поліпшення добору й розстановки кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності посадових осіб місцевого самоврядування, визначення їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку; планування кар'єри, удосконалення процесу планування та організації діяльності як посадової особи місцевого самоврядування, так і органу місцевого самоврядування у цілому, виявленні організаційних проблем та оперативного реагування на них, аналізу виконання посадових інструкцій (п. 1.2 Загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків і завдань¹).

Щорічна оцінка проводиться безпосередніми керівниками у період між атестаціями у січні – лютому за підсумками минулого року. Процедура проведення щорічної оцінки складається з таких етапів: підготовчий період, оцінювання, співбесіда та підписання результатів

¹ Загальні методичні рекомендації щодо проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків і завдань: наказ Голодержслужби України від 30.06.2004 р. № 102. Дата оновлення: 23.12.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0102351-04>.

обговорення, затвердження сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради результатів оцінювання, заключний етап (п. 2.3 Загальних методичних рекомендацій). Результати щорічної оцінки повинні враховуватися при атестації посадових осіб місцевого самоврядування, розгляді питань просування по службі, присвоєння чергового рангу, встановлення передбачених законодавством грошової винагороди, надбавок, премій або змін їх розміру, при вирішенні питання щодо продовження терміну перебування на службі в органах місцевого самоврядування, формуванні кадрового резерву та інших питань проходження служби в органах місцевого самоврядування (п. 3.1 Загальних методичних рекомендацій).

Під час проходження служби в органах місцевого самоврядування важливе місце відведено навчанню і підвищенню кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно з бланкетною нормою, що міститься у ст. 19 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» здійснюється це у порядку, передбаченому законом. Загальні засади навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування передбачено законодавством про працю (зокрема, Кодексом законів про працю України, Законом «Про зайнятість населення»¹), а також Положенням про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад² та Порядком організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування³. Професійне навчання здійснюється через: підготовку, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіту.

¹ Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. Дата оновлення: 15.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.

² Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова КМУ від 06.02.2019 р. № 106. Дата оновлення: 02.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF>.

³ Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 26.11.2019 р. № 211-19. Дата оновлення: 23.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-20>.

10.4. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність службовця в органі місцевого самоврядування

Дисциплінарна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, який застосовується до службовців органів місцевого самоврядування за вчинення дисциплінарного проступку. Цей вид відповідальності ставить за мету забезпечення службової дисципліни та належного виконання посадових обов'язків службовцями органів місцевого самоврядування, має позасудовий, персоніфікований характер та полягає у застосуванні дисциплінарних стягнень.

Разом із тим, положеннями Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» порядок та підстави притягнення службовців органів місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності не встановлено, хоча й одним з основних принципів, на яких здійснюється служба в органах місцевого самоврядування є принцип персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків (ст. 4 цього Закону).

Натомість, у ст. 19 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено, що особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування забезпечуються у порядку, передбаченому законом. Враховуючи, що такий спеціальний закон не прийнято, відповідно до ч. 4 ст. 5 України «Про службу в органах місцевого самоврядування» і в цьому випадку слід звертатися до законодавства про працю. Так, ст. 147 КЗпП України передбачено можливість застосування одного з таких стягнень: 1) догана; 2) звільнення. Таким чином, за один дисциплінарний проступок застосовується лише одне дисциплінарне стягнення.

В теорії права серед підстав притягнення до юридичної відповідальності виокремлюють нормативну, фактичну та процедурну, що повністю є актуальним і для дисциплінарної відповідальності.

Нормативна підстава передбачає наявність норми права, якою встановлено дисциплінарну відповідальність (або можливість застосування дисциплінарних стягнень). У цьому разі йдеться про норми, якими визначено обов'язки службовця органів місцевого самоврядування, порядок виконання наданих повноважень тощо, а також можливість застосування до службовців органів місцевого самоврядування дисциплінарних стягнень.

Фактична підстава передбачає наявність факту вчинення дисциплінарного проступку. Під дисциплінарним проступком розуміється суспільно шкідливе протиправне винне діяння (дія або бездіяльність), що полягає у невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків, або іншому порушенні службової дисципліни, за яке законом передбачено дисциплінарну відповідальність¹. Оскільки, як уже зазначалося, переліку дисциплінарних проступків, за вчинення яких службовці органів місцевого самоврядування може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності, не встановлено, спеціалізуючи положення КЗпП України слід навести такі *прояви* дисциплінарних проступків: а) порушення службової дисципліни, зокрема внутрішнього трудового розпорядку; б) порушення правил етичної поведінки (зокрема, положень Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування²); в) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, зокрема, невиконання рішень відповідної ради тощо.

Процедурна підстава має вираження у здійсненні передбаченого законодавством порядку (дисциплінарного провадження, службового розслідування, перевірки тощо) з метою виявлення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку, за результатами якого ухвалюється правозастосовний акт уповноваженого суб'єкта про накладання дисциплінарного стягнення.

Процедура застосування дисциплінарних стягнень детально не регламентується, і законодавством про працю встановлено лише необхідність дотримання певних умов під час застосування дисциплінарних стягнень, зокрема, отримання письмових пояснень від порушника трудової дисципліни (ч. 1 ст. 149 КЗпП України).

Дисциплінарне стягнення може застосовуватися лише уповноваженим суб'єктом. Відповідно до ч. 1 ст. 147¹ КЗпП України дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду)

¹ Каргузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. 299 с. С. 120.

² Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 05.08.2016 р. № 158. Дата оновлення: 04.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

даного працівника. Інакше кажучи, застосовувати дисциплінарні стягнення до службовців органів місцевого самоврядування уповноважені виключно ті органи або посадові особи, які мають право приймати (обирати, затверджувати, призначати) на посаду в органі місцевого самоврядування.

Дисциплінарне стягнення може бути застосовано тільки в установленій законом строк. Так, згідно зі ст. 148 КЗпП України дисциплінарне стягнення застосовується безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці. Дисциплінарне стягнення не може бути накладено пізніше шести місяців з дня вчинення проступку. Оскарження службовцем органу місцевого самоврядування дисциплінарного стягнення здійснюється в судовому порядку (за правилами адміністративного судочинства).

Матеріальна відповідальність є видом юридичної відповідальності, що настає у разі завдання матеріальної шкоди незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб органів місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень. Ця відповідальність характеризується, насамперед, правовідновлювальним характером, тобто метою відшкодування завданої шкоди, та не залежить від притягнення до інших видів юридичної відповідальності.

У залежності від підстав та порядку застосування слід розрізняти матеріальну відповідальність службовців органів місцевого самоврядування безпосередньо перед органом місцевого самоврядування та перед територіальною громадою.

У першому випадку йдеться про матеріальну відповідальність службовців органів місцевого самоврядування за матеріальну шкоду, завдану органу місцевого самоврядування порушенням покладених на них посадових обов'язків, внаслідок винних протиправних дій чи бездіяльності. Це, зокрема, псування або знищенням комп'ютерної техніки, предметів меблі, інших приладів та предметів, наданих у користування такому службовцеві, тощо.

Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» притягнення службовців органів місцевого самоврядування до матеріальної відповідальності в такому випадку окремо не регулюється, згідно з ч. 3 ст. 7 цього Закону, правові підстави матеріальної

відповідальності визначаються законодавством про працю, зокрема КЗпП України, Законом «Про визначення розміру збитків, завданих підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), недостачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей»¹, іншими підзаконними актами.

Розмір матеріальної відповідальності залежить від розміру матеріальної шкоди та умов, за яких її було заподіяно. **Обмежена** матеріальна відповідальність застосовується у розмірі матеріальної шкоди, завданої органу місцевого самоврядування, але не більше середнього місячного заробітку (застосовується в усіх випадках, окрім вичерпного переліку випадків, в яких передбачено повну матеріальну відповідальність). **Повна** матеріальна відповідальність застосовується у повному розмірі завданої матеріальної шкоди та лише у випадках, передбачених чинним законодавством. Так, згідно з ч. 1 ст. 134 КЗпП повна матеріальність настає у випадках, коли шкоду завдано діями працівника, які мають ознаки діянь, переслідуваних у кримінальному порядку (п. 3) або якщо йдеться про службову особу, винну в незаконному звільненні або переведенні працівника на іншу роботу (п. 8), тощо. Крім того, ч. 5 ст. 130 КЗпП України допускається можливість добровільного відшкодування завданої шкоди повністю або частково, а також шляхом передачі рівноцінного майна або відновленням пошкодженого.

У другому випадку йдеться про матеріальну відповідальність у разі завдання службовцем органу місцевого самоврядування матеріальної шкоди територіальній громаді. Зasadничим у цьому випадку є положення ст. 56 Конституції України, яким гарантується право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

¹ Про визначення розміру збитків, завданих підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), недостачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей: Закон України від 06.06.1995 р. № 217/95-ВР. Дата оновлення 06.08.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/217/95-%D0%B2%D1%80>.

За загальним правилом, установленим ч. 1 ст. 24 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету у порядку, встановленому законом.

Підставою застосування матеріальної відповідальності є наявність визнаних незаконними рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування у порядку, встановленому законом (зокрема, у судовому порядку); наявність матеріальної шкоди, завданої територіальній громаді; причинний зв'язок між указаними незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю та завданою шкодою; вина посадової особи органу місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 2 ст. 24 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачено, що сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка завдала шкоди територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України.

Аналіз наведеного положення дозволяє вказати на таке:

1) звернення зворотної вимоги (регресу), насамперед є «правом» суб'єктів місцевого самоврядування (відповідної ради, сільського, селищного, міського голови, голови відповідної ради), яке виникає після відшкодування матеріальної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діям чи бездіяльністю посадової особи органу місцевого самоврядування за рахунок місцевого бюджету. Це також означає, що застосування зворотної вимоги (регресу) здійснюється на розсуд відповідного суб'єкта місцевого самоврядування;

2) право зворотної вимоги (регресу) набуває суб'єкт, який уповноважений призначати на посаду та звільняти з посади посадову особу органу місцевого самоврядування, яка завдала шкоди, або перед яким така посадова особа є відповідальною. Так, стосовно за-

ступника міського голови право зворотної вимоги (регресу) реалізується міською радою, оскільки прийняття на цю посаду здійснюється шляхом затвердження відповідною радою (абз. 4 ч. 1 ст. 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

3) розмір зворотної вимоги (регресу) і порядок звернення зворотної вимоги (регресу) до посадової особи органів місцевого самоврядування визначається законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України. Аналіз положень Статутів деяких територіальних громад (зокрема міст Києва¹, Одеси² та Харкова³) свідчить, що розміри і порядок застосування права зворотної вимоги (регресу) до посадових осіб органів місцевого самоврядування, які завдали шкоди територіальній громаді, як правило, не визначається. Застосування права зворотної вимоги (регресу) здійснюється відповідно до ст. 1191 ЦК України⁴. За загальним правилом, установленим в ч. 1 цієї статті особа, яка відшкодувала шкоду, завдану іншою особою, має право зворотної вимоги (регресу) до винної особи у розмірові виплаченого відшкодування, якщо інший розмір не встановлено законом. У відповідності до ч. 4 ст. 1191 ЦК України територіальні громади, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, мають право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди). Під час визначення розміру матеріальної шкоди, який може стягуватися за зворотною вимогою (регресом), беручи до уваги положення ч. 3

¹ Про Статут територіальної громади міста Києва: рішення Київської міської ради від 28.03.2002 р. № 371/1805. Дата оновлення 13.11.2014 р. URL: [https://kmr.ligazakon.net/document/mr020120\\$2014_11_13](https://kmr.ligazakon.net/document/mr020120$2014_11_13).

² Про затвердження Статуту територіальної громади міста Одеси: рішення Одеської міської ради від 25.08.2011 р. № 1240-VI. Офіційний сайт міста Одеси. URL: <https://www.omr.gov.ua/ru/acts/council/36244/> (дата звернення 15.10.2022).

³ Про затвердження нової редакції Статуту територіальної громади міста Харкова: рішення Харківської міської ради від 04.07.2007 р. № 121/07. Офіційний сайт Харківської міської ради. URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-zatverdzhennya-novoyi-redaktsiyi-statutu-teritorialnoyi-gromadi-mista-harkova-2574.html> (дата звернення 15.10.2022 р.).

⁴ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV.

ст. 7 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», слід також враховувати положення КЗпП України, якими передбачено *обмежену* матеріальну відповідальність (у межах середнього місячного заробітку) та *повну* матеріальну відповідальність (у повному розмірові завданої матеріальної шкоди);

4) звернення зворотної вимоги (регресу) до посадової особи органів місцевого самоврядування може здійснюватися як у судовому, так і в позасудовому порядку (наприклад, шляхом добровільного повернення відшкодованої за рахунок місцевого бюджету матеріальної шкоди).

10.5. Матеріальне й соціальне забезпечення службовця в органі місцевого самоврядування

Важливою гарантією служби в органах місцевого самоврядування є матеріальне та соціальне забезпечення службовців органів місцевого самоврядування.

Матеріальне забезпечення стосується насамперед оплати праці службовців органів місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадові особи одержують заробітну плату, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень, джерелом якої є місцевий бюджет (ч. 4 ст. 21 цього Закону). Цим положенням кореспондують зміст принципу фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету та права посадової особи місцевого самоврядування на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, якого їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи.

Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 21 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»). На теперішній час умови оплати праці визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 р. № 268¹, якою встановлено, що умови опла-

¹ Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів: Постанова КМУ від 09.03.2006 р. № 268. Дата оновлення: 26.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF>.

ти праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування, виходячи з умов оплати праці, встановлених цією постановою, і схем посадових окладів.

Аналіз цієї постанови дозволяє зробити висновок, що **заробітна плата** службовців органів місцевого самоврядування містить:

1) *посадовий оклад*: встановлюється для кожної посади залежно від органу місцевого самоврядування, населення адміністративно-територіальних одиниць (сіл, селищ, міст, у тому числі груп міст, що визначаються відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 614¹), відповідно до додатків 48–54 до постанови Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 р. № 268;

2) *надбавку за вислугу років*: виплачується у відсотках до посадового окладу в таких розмірах: понад 3 роки – 10, понад 5 років – 15, понад 10 років – 20, понад 15 років – 25, понад 20 років – 30, понад 25 років – 40 відсотків – у порядку, визначеному Положенням про порядок і умови виплати щомісячної надбавки за вислугу років працівникам органів виконавчої влади та інших державних органів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.1993 р. № 1049²;

3) *надбавку за ранг посадової особи місцевого самоврядування*: для кожного рангу встановлено фіксовану суму надбавки, відповідно до додатку 57 до Постанови Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 р. № 268;

4) *премії*: преміювання посадових осіб здійснюється відповідно до їх особистого вкладу в загальні результати роботи, а також до державних і професійних та ювілейних свят у межах фонду преміювання, утвореного у розмірові не менш як 10 відсотків посадових окладів та економії фонду оплати праці. Конкретні умови, порядок та розміри преміювання працівників визначаються у положенні про преміювання відповідного органу місцевого самоврядування.

5) *інші надбавки та доплати*: а) надбавки – за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи; за знання та

¹ Деякі питання віднесення областей та міст до груп за оплатою праці: Постанова КМУ від 21.07.2005 р. № 614. Дата оновлення: 24.09.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2005-%D0%BF>.

² Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади та інших державних органів: Постанова КМУ від 20.12.1993 р. № 1049. Дата оновлення: 04.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-93-%D0%BF>.

використання в роботі іноземної мови; б) доплати – за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників; за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності тощо.

У межах фонду заробітної плати службовцям органів місцевого самоврядування можуть також надаватися *матеріальна допомога* для вирішення соціально-побутових питань та допомога для оздоровлення при наданні щорічної відпустки у розмірові, що не перевищує середньомісячної заробітної плати працівника (пп. 3 п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 р. № 268).

Соціальне забезпечення службовців органів місцевого самоврядування містить, насамперед, пенсійне забезпечення, соціальне страхування. Положеннями Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» гарантується, що одним із напрямів державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування є соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 6); а також право посадових осіб місцевого самоврядування на соціальний захист (ч. 1 ст. 9). Крім того, одним із принципів служби в органах місцевого самоврядування є принцип соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 4 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Пенсійне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»¹. Так, службовцям органів місцевого самоврядування можуть встановлюватися пенсія за віком; пенсія по інвалідності; пенсія у зв'язку з втратою годувальника (ч. 1 ст. 9 зазначеного Закону). При цьому особі, яка має одночасно право на різні види пенсії (за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника), призначається один із цих видів пенсії за її вибором.

Соціальне страхування службовців органів місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»² та містить страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності; від нещасного

¹ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. Дата оновлення: 02.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.

² Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV. Дата оновлення: 02.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14>.

випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; медичне страхування, а також соціальне страхування на випадок безробіття (відповідно до Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»¹).

Відпустки службовців органів місцевого самоврядування. Посадовим особам місцевого самоврядування надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законами України не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою допомоги на оздоровлення у розмірові посадового окладу (ч. 5 ст. 21 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Передбачено також надання посадовим особам, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування понад 10 років, додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до 15 календарних днів, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27.04.1994 р. № 250².

Окрім того, службовці органів місцевого самоврядування відповідно до Закону «Про відпустки»³ на загальних засадах мають право на інші додаткові відпустки (напр., у зв'язку з навчанням), творчі відпустки, соціальні відпустки (напр., у зв'язку з вагітністю та пологами, для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку), відпустки без збереження заробітної плати.

10.6. Припинення служби в органі місцевого самоврядування

Припинення служби в органі місцевого самоврядування характеризується такими *особливостями*: 1) підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування одночасно встановлюються законодавством про працю (КЗпП України), законодавством про

¹ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14#Text>.

² Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток: Постанова КМУ від 27.04.1994 р. № 250. Дата оновлення: 01.05.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-94-%D0%BF>.

³ Про відпустки: Закон України від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР. Дата оновлення: 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80>.

службу в органах місцевого самоврядування (Законами: «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад»¹), іншими законами (Законом «Про запобігання корупції»); 2) перелік підстав для припинення служби в органах місцевого самоврядування вирізняється у залежності від посади в органі місцевого самоврядування (зокрема, виборних посад та посад, на які особи призначаються на конкурсній основі або іншою процедурою).

Відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» служба в органах місцевого самоврядування припиняється у разі:

1) порушення посадовою особою місцевого самоврядування Присяги. Присяга посадових осіб місцевого самоврядування та порядок її прийняття (складання) визначається ст. 11 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». Водночас, механізм встановлення порушення посадовою особою органів місцевого самоврядування Присяги або перелік дій чи бездіяльності, які могли би свідчити про це законодавством про службу в органах місцевого самоврядування, не визначається. На практиці встановлення порушення посадовою особою місцевого самоврядування Присяги здійснюється під час службового розслідування, відповідно до Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. № 950²;

2) порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування. Йдеться про встановлення під час проходження служби в органах місцевого самоврядування факту невідповідності особи, висунутим умовам реалізації права на службу в цих

¹ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV.

² Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 13.06.2000 р. № 950. Дата оновлення: 26.09.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF>.

органах (на момент вступу), служба в органах місцевого самоврядування такої особи припиняється. Так, служба в органах місцевого самоврядування особою, яка на момент призначення на посаду, не мала відповідної освіти, але згодом її отримала, підлягає припиненню за цією підставою;

3) виявлення або виникнення обставин, що перешикоджують перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування. У цьому разі йдеться про обмеження, пов'язані із прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби (ст. 12 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»), вимоги та обмеження, встановлені Законом «Про запобігання корупції» тощо, які настали під час проходження служби в органах місцевого самоврядування. Так, визнання посадової особи органу місцевого самоврядування недієздатною потягне й припинення служби за цією підставою. Інші обмеження, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, встановлюються виключно законами України (ч. 4 ст. 12 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

4) досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування. Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування, згідно з ч. 1 ст. 18 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» становить 65 років (за винятком посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються або затверджуються на відповідні посади). Рішенням Конституційного Суду України від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007 визнано таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), встановлення граничного віку перебування, зокрема, на службі в органах місцевого самоврядування. Доцільність законодавчого встановлення граничного віку перебування на державній службі, в тому числі на дипломатичній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, обумовлена завданнями і функціями цих органів, особливим характером їх діяльності (абз. 6 п. 3.2).

Після досягнення посадовою особою місцевого самоврядування 65-річного віку термін перебування на службі може бути продовжено, але не більш як на 5 років за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної у місті,

обласної ради. При цьому, рішення про продовження строку перебування на службі в органах місцевого самоврядування приймається головою відповідної ради щороку, але не більше як до досягнення посадовою особою місцевого самоврядування 70-річного віку.

Частиною 3 ст. 18 зазначеного Закону передбачено, що після досягнення граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору.

Своєрідною гарантією стабільності служби в органах місцевого самоврядування є положення, закріплене в ч. 4 ст. 20 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», згідно з яким перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

Окремі підстави для припинення служби в органі місцевого самоврядування встановлено для виборних посад, на які особи обираються на місцевих виборах та на які особи обираються або затверджуються відповідною радою, зокрема для посад сільського, селищного, міського голови (ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»); старости (ст. 79¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»); голови районної, обласної, районної у місті ради (ч.ч. 2–5 ст. 55 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»); заступників голови районної, районної у місті ради, першого заступника, заступників голови обласної ради (ст. 56 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Підставами для дострокового припинення повноважень сільсько-го, селищного, міського голови, згідно зі ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», можуть бути:

- 1) звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови – з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт;
- 2) припинення громадянства – з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт;

3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього – з дня, наступного за днем одержання радою або її виконавчим комітетом копії відповідного рішення суду без прийняття рішення відповідної ради;

4) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (притягнення до відповідальності із застосуванням інших стягнень не є підставою для дострокового припинення повноважень) – з дня, наступного за днем одержання радою або її виконавчим комітетом копії відповідного рішення суду без прийняття рішення відповідної ради;

5) набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших, передбачених ст. 290 ЦПК України, випадках, необґрунтованими та їх стягнення у дохід держави. Водночас, ч. 11 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» момент звільнення за цією підставою не уточнюється, проте застосовуватися ця підстава може аналогічно двом попереднім випадкам;

6) відкликання з посади за народною ініціативою – сільського, селищного, міського голову може бути відкликано з посади у порядку, визначеному Законом «Про статус депутатів місцевих рад» з особливостями, передбаченими ч.ч. 6–10 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень – з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних виборах;

7) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер – з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт. Обмеження дієздатності не визначається підставою для дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, хоча підстави та правові наслідки обмеження дієздатності є близькими з визнанням особи недієздатною, а тому унеможливають здійснення відповідних повноважень та проходження служби в органі місцевого самоврядування;

8) його смерті – з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт;

9) у випадках, передбачених Законами: «Про військово-цивільні адміністрації»¹, «Про правовий режим воєнного стану», зокрема у разі утворення *військово-цивільної адміністрації* населених пунктів повноваження відповідних сільських, селищних, міських голів припиняються з дня призначення керівника такої військово-цивільної адміністрації (ч. 1 ст. 3 Закону «Про військово-цивільні адміністрації») або *військової адміністрації* відповідного населеного пункту (населених пунктів) припиняються повноваження сільських, селищних, міських голів (пп. 1 п. 2¹ ст. 28 Закону «Про правовий режим воєнного стану») – з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів);

10) за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менше як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради, у разі порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, не забезпечення здійснення наданих йому повноважень (ч. 3 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») – з дня прийняття місцевим референдумом або відповідною радою рішення про дострокове припинення повноважень.

Слід розглянути й підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування, передбачені законодавством про працю. Ці підстави є загальними і застосовуються до службовців органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей, передбачених законодавством про службу в органах місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 36 КЗпП України підставами припинення трудового договору є: 1) угода сторін; 2) закінчення строку (п. 2 і 3 ст. 23), крім випадків, коли трудові відносини фактично тривають і жодна із сторін не поставила вимогу про їх припинення; 3) призов або вступ працівника або власника – фізичної особи на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу, крім випадків, коли за працівником зберігаються місце роботи, посада відповідно до ч. 3 та 4 ст. 119 цього Кодексу; 4) розірвання трудового договору з ініціативи працівника (ст.ст. 38, 39), з ініціативи власника або уповноваженого ним органу (ст.ст. 40, 41) або на вимогу профспілкового

¹ Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. Дата оновлення: 20.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.

чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу (ст. 45); 5) переведення працівника, за його згодою, на інше підприємство, в установу, організацію або перехід на виборну посаду; 6) відмова працівника від переведення на роботу в іншу місцевість разом із підприємством, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку зі зміною істотних умов праці; 7) набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке містить можливість продовження даної роботи; 7¹) укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення; 7²) з підстав, передбачених Законом України «Про очищення влади»¹; 7³) набрання законної сили рішенням суду про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави стосовно особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках; 8) підстави, передбачені контрактом; 9) підстави, передбачені іншими законами.

За ініціативи службовця органів місцевого самоврядування служба в органах місцевого самоврядування припиняється відповідно до положень ст. 38 КЗпП України. У такому випадку працівник попереджає керівника органу місцевого самоврядування письмово за два тижні, з урахуванням підстав для звільнення у строк, про який просить працівник.

¹ Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. Дата оновлення: 20.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

Глава 11

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

11.1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища

Система заходів запобігання корупційним проявам у публічній службі регулюється насамперед Законом «Про запобігання корупції», вимоги якого відтворюються та/або деталізуються у спеціальних для окремих видів публічної служби актах вищої юридичної сили та в численних підзаконних актах. Антикорупційне законодавство закріплює комплекс обмежень та зобов'язань для публічних службовців, які у сукупності створюють первинний рубіж протидії корупції, що має превентивно забезпечувати суспільство від корупційних правопорушень. Його безпосередньою метою є не притягнення до кримінальної відповідальності, а запобігання виникненню передумов корупції (протиправному зв'язку з приватними особами, матеріальній чи моральній залежності публічного службовця тощо), зменшення латентності корупційних діянь і сприяння виявленню їхніх ознак у поведінці та житті посадовців. Значна частина антикорупційних заборон та зобов'язань поширюється і на деяких осіб, що не є публічними службовцями, а тому їх подальше висвітлення в контексті тематики публічної служби не звужує об'єктивного прикладного змісту антикорупційних засобів. Так, обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища відповідно до ст. 22 Закону «Про запобігання корупції» передбачає заборону «використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані із цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, зокрема використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах»¹. Така заборона поширюється

¹ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 03.08.2022 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>.

ся на чотири групи¹ суб'єктів, серед яких визначаються публічні службовці, а також посадові особи юридичних осіб публічного та приватного права, надавачі публічних послуг (нотаріуси, приватні виконавці та ін.), представники громадськості та фізичні особи, які лише планують стати публічними службовцями. У цьому розділі йдеться про обмеження саме стосовно публічних службовців, коло яких майже²повністю охоплюється змістом антикорупційно-

¹ До 2019 р. таких груп було п'ять. Зобов'язальні приписи Закону додатково поширювалися на членів громадських формувань антикорупційного спрямування (за сукупності умов: систематичність діяльності, отримання зарубіжної матеріальної підтримки, входження до керівних органів громадського утворення). Це піддавалося обґрунтованій критиці з боку теоретиків і практиків, оскільки суперечило природі антикорупційного законодавства (його спрямованості на носіїв повноважень) та засадам рівності (вибірковість поширення вимог саме на антикорупційних активістів, не екологічних, не гендерних тощо), маючи ознаки не зваженого державобудівничого кроку, а нормотворчого тиску-реваншизму. Тому позитивним є те, що в червні 2019 р. КСУ визнав відповідну норму (п. 5 ч. 1 ст. 3) антикорупційного закону неконституційною.

² Слово «майже» зумовлено потребою застереження щодо того, що окремі публічні службовці взагалі не належать до суб'єктів, на яких поширюються антикорупційні обмеження (напр., парламентські патронатники, помічники суддів). Для антикорупційної суб'єктності патронатних службовців є характерною низка проблем: а) непослідовність і нестабільність визначення (має прояв, зокрема, у значній мінливості концептів поширення Закону «Про запобігання корупції» на помічників суддів: з квітня 2015 р. по травень 2016 р. цей акт вищої юридичної сили застосовувався до них; з травня 2016 р. по жовтень 2019 р. – не застосовувався; з жовтня 2019 р. по жовтень 2020 р. – застосовувався; з жовтня 2020 р. – не застосовується [якщо на момент прочитання ситуація не змінилася, що цілком можливо з огляду на спостережувані тенденції]); б) безсистемність підходу (Закон «Про запобігання корупції» не поширюється на судових, парламентських та урядових патронатників, а на муніципальних – поширюється, на президентських – поширюється частково); в) неістотність підстав диференціювання антикорупційної суб'єктності (напр., радники і помічники Глави держави та Секретаря РНБОУ володіють нею, якщо працюють на оплатній основі, але не володіють у разі діяльності на громадських засадах). Остання регулятивна вибірковість хоча й обумовлена службовою специфікою, але все одно викликає заперечення: якщо у публічного службовця є певні владні можливості, то потенційна ймовірність їх корупційного використання зовсім не залежить від організаційно-трудового підґрунтя роботи, що здійснюється. Поставимо риторичне запитання: чи той факт, що якась патронатна діяльність відбувається на громадських за-

го поняття «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Повертаючись до цитованого вище обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, слід акцентувати на таке:

1) **воно стосується заборони протиправного використання трьох ресурсів:** а) службових повноважень (сукупності прав, обов'язків та поєднаних в одну правомочність правообов'язків службовця, що пов'язані з виконанням передбачених для його посади публічних завдань і функцій); б) службового становища (пов'язані із зайняттям посади службовий вплив чи авторитет, спроможність давати вказівки підлеглим особам чи організаціям і контролювати їхню діяльність); в) службових можливостей (вони не пов'язані з використанням службових повноважень чи службового становища, яке дозволяє впливати на підлеглих, але зумовлюються статусно-репутаційним значенням займаної посади). Так, службові можливості можуть мати вираження у спроможності керівника центрального органу виконавчої влади схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до ухвалення певного рішення¹;

2) **воно стосується протидії протиправній меті – одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб.** Під неправомірною вигодою відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» розуміються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Для правильного розуміння неправомірної вигоди слід наголосити на тому, що вона: а) може мати як майновий, так і немайновий характер (урядова відзнака, грамота, обіцянка одружитися тощо), адже чинне раніше антикорупційне поняття «хабар» стосувалося лише майнової вигоди; б) відповідні вигоди обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних

садах, повністю забезпечує від використання посади з метою отримання неправомірної вигоди; і чи взагалі названий факт володіє суттєвим антикорупційним ефектом? (див.: Хамходера О. П. Безсистемність антикорупційної суб'єктності патронатних службовців: «громадські засади» та інші квазі-новації. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. Вип. 77. С. 152–162.

¹ Не вважаються законними підставами правочини, які вчиняються для приховання неправомірної вигоди та її формалізації у вигляді договору дарування, договору обміну велосипеда на автомобіль тощо.

на те підстав; в) неправомірна вигода завжди пов'язана з протиправним використанням наданих особі службових повноважень, становища чи пов'язаних із цим можливостей (що дозволяє відрізнити неправомірну вигоду від антикорупційного поняття подарунку);

3) *безпосередньо забороненою формою використання своїх службових повноважень або свого становища та пов'язаних із цим можливостей є використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах.* У попередньому антикорупційному законодавстві наводився більш розгорнутий перелік форм протиправного використання особою своїх службових повноважень (або становища, або можливостей). Законом «Про боротьбу з корупцією»¹ (втратив чинність) передбачалися для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, також заборони: а) сприяти фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів тощо; б) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють; в) сприяти фізичним і юридичним особам у досягненні перемоги у процедурі закупівлі всупереч вимогам закону; г) сприяти фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; д) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень; е) бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого вони контролюють; ж) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки й ухвалення нормативно-правових актів чи рішень. Оскільки чинне антикорупційне законодавство, визначаючи протиправне використання службових повноважень (або становища, або можливостей), зокрема забороняє використовувати публічне майно або кошти у приватних інтересах, то очевидно, що названа форма не є єдиною; як приклади інших форм протиправного використання службових повноважень (або становища, або можливостей) можна вважати згадані заборони попереднього антикорупційного акта вищої юридичної сили; є можливими й інші форми протиправного

¹ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР (втратив чинність).

використання службових повноважень (або становища, або можливостей), зокрема неправомірне сприяння призначенню на посаду.

11.2. Обмеження щодо одержання подарунків.

Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» *подарунком є грошові кошти або інші майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи¹, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову*. Таке розуміння подарунка є значно ширшим за передбачений у цивільному законодавстві «дарунок»², яким можуть бути лише рухомі речі, зокрема гроші та цінні папери, нерухомі речі та майнові права (тобто перша складова антикорупційного подарунку – «майно»). Відповідні об'єкти мають бути одержаними безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, щоб кваліфікуватися як подарунок. При цьому поняття «мінімальна ринкова ціна» не отримало законодавчого закріплення³. В економічній теорії мінімальна ціна визначається як така, що дає

¹ До нематеріальних активів включаються не лише традиційні права інтелектуальної власності, але й (з огляду на оновлений у жовтні 2019 р. зміст п. 6 ч. 1 ст. 46 Закону «Про запобігання корупції») криптовалюти. Відповідне нормативне уточнення було затребуване практикою і дозволило виключити термінологічні різно трактування і навіть спроби обійти антикорупційні приписи.

² Це не єдиний випадок специфічного трактування антикорупційними приписами усталених в інших галузях законодавства положень: а) визначене антикорупційним законом коло близьких осіб є значно ширшим за коло таких осіб за ПК України, а коло членів сім'ї – за коло таких осіб за процесуальними кодексами; б) вимоги ст.ст. 205, 218, 220, 719 ЦК України щодо форми договору не враховуються при виявленні порушення обмежень щодо одержання подарунків тощо.

³ У п.п. 14.1.219 п. 14.1 ст. 14 ПК України є лише визначення ринкової ціни як ціни, за якою товари (роботи, послуги) передаються іншому власникові за умови, що продавець бажає передати такі товари (роботи, послуги), а покупець бажає їх отримати на добровільній основі, обидві сторони є взаємно незалежними юридично та фактично, володіють достатньою інформацією про такі товари (роботи, послуги), а також ціни, які склалися на ринку ідентичних (а за їх відсутності – однорідних) товарів (робіт, послуг) у порівняних економічних (комерційних) умовах.

можливість виробникові (продавцеві) відшкодувати собівартість виробництва та реалізації товару, а також змінити своє конкурентне становище на ринку відповідно до цінової політики. Хоча собівартість і може бути об'єктивним критерієм мінімальної ринкової ціни, фахівці зазначають, що за певних умов (надлишки товару, нестача попиту тощо) ринкова ціна стає навіть нижчою за собівартість¹.

Усі подарунки для державних службовців слід класифікувати на три групи:

1) **заборонені за будь-яких умов.** Це подарунки, що вимагаються, просяться, одержуються службовцем для себе чи близьких йому осіб² від юридичних або фізичних осіб: а) у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (напр., якщо після надання в установленому законом порядку адміністративної послуги приватна особа вирішила «подякувати» службовцеві у вигляді того чи іншого подарунку); б) якщо особа, яка дарує, перебуває у підпорядкуванні публічного службовця (так, протиправним буде отримання подарунку від підлеглого на особисте свято незалежно від того, що дарування відбувається у позаробочий час і поза приміщенням органу, де працюють особи). З огляду на відсутність зворотної заборони, отримання подарунків від керівників (за умови дотримання ситуаційних і кількісних застережень) є допустимим;

2) **дозволені без будь-яких застережень.** Це подарунки, які:

а) даруються близькими особами. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» такими особами є: а) члени сім'ї, до кола яких належать дві підгрупи суб'єктів: особи, які перебувають у шлюбі з публічним службовцем, та його неповнолітні діти (неза-

¹ Кадигроб С. Антикоруptionні обмеження: подарунки. Визначення мінімальної ринкової ціни. *Держслужбовець*. 2015. № 5. <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7888.html>.

² Необхідно розрізняти прийняття службовцем подарунку для близької особи (на що поширюються відповідні обмеження) та прийняття службовцем подарунку від імені близької особи, якщо він діє як її законний представник. Так, коли подарунок дарується малолітній дитині на її особисте свято підлеглою батькові/матері особою, то батько/мати приймають такий подарунок не «для», а «від імені» близької особи. Відмовитися від подарунка у подібній ситуації батьки не мають права, адже будь-які правочини щодо відмови від майнових прав дитини не можуть вчинятися без дозволу органу опіки та піклування (ст. 177 СК України).

лежно від того, чи спільно проживають); будь-які інші особи, які спільно проживають (не менше 183 днів протягом року¹), пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки сімейного характеру із публічним службовцем, зокрема особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. Уточнення про «сімейний характер» взаємних прав і обов'язків має важливе значення, адже відсутність такого положення в Законі «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. (втратив чинність) створювала підстави для розгляду як близьких осіб таких суб'єктів, що лише спільно проживали в кімнаті гуртожитку; чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням (названі особи є близькими незалежно від того, чи спільно вони проживають та чи об'єднані спільним побутом)²;

б) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. Загальнодоступність означає, що відповідною перевагою (знижкою) може скористуватися будь-яка особа за рівних для всіх бажаних умов або будь-яка особа за рівних умов, яка може взяти участь у розіграші призів, премій, бонусів тощо;

¹ Цей кількісний показник «спільного проживання» визначений Законом «Про запобігання корупції» для цілей декларування (прим. до ст. 46). Проте, як видається, він може служити пізнавальним орієнтиром і для інших антикорупційних механізмів (з огляду на відсутність нормативної конкретизації).

² Щодо антикорупційного терміна «близькі особи» слід зазначити таке: а) в його змісті деякі суб'єкти дублюються – «особи, які перебувають у шлюбі» як вид членів сім'ї та «чоловік, дружина» у переліку прямо названих близьких осіб (подібне є недоліком юридичної техніки); б) коло близьких осіб може зазнавати динаміки – лише в жовтні 2019 року до нього було зараховано двоюрідних братів/сестер, рідних братів/сестер іншого з подружжя, рідних племінників, рідних дядько/тітка, батьків дружини (чоловіка), сина (дочки). Означене розширення може свідчити про більш загальну тенденцію – збільшення сфери упорядкувального/регулюючого впливу антикорупційного законодавства.

3) *подарунки, що дозволені за умов дотримання ситуаційно-кількісних застережень*. До цієї групи належать подарунки від неблизьких осіб, які можуть бути прийнятими з дотриманням трьох умов: а) вони відповідають загально визнаним уявленням про гостинність¹; б) вартість таких подарунків не перевищує одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого на день прийняття² подарунка, одноразово; в) сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб³) упродовж року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, установлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Якщо отримання такого подарунку відбувається 3 липня 2021 р., то його вартість (одноразово) не може перевищувати 2379 грн (розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установлений

¹ Дотримання умов гостинності слід розцінювати як самостійну і первинну кваліфікаційну ознаку допустимості отримання подарунку від неблизької особи (незалежно від його грошового виміру). Таким чином, протиправним слід вважати отримання публічним службовцем на особисте свято подарунка від неблизької особи, яка не перебуває із ним у жодних соціальних зв'язках і, наприклад, не є запрошеною на відповідну урочистість. Первинне значення тут має відсутність умови «гостинності», а не вартість набутого майна.

² У законодавстві є відсутньою чітка регламентація поведінки службовця у разі одержання від неблизької особи подарунку, що перевищує допустиму вартість, якщо встановлення цього факту відбулося після прийняття подарунка. Відповідно до цивільно-правових приписів дарування вважається таким, що відбулося, з моменту прийняття подарунка; це вимагає від публічного службовця визначати вартість подарунків, які даруються йому неблизькими особами, до того, як їх буде прийнято.

³ Відсутньою є законодавча деталізація стосовно способів розрахунку вартості при отриманні подарунку від групи осіб, тому ускладненою стає кваліфікація випадків, коли упродовж року одна особа дарувала подарунки (з різних нагод) у складі окремих груп або декілька разів у групі та декілька разів індивідуально. Як видається, первинне значення має характер «групи». Якщо певна кількість осіб формалізована у вигляді політичної партії, громадського об'єднання, релігійної громади тощо, то подарунок(и) від такої групи слід трактувати як від одного джерела, оскільки такі колективи є одиничним суб'єктом правовідносин. Наступні подарунки від члена такого колективу варто оцінювати окремо, без урахування його ймовірної участі у колективному подарунку. Подарунки ж від неформалізованих груп (певна кількість друзів, сусідів, товаришів по спортивній секції тощо) більш виправдано трактувати як сукупність індивідуальних подарунків та оцінювати їх допустиму вартість, базуючись на розмірові внеску одного учасника такої стихійної, разово сформованої, групи.

на час прийняття), але сукупна вартість подарунків із відповідного джерела за рік не може перевищувати 4540 грн (подвійний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на початок 2021 р. – 2270 грн). Рішення, ухвалені публічним службовцем на користь особи, від якої він чи його близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що ухвалені в умовах конфлікту інтересів, а тому підлягають скасуванню (ч. 4 ст. 23 антикорупційного закону). При цьому прикладне значення відповідного припису є доволі абстрактним, адже: а) службовець не може і не має знати усіх суб'єктів, від яких його близькі особи (зокрема і нечлени сім'ї – правнук, теща, невістка, дядько ...) отримували подарунки; б) законом не визначається строк, протягом якого в минулому отримувався подарунок (буквальне трактування заборони вимагає її поширення на осіб, від яких будь-коли отримувалися подарунки)¹.

Обмеження щодо подарунків не поширюється на благодійну допомогу, яка може надаватися публічним службовцям відповідно до Закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації» на цілі та за умов, передбачених цим Законом, від юридичних чи фізичних осіб (зокрема у формі благодійних пожертв). Законність ухвалення такої допомоги опосередковано впливає зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 46 та п. 1 ч. 2 ст. 60 Закону «Про запобігання корупції». В останньому приписі серед іншого зазначається, що не може бути віднесеною до інформації з обмеженим доступом інформація про розміри, види благодійної та іншої допомоги, що одержується публічними службовцями від фізичних та юридичних осіб.

Окремим видом подарунків, що можуть прийматися публічним службовцем, є *подарунки державі*, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям. Такі подарунки: даруються з офіційної нагоди (делегація, державне свято тощо); даруються у публічній обстановці; приймаються лише особою, уповноваженою діяти від імені держави,

¹ Тому виправданим є передбачене в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки завдання щодо запровадження «правила визначення періоду, протягом якого особі забороняється ухвалювати рішення чи вчиняти дії на користь особи, яка надала подарунок» (пп. 2 п. 2.3.2.). Водночас видається очевидною неуніверсальність і невинятковість такого (майбутнього) темпорального правила, адже велика вартість/цінність подарунка (напр., у вигляді будинку) може зумовлювати довготривалу чи безстрокову упередженість обдарованого.

територіальної громади, органу та ін.; є публічною власністю, а тому впродовж місяця передаються органу, підприємству, установі чи організації.

Згідно з правилами запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка публічний службовець у разі надходження відповідної пропозиції зобов'язаний невідкладно **вжити чотирьох заходів**:

- 1) відмовитися від пропозиції;
- 2) за можливості ідентифікувати особу, яка її зробила;
- 3) залучити свідків, якщо це можливо, зокрема зі співробітників;
- 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Якщо ж службовець виявив у своєму службовому приміщенні чи отримав майно, що може бути неправомірною вигодою або забороненим подарунком, він зобов'язаний невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу.

Відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями передбачено ст. 172-5 КУпАП. За вчинення правопорушення уперше до публічного службовця застосовується штраф та конфіскація одержаного подарунку (ч. 1); за повторне (упродовж року) вчинення проступку: підвищений розмір штрафу, конфіскація одержаного подарунку та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік (ч. 2). Щодо цього слід зазначити таке:

по-перше, конфіскація подарунку не завжди може бути застосована, адже якщо подарованими були споживчі товари, то на момент розгляду і вирішення справи вони часто вже не існують, а адміністративно-деліктне законодавство не передбачає механізму заміни конфіскації сплатою вартості речей, що мали бути конфіскованими (у таких випадках суд зазначає про відсутність можливості застосувати один із видів стягнення);

по-друге, ч. 2 ст. 172-5 КУпАП передбачає одночасне безальтернативне застосування трьох стягнень за одне правопорушення, що прямо суперечить змістові ч. 2 ст. 25 КУпАП: «за одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і

додаткове стягнення». Зазначене ілюструє недоліки нормотворчої техніки та фрагментарність розвитку адміністративно-деліктного законодавства, але не нівелює потреби застосування такої потрійної санкції;

по-третє, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю може бути застосовано не до всіх видів публічних службовців. Адже державних службовців при первинному вчиненні виду адміністративного правопорушення, що розглядається, пов'язаного з корупцією, буде звільнено зі служби та обмежено в реалізації права на державну службу строком та три роки, тобто для таких осіб повторне вчинення проступку упродовж року є виключеним, адже вже після первинного правопорушення вони втратять свій статус публічного службовця. Виходячи зі сказаного, ч. 2 ст. 172–5 КУпАП може застосовуватися лише щодо публічних службовців, для яких не передбачено припису про безумовне звільнення у разі вчинення адміністративного проступку, пов'язаного з корупцією (напр., для депутатів місцевих рад).

11.3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Відповідно до ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» публічним службовцям **забороняється**: 1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю; 2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді у раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації).

Із цих правил існує два **винятки**: 1) вони не поширюються на депутатів Верховної Ради АРК, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних та патронатних службовців державних органів

(тієї їх частини, якої антикорупційні приписи стосуються взагалі¹); 2) Конституція України (ст.ст. 78, 120, 127, 131, 148) передбачає обмежувальне (без права на медичну практику, спортивне інструкторство та суддівство) формулювання сумісництва для народних депутатів, членів Уряду, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, суддів, членів Вищої ради правосуддя, суддів КСУ. Здійснення зазначених видів медичної та спортивної активності на оплачуваній основі указаними особами буде порушенням вимог щодо сумісництва. Водночас подібна відмінність у наділенні правами базується не на значущій/сутнісній підставі, зумовлена перш за все проблемами законотворчості та важкістю внесення змін до Основного Закону, а тому (з природно-правового погляду) має бути усунутою².

Для правильного розуміння заборонених видів сумісництва та суміщення слід урахувувати, що: а) забороненою є саме оплачувана діяльність, тобто така активність, за яку передбачено отримання винагороди (систематично чи одноразово, у грошовому чи натуральному вираженні); ідентичним чином і вхідження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради організації буде протиправним, лише якщо остання має на меті отримання прибутку; б) заборонено займатися саме оплачуваною діяльністю, а тому отримання доходів у вигляді дивідендів, роялті, відсотків на депозитний рахунок (інших пасивних доходів) є дозволеним; в) заборона поширюється на увесь час перебування особи у статусі публічного службовця (зокрема і на вихідні дні та період перебування у будь-яких із передбачених законодавством видів відпусток); г) не важливо,

¹ Відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» обмеження щодо сумісництва та суміщення не поширюються на парламентських патронатних службовців (консультантів народних депутатів, працівників секретаріатів спікера чи його заступників, працівників секретаріатів депутатських фракцій/груп). Водночас ці службовці з березня 2020 рр. є взагалі виключеними зі сфери дії антикорупційного закону (але чомусь і надалі згадується як суб'єктні «винятки» з нього ст. 25 – яскравий приклад беззмістовного правового припису, зайвого нормативного матеріалу).

² Обмежувальні переліки дозволеного сумісництва можуть починатися і безпосередньо з рівня законів (а не як кореляція до конституційних вимог). Наприклад, ст. 66 Закону «Про Національну поліцію» зараховує до дозволених видів службового сумісництва поліцейських лише науково-педагогічну, наукову та творчу діяльність. У зв'язку із цим відзначена проблема негармонійності вимог є ще більш широкою.

якою діяльністю особа почала займатися раніше (іншою оплачуваною чи публічною службою), інша оплачувана діяльність (якщо її не віднесено до дозволених видів) має бути припиненою; д) потрібно широко трактувати зміст сумісництва та суміщення, які (на відміну від їх визначення у трудовому законодавстві) не обмежуються єдиною формою закріплення – трудовим договором; ж) дозволени види діяльності (викладацька, наукова і творча, медична практика, інструкторська та суддівська практика зі спорту) є допустимими, якщо втілюються на основі трудового договору або цивільно-правової угоди, але вони не можуть реалізовуватися як вид підприємництва у відповідній сфері (підприємництво є забороненим у будь-якому вигляді).

Стосовно дозволених видів сумісництва слід зазначити таке:

1) **викладацька діяльність** – діяльність, що спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо) та провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким таку форму викладацької діяльності заборонено законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору. Таку дефініцію закріплено у п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону «Про освіту»¹ від 05.09.2017 р., яким було усунуто більшість наявних раніше суперечностей стосовно розуміння викладацької діяльності та розширено її зміст до активності, яка: може здійснюватися як у навчальному закладі, так і поза його межами; не обов'язково пов'язана зі здобуттям певного освітнього ступеня та отриманням офіційного документа про освіту; втілюється не лише педагогічним чи науково-педагогічним працівником, але й іншими фізичними особами; втілюється не лише на основі трудового договору; не завжди вимагає наявності у відповідної особи фахової освіти з тематики викладацької діяльності²;

¹ Про освіту: Закону України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII.

² Якщо публічний службовець на підставі цивільного правочину виконував функції модератора або лектора на заході, організованому громадською організацією та присвяченому питанням рибальства, то подібна оплачувана діяльність має бути визнана викладацькою. Висхідним критерієм ідентифікації останньої є спрямованість на «формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей».

2) **наукова діяльність** – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження; результатом перших є гіпотези, теорії, нові методи пізнання, відкриття законів природи, невідомих раніше явищ і властивостей матерії тощо, а результатом других – нові знання, призначені для створення нових або удосконалення існуючих матеріалів, продуктів, пропозиції щодо виконання актуальних науково-технічних завдань тощо (ст. 1 Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність»¹);

3) **творча діяльність** – індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність (ст. 1 Закону «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»²). Культурна цінність визнається за твором, який має художнє, історичне, етнографічне, наукове, естетичне та ін. значення;

4) **медична практика** – це діяльність у сфері охорони здоров'я, яка здійснюється з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування³ професійно підготовленими медичними працівниками на підставі отриманої відповідними закладами або фізичними особами-підприємцями (за наймом яких утілюється медична практика) ліцензії;

5) **спортивне суддівство є діяльністю спортивних суддів** – фізичних осіб, які пройшли спеціальну підготовку й отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати до-

¹ Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 25.11.2015 р. № 848-VIII.

² Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР.

³ Медичною практикою визнається діяльність у сфері охорони здоров'я виключно людини. Тому не дивно, що зайняття ветеринарною медициною кваліфікується як заборонене сумісництво/суміщення та призводить до відповідальності публічних службовців за ст. 172-4 КУпАП. Цей підхід відповідає класифікації галузей знань, діючому адміністративному та господарському законодавству, але водночас і створює підґрунтя для критичних розсудів-запитань: якою є онтологічна відмінність між «лікуванням» тварин і людей? Чим обумовлена різна корупціогенність активності, спрямованої на забезпечення здоров'я названих живих організмів? Чому ветеринарна практика (як заборонена) є більш небезпечною для цілей запобігання корупції, ніж медична практика (як дозволена)?

тримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів (ст. 41 Закону «Про фізичну культуру і спорт»¹). Чинний в Україні порядок допускає присвоєння кваліфікаційних категорій спортивним суддям лише з визнаних видів спорту, а тому суддівська діяльність із невизнаних видів спорту, яка здійснюється на оплатних умовах, буде кваліфікуватися як порушення антикорупційних обмежень;

б) *інструкторська практика зі спорту* (нормативна дефініція є відсутньою) – професійна діяльність фізичної особи, яка має спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту та безпосередньо здійснює фізичне виховання спортсменів у процесі їх спортивної підготовки, інших фізичних осіб у процесі проведення фізкультурно-оздоровчої, спортивно-масової роботи, проведення інших заходів, необхідних для спортивної підготовки спортсменів (команд спортсменів), а також здійснення керівництва тренувальною і (чи) змагальною роботою спортсменів (команд спортсменів)². Слід зазначити, що до офіційного закріплення у 2017 р. поняття «викладацька діяльність» існувала невизначеність стосовно можливості зарахування інструкторської практики до видів такої діяльності (необхідно було враховувати умови відповідної практики, спосіб її юридичного оформлення, статус закладу, в якому вона здійснювалася, освіту інструктора тощо). На теперішній час відповідне зарахування є цілком допустимим і значною мірою простішим.

11.4. Обмеження спільної роботи близьких осіб. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування

Обмеження спільної роботи близьких осіб для публічних службовців полягає в тому, що вони не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у

¹ Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-ХІІ.

² Годусева К. Поняття інструкторської та суддівської практик зі спорту в антикорупційному законодавстві України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4(12). С. 49–50. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/12-2016/godueva.pdf>.

зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Під прямим підпорядкуванням слід розуміти відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, зокрема через вирішення (участь у вирішенні) питань ухвалення на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням (ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»). Прямих керівників (як і відносин прямого підпорядкування) може бути декілька; той прямий керівник, що є найближчим до публічного службовця, називається безпосереднім.

Для правильного трактування відносин прямого підпорядкування слід враховувати, що:

а) *пряме підпорядкування* має місце за наявності відносин прямої організаційної або правової залежності службовця від керівника; якщо залежність є, але вона є непрямною, то антикорупційне обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не застосовується (напр., не є прямим керівником для працівника юридичного управління керівник управління документообігу або для працівника господарського відділу – керівник відділу кадрів¹);

б) вирішення (участь у вирішенні) питань ухвалення на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контроль за їх виконанням – це перелік можливих форм *прямої залежності*, що не є вичерпним (наприклад, про пряме підпорядкування може свідчити наявність у керівника правомочності на визначення та перегляд обсягу посадових повноважень);

в) *участь у вирішенні питань ухвалення на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контроль за їх виконанням*, зазвичай (але не завжди) свідчить про наявність відносин прямого підпорядкування; інколи такі повноваження можуть мати місце і без відносин прямого підпорядкування (так, кандидатури на посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади погоджуються з головами місцевих державних адміністрацій, тобто останні беруть участь у процедурі ухвалення на службу, але не є прямими керівниками для очільників указаних територіальних

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / О. Банчук та ін.; наук. ред. Хавронюк М. Київ: Ваіте, 2018. С. 37.

органів). Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а «координація» (як і «спрямування») фактично є послабленою формою відносин підпорядкування, яке доцільно назвати непрямым підпорядкуванням.

Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб *не поширюються* на:

1) присяжних (антикорупційний закон поряд із присяжними називає і народних засідателів, однак на теперішній час цей судовий інститут уже ліквідовано);

2) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним із них статусу виборної особи (обрання головою ради, головою суду тощо);

3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах. Сільські населені пункти – це села і селища (але не селища міського типу). Гірські населені пункти – міста, селища міського типу, селища, сільські населені пункти, що розташовані у гірській місцевості, мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність (ст. 1 Закону «Про статус гірських населених пунктів»). Критеріями надання статусу гірського населеного пункту є: висота розташування (понад 400 м над рівнем моря), рельєф (байраки, водотоки), крутизна схилів (12 градусів і більше), обсяг сільськогосподарських угідь (менше 0.6 га на одного жителя), суворі кліматичні умови. В Україні 715 населених пунктів мають статус гірських.

Для дотримання обмежень щодо спільної роботи близьких осіб передбачено такі *зобов'язання*:

1) для претендентів на посаду публічної служби – повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб;

2) для публічних службовців у разі виникнення обставин, якими порушуються обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, – у п'ятнадцятиденний строк вжити заходів щодо усунення таких обставин.

Якщо ж факт спільної роботи близьких осіб не буде усунуто, то в місячний строк з моменту його виникнення публічний службовець підлягає: а) переведенню за його згодою на іншу посаду, яка містить пряме підпорядкування близьких осіб; б) звільненню (якщо пере-

ведення не є можливим). Із двох публічних службовців, що є близькими особами, звільняється той, хто перебуває у підпорядкуванні.

Відповідно до п. «е» ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН проти корупції заходи запобігання корупції можуть включати, *inter alia* (серед іншого), установлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, яких такі державні посадові особи виконували у період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд¹.

Відповідне положення має вираження у передбаченій національним законодавством групі обмежень після припинення публічної служби, яка містить заборони:

1) укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо публічні службовці упродовж року до дня припинення служби здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи ухвалення відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців. Така заборона діє упродовж року з дня припинення публічної служби. Її порушення є підставою для припинення укладеного трудового договору та визнання недійсним вчиненого правочину. Окрім звичайних позивачів, публічно уповноваженим на звернення до суду у відповідному випадку є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Наприкінці 2019 р. з'явилося фрагментарне (лише для одного спеціального виду служби) деліктне забезпечення відповідної заборони укладати договори/правочини – КУПАП було доповнено ст. 172-8-1 «Порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»²;

¹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003.

² Така юрисдикційна неповнота обумовлює актуальність передбаченого у проекті Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки завдання щодо встановлення адміністративної відповідальності «за порушення обмежень на участь у певних праводносинах після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» (пп. 5 п. 2.3.2.).

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відомою у зв'язку з виконанням службових повноважень (крім випадків, якщо відповідна інформація з обмеженим доступом є суспільно необхідною). Часові межі застосування заборони не є передбаченими позитивним правом, а тому слід вважати, що вона діє на невизначений строк (постійно). Слід наголосити, що нехтування цією заборonoю не може мати наслідком притягнення до відповідальності за ч. 1 ст. 172-8 КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень», оскільки суб'єктами передбаченого нею правопорушення є діючі (а не колишні) публічні функціонери;

3) представляти інтереси будь-якої особи у справах (зокрема в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, в якому особа працювала на момент припинення публічної служби. Заборона діє упродовж року з дня припинення службової діяльності. Її забезпечення відбувається через звернення НАЗК до суду з вимогою про визнання договору на представництво недійсним та (за наявності підстав) про визнання недійсними досягнутих під час такого представництва домовленостей (напр., у разі представництва інтересів у комерційних операціях тощо). Слід вести мову і про нагальність певних процедурно-процесуальних наслідків і процедурно-процесуальних перешкод для доступу до розгляду справи відповідного представника, однак такі наслідки та перешкоди чинним законодавством прямо не закріплюються.

11.5. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Відповідно до ч. 4 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції кожна держава-учасниця прагне згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права створювати, підтримувати і зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості та запобігають виникненню конфлікту інтересів. Закон України «Про запобігання корупції» виокремлює два види конфлікту інтересів, щодо яких здійснюються заходи запобігання та врегулювання, – потенційний і реальний.

Потенційний конфлікт характеризується такими ознаками: а) наявність у публічного службовця приватного інтересу у сфері, в якій він виконує свої службові чи представницькі повноваження; б) це може¹ вплинути на об'єктивність чи неупередженість ухвалення ним рішень або на вчинення чи невчинення ним дій під час виконання своїх повноважень. При цьому під **приватним інтересом** розуміється будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зокрема зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, зокрема тими, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях (ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Реальний конфлікт інтересів має місце, якщо: а) існує суперечність між приватним інтересом публічного службовця та його службовими чи представницькими повноваженнями; б) це впливає на об'єктивність або неупередженість ухвалення ним рішень або на вчинення чи невчинення ним дій під час виконання своїх повноважень.

Отже, *перехід від потенційного конфлікту інтересів до реального відбувається тоді, коли наявний у сфері службової діяльності приватний інтерес суперечить службовим чи представницьким повноваженням, і це реально впливає (а не просто «може вплинути») на належне здійснення публічних владних функцій.*

З огляду на потреби правозастосування, у Листі Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22.05.2017 р. «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією»², деталізуються **ознаки** реального конфлікту інтересів, для ідентифікації якого необхідно встановити одночасну сукупність таких фактів: а) наявність у публічного службовця приватного інтересу, якого має

¹ Слід розрізняти дві можливості: можливість виникнення потенційного конфлікту інтересів (коли за певних умов ймовірним є входження приватного інтересу до сфери службових повноважень) та можливість впливу приватного інтересу (що вже існує у сфері службових повноважень) на об'єктивність та неупередженість публічного службовця. Лише у другому випадку має місце конфлікт інтересів (потенційний).

² Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією: Лист Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22.05.2017 р.

бути чітко сформульовано (артикульовано) та визначено; б) наявність факту суперечності між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями із зазначенням того, в чому саме ця суперечність має вияв або впливає на ухвалення рішення; в) наявність повноважень на ухвалення рішення¹; в) наявність факту реального впливу суперечності між приватним та службовим чи представницьким інтересом на об'єктивність або неупередженість рішення.

При цьому, якщо у службовця виникають сумніви щодо наявності в нього конфлікту інтересів, він має право звернутися за роз'ясненнями до Національного агентства з питань запобігання корупції². Стосовно такого звернення діє принцип «мовчазного заперечення» (на противагу відомому у публічному адмініструванні принципу «мовчазної згоди»), адже якщо службовець не отримав підтвердження про відсутність конфлікту інтересів (або не отримав відповіді), то він має вважати, що конфлікт інтересів існує, та зобов'язаний вжити заходів щодо врегулювання відповідної ситуації. При отриманні публічним службовцем підтвердження стосовно відсутності конфлікту інтересів його має бути звільнено від відповідальності у разі подальшого виявлення у його діях (щодо яких було звернення) конфлікту інтересів.

Стосовно конфлікту інтересів у публічних службовців існують **зобов'язання**:

а) вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів;

б) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли службовець дізнався чи мав дізнатися про наявність у нього будь-якого конфлікту інтересів. Повідомлення адресується безпосередньому керівникові, а якщо посада публічної служби не перед-

¹ Наприклад, конфлікт інтересів є відсутнім в особи, яка здійснює лише попередню підготовку проекту рішення або збирає статистичну чи іншу інформацію, що має лягти в основу майбутнього рішення компетентного суб'єкта.

² До жовтня 2019 р. таке звернення визначалося як обов'язок службовця (що дивним чином поєднувало міру необхідної поведінки із суб'єктозалежним абстрактним поняттям «сумніви») та мало направлятися до територіальних органів НАЗК (у зв'язку з тим, що їх фактично не створено, компетентним органом по розгляду звернень було визначено сам центральний орган).

бачає наявності безпосереднього керівника або йдеться про посаду в колегіальному органі – НАЗК або колегіальному органу¹;

в) не вчиняти дій та не ухвалювати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, а також не спонукати підлеглих до будь-яких протиправних діянь на користь своїх приватних інтересів або інтересів третьої особи;

г) вживати заходів щодо врегулювання² конфлікту інтересів. Захід самостійного врегулювання конфлікту інтересів:

д) відбувається у спосіб позбавлення відповідного приватного інтересу (якщо природа інтересу допускає можливість його позбавитися);

ж) пов'язаний з потребою надавати керівникові документи, що підтверджують факт позбавлення приватного інтересу (якщо природа інтересу та спосіб позбавлення від нього передбачають ймовірність документального підтвердження³).

У разі, якщо із суб'єктивних або об'єктивних причин позбавлення приватного інтересу не відбулося, застосовуються **заходи зовнішнього врегулювання** конфлікту інтересів, яких існує шість:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, ухвалення рішення чи участі в його ухваленні;

2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою владних повноважень (утілюється у формі перевірки іншим працівником органу стану чи результатів виконання завдань, перевірки

¹ Суб'єкти, які отримали повідомлення публічного службовця про наявність у нього конфлікту інтересів, повинні зробити таке: а) безпосередній керівник або керівник органу – ухвалити рішення про врегулювання конфлікту інтересів та повідомити про нього службовця (упродовж двох робочих днів); б) НАЗК – роз'яснити службовцеві порядок його дій щодо врегулювання конфлікту інтересів (упродовж семи робочих днів).

² Ужиття заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів є значною мірою умовним «обов'язком» (п. 4 ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції») публічного службовця, оскільки самостійне врегулювання ним свого конфлікту інтересів є можливим лише в один спосіб – шляхом відмови від приватного інтересу, яка цілком справедливо (і більш вірно) визнається як право функціонера (ч. 2 ст. 29 Закону «Про запобігання корупції»).

³ Це загальний порядок самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Разом із тим для окремих функціонерів (чи їх статусів) зустрічаються спеціальні заходи такого врегулювання: самовідвід члена поліцейської комісії, розкриття суддею учасникам справи інформації про ймовірний конфлікт інтересів (якщо вони на підставі цього не заявили відвід), подання суддею добровільної декларації про приватні інтереси тощо.

рішень чи проектів рішень, виконання завдань у присутності іншого працівника органу або участі уповноваженої особи НАЗК у роботі колегіального органу у статусі спостерігача та без права голосу¹);

3) обмеження доступу особи до певної інформації;

4) перегляд обсягу службових повноважень;

5) переведення особи на іншу посаду (якщо вона відповідає її особистим і професійним якостям та є вакантною);

6) звільнення.

Щодо **умов** застосування цих заходів варто зазначити таке:

а) кожен із них може застосовуватися для врегулювання як потенційного, так і реального конфлікту інтересів;

б) перші два заходи застосовуються у випадках, коли конфлікт інтересів має тимчасовий характер², а чотири інших – лише коли він є постійним;

в) здійснення публічних повноважень під зовнішнім контролем, переведення на іншу посаду та звільнення – це заходи, що застосовуються за відсутності можливості використовувати інші заходи врегулювання; при цьому диференціювати їх потрібно саме на основі характеру конфлікту (тимчасовий – зовнішній контроль; постійний – переведення або звільнення);

г) усунення від виконання завдань, обмеження доступу до інформації або перегляд обсягу повноважень застосовується, лише якщо існує можливість покладення відповідних функцій на іншого службовця.

Оскільки наявність у публічного службовця³ підприємства або корпоративних прав також може породжувати конфлікт інтересів,

¹ Остання форма застосовується за рішенням колегіального органу у разі, коли неучасть особи, яка має конфлікт інтересів, призведе до втрати правомочності такого органу.

² НАЗК у 2017 р. роз'яснювало, що захід «зовнішній контроль» може застосовуватися як за тимчасового, так і постійного характеру конфлікту інтересів. Слід погодитися з позицією проф. О. Дудорова щодо того, що природа заходу корелює саме з тимчасовим конфліктом інтересів (Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. та ін.; наук. ред. Хавронюк М. Київ: Ваіге, 2018. С. 247).

³ Відповідна вимога не поширюється на депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у раді на постійній основі) та патронатних парламентських службовців. Згадування про останніх у п. 3 ч. 6 ст. 36 (як і в ч. 2 ст. 25) Закону «Про запобігання корупції» є «мертвим» приписом, оскільки таких патронатників у березні 2020 р. взагалі виключено зі сфери дії названого акта вищої юридичної сили.

для недопущення останнього Закон «Про запобігання корупції» (ст. 36) вимагає передати їх в управління. При цьому слід дотримуватися **вимог** щодо:

а) строків: здійснити передання упродовж 30 днів після призначення на посаду (або після відновлення можливості внесення змін до системи депозитарного обліку акцій, якщо стосовно конкретних акцій діяли обмеження);

в) суб'єкта: не передавати належні службовцеві підприємства або корпоративні права в управління членом сім'ї або суб'єктам господарювання, в яких працюють члени їх сім'ї;

в) форми: за допомогою укладення договору управління майном, договору про управління цінними паперами, іншими фінансовими інструментами і грошовими активами або договору про створення венчурного пайового інвестиційного фонду;

г) повідомлення: упродовж одного дня після передання підприємства або корпоративних прав в управління слід письмово повідомити про це НАЗК, надавши нотаріально засвідчену копію укладеного договору.

11.6. Правила етичної поведінки публічних службовців

Етика – учення про мораль та моральність, їх сутність і місце в житті людини. Звернення до вказаної філософської дисципліни у цьому розділі зумовлено двома **чинниками**:

по-перше, значною превентивною антикорупційною роллю етичних вимог, адже зазвичай лише сам факт їх дотримання убезпечує публічного службовця від вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень. Тому цілком справедливим є віднесення правил етичної поведінки до юридичних засобів запобігання корупції міжнародними та національними правовими актами (ст.ст. 8, 11 Конвенції ООН проти корупції, розділ 6 Закону України «Про запобігання корупції»). Водночас слід визнати більш широку прикладну сферу упорядковуючого впливу етичних вимог, які протистоять учиненню більшості правопорушень на публічній службі та забезпечують дотримання службової дисципліни;

по-друге, існує низка організаційно-професійних чинників, які зумовлюють підвищене морально-етичне навантаження на публіч-

них службовців, вимагаючи окремої уваги до правил їх етичної поведінки. Серед відповідних чинників – «ефект акваріуму»¹; негативні соціальні стереотипи у сприйнятті публічної служби та значна конфліктність професійної честі; неспеціалізовані звернення та надмірні очікування з боку приватних осіб; можливість суперечностей між постконвенційною моральністю (за Л. Колбергом) та публічним обов'язком; невідповідність соціальної місії публічної служби рівню її престижу тощо.

Загальні вимоги щодо поведінки публічних службовців встановлюються Законом «Про запобігання корупції», який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Цей Закон уповноважив НАДС² на затвердження загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що було здійснено наказом від 05.08.2016 р.³ Окрім цих правил, існують етичні кодекси для окремих видів публічних службовців (поліцейських, суддів, прокурорів та ін.).

Розглядаючи принципи етичної поведінки публічних службовців як її основну змістовну характеристику, слід урахувувати два загальних аспекти:

1) деякі з висвітлених у цьому розділі антикорупційних обмежень та зобов'язань зараховуються до правил етичної поведінки публічних службовців (це приписи щодо конфлікту інтересів, нерозголо-

¹ Полягає у постійній увазі соціуму до публічних службовців, що часто має прояв у спостереженні за їх поведінкою у позаслужбовий період, супроводжується більш високими критеріями оцінки їх моральності та призводить до стабільної психологічної напруги (зумовленої потребою повсякчасного самоконтролю).

² Національне агентство України з питань державної служби.

³ Постановою Уряду від 11.02.2016 р. було затверджено Правила етичної поведінки державних службовців, які діяли до 23.03.2017 р. Таким чином, протягом більше семи місяців (05.08.2016 р. – 23.03.2017 р.) для державних службовців в Україні діяло два зводи етичних правил; незважаючи на вищу юридичну силу постанов КМУ, правозастосовним пріоритетом у цей період володіли етичні правила, прийняті центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, оскільки саме на нього законом покладено відповідну правотворчу функцію. Як відомо, можливим результатом діяльності інституцій вищого рівня вертикалі органів виконавчої влади як прояв їхньої контрольної влади є тільки «негативна нормотворчість», адже «позитивна нормотворчість» може призвести до підміни компетентного суб'єкта (особливо у випадках спеціального уповноваження).

шення інформації, подання декларації тощо). При цьому подібний підхід є характерним не лише для України, але й для більшості інших країн Центральної та Східної Європи;

2) значна частина етичних вимог поширюється на позаслужбове життя публічних службовців. Так, відповідно до Правил етичної поведінки поліцейських (п. 3 розділу 4) за будь-яких обставин і стосовно будь-якої людини як у робочий, так і в неробочий час поліцейський зобов'язаний дотримуватися норм професійної етики*.

Виходячи зі змісту чинних в Україні кодексів професійної етики, можна виокремити групу загальноправових принципів, яких зараховано до змісту етики (верховенство права, законність тощо) та власне етичних принципів. До переліку¹ останніх слід зараховувати принципи:

а) служіння державі та суспільству (чесне служіння і вірність державі, сприяння реалізації прав людини, сприяння у формуванні позитивного іміджу держави);

б) гідна поведінка (повага до гідності інших осіб, ввічливість та дотримання високої культури спілкування, доброзичливість і запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, недопущення дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам публічної служби чи негативно вплинути на репутацію публічного службовця). До змісту цього принципу зараховується і закріплена Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування вимога щодо недопущення використання нецензурної лексики чи підвищеної інтонації;

в) доброчесність (спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над приватними або корпоративними інтересами, неприпустимість використання державного майна в особистих цілях, недопущен-

¹ Заборона використання нецензурної лексики чи підвищеної інтонації, як і вимога про офіційно діловий стиль одягу публічного службовця, який має відповідати загальноприйнятим вимогам пристойності (п. 11 розділу 2 Загальних правил), є скоріше правилами службового етикету, ніж етики. Етикет – це зовнішньо-поведінковий аспект взаємодії між людьми; етика ж стосується внутрішньо-моральних засад такої взаємодії. Необхідно, щоб етикет публічного службовця базувався на високій етиці його поведінки; і навпаки, абсолютно неприйнятною є ситуація, коли вимоги етикету дотримуються як своєрідний формальний «церемоніал» та не ґрунтуються на стійких морально-етичних світоглядних позиціях службовця.

ня наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами, нерозголошення та невикористання інформації, що стала відомою у зв'язку з виконанням службових повноважень, недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих осіб);

г) політична нейтральність (недопущення впливу політичних інтересів на дії та рішення публічного службовця, відмова від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій, уникнення використання символіки політичних партій під час виконання своїх службових обов'язків тощо). Принцип політичної нейтральності не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади;

д) сумлінність (добросовісне, чесне та професійне виконання публічним службовцем своїх обов'язків, виявлення ініціативи і творчих здібностей, постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності та удосконалення організації службової діяльності, недопущення ухилення від ухвалення рішень та відповідальність за свої дії).

Закон «Про запобігання корупції» у розділі, присвяченому правилам етичної поведінки, встановлює для публічних службовців вимоги щодо дотримання загальноновизнаних етичних норм поведінки, ввічливості у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими (ст. 38), пріоритету публічного інтересу (ст. 39), політичної нейтральності (ст. 40), неупередженості (ст. 41), компетентності й ефективності (ст. 42), нерозголошення інформації (ст. 43) та утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (ст. 44). Ці вимоги охоплюються розкритими вище принципами етичної поведінки. Лише утримання від виконання незаконних рішень чи доручень прямо не названо у змістові якогось із принципів. Проте відповідна вимога не досягає рівня фундаментальної етичної засади публічної служби, будучи скоріше одним із прикладних аспектів доброчесності та сумлінності, що виявляється через зобов'язання службовця у разі отримання рішення чи доручення, щодо законності якого виникає сумнів, вчинити дві дії:

1) вимагати письмового оформлення рішення чи доручення (якщо його було виражено в усній формі);

2) негайно у письмовій формі повідомити керівника органу, в якому він працює, або органу вищого рівня (якщо рішення чи дору-

чення видано керівником органу, де працює службовець), або НАЗК (якщо публічний службовець є виборною особою).

Порушення правил етичної поведінки публічних службовців може призводити до різних **правових наслідків**:

1) адміністративної відповідальності за порушення антикорупційних обмежень та зобов'язань, яких водночас включено до правил етичної поведінки (КУпАП: ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю», ст. 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», ст. 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень», ст. 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції»);

2) дисциплінарної відповідальності, що є основним правовим наслідком порушення правил етичної поведінки публічних службовців. При цьому з'ясування змісту етичних вимог і відповідно визначення випадків їх порушення не є юридично формалізованим, його зазвичай пов'язано із суб'єктивним трактуванням керівником публічного службовця таких оціночних понять, як «загальновизнані етичні норми поведінки», «загальновизнані вимоги пристойності», «дія, що шкодить авторитету служби» тощо. І навіть якщо те чи інше діяння буде визнано порушенням етичних вимог, воно може кваліфікуватися за декількома видами дисциплінарних проступків. Так, неетична поведінка державного службовця у позаслужбовий час, що супроводжується нецензурною лексикою, посиленням на важливість своєї посади, застосуванням погроз і приниженням людської гідності, підпадає під ознаки трьох окремих видів дисциплінарних правопорушень (передбачених ч. 2 ст. 65 Закону «Про державну службу»):

- а) учинення дії, що шкодить авторитету державної служби;
- б) порушення правил етичної поведінки службовців;
- в) порушення Присяги державного службовця¹.

Учинення таких проступків передбачає застосування до службовця різних видів стягнення – догани, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з державної служби. Адміністративний розсуд щодо кваліфікації діяння за різними видами проступків (відповідно і щодо застосування різних санкцій) містить ознаки надмірної дискреції;

¹ Як порушення Присяги подібна ситуація кваліфікується, напр., у Постанові Верховного Суду України від 14.03.2017 р. № 21-3968а16, п/800/160/16.

3) інших наслідків порушення правил етичної поведінки, не пов'язаних з юридичною відповідальністю, але які також можуть мати правове значення. Це зокрема:

а) організаційно-процедурний наслідок у вигляді відводу (напр., члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, поведінка якого викликає сумнів у його безсторонності);

б) урахування дотримання правил етичної поведінки державно-го службовця під час щорічного оцінювання результатів його діяльності, що впливає на преміювання, планування кар'єри та виявлення потреби у професійному навчанні (ч.ч. 1 і 2 ст. 44 Закону «Про державну службу»).

Слід звернути увагу й на деяку негармонійність правового статусу публічних службовців у контексті етики. Етичними вимогами створюється образ публічного службовця, що є вірцевим представником українського суспільства, «кращим із кращих» поряд зі звичайним, не завжди етичним, населенням.

Реальність подібного «ідеального» суб'єкта є можливою лише за умов: а) адекватності вимог до нього, що не можуть кардинально розбігатися із загальним рівнем культури соціуму; б) гармонійності статусу публічного службовця та його елементів, пов'язаних з етикою. Правове буття носія владних повноважень має будуватися, виходячи із засад єдності прав і обов'язків, невіддільності останніх від зважених механізмів правового захисту.

Публічні службовці володіють правами і свободами людини, а тому вправі розраховувати на належну етичну поведінку, ідентично до будь-якої іншої особи. Можливо, навіть більше, адже йдеться про представника публічної влади, що мусить відстоювати загальний інтерес. Проте достатні та дієві засоби впливу на неетичну активність приватної особи є відсутніми. Зокрема фрагментарно утвердження залишається адміністративна відповідальність за неетичну поведінку приватної особи щодо публічних службовців. Стаття 185-3 КУпАП передбачає стягнення за прояв неповаги до суду; ст. 185-9 – за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, пов'язану з фізичним опором або образою. Якщо неетична поведінка здійснюється при особистому прийомі громадян, вона може містити також ознаки правопорушення, встановленого у ст. 173 «Дрібне хуліганство»: «нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що по-

рушують громадський порядок і спокій громадян...». Видається за необхідне запровадження адміністративної відповідальності за прояв неповаги стосовно всіх публічних службовців (а не лише суддів). Д. Лученко та О. Крестьянінов, вирішуючи питання щодо характеру правомочності судді щодо притягнення до відповідальності за прояв неповаги, наголошують на необхідності говорити не про право, а про прямий обов'язок судді. Науковці також додають, що дуже важливо, щоб у кожному конкретному випадку прояву неповаги до суду винна особа зазнавала негативних наслідків у результаті своєї протиправної поведінки. Тільки так можна зупинити стрімке зростання кількості випадків прояву неповаги до суду, що спостерігається на сучасному етапі¹. Подібна позиція є не менш актуальною і стосовно інших видів публічної служби, щодо яких у КУпАП взагалі є відсутніми статті, які закріплювали би відповідну юрисдикційну загрозу, гарантуючи етичну паритетність публічно-приватної взаємодії.

11.7. Фінансовий контроль щодо публічних службовців²

Основний захід антикорупційного фінансового контролю щодо публічних службовців пов'язаний із поданням ними декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація). Антикорупційний закон передбачає чотири види (типи) декларацій, які подаються в різний термін та охоплюють різні періоди.

1. **Щорічна декларація** за минулий рік, яка охоплює період з 1 січня до 31 грудня включно. Терміни її подання: з 00 годин 00 хвилин 1 січня

¹ Лученко Д., Крестьянінов О. Прояв неповаги до суду: проблематика застосування господарськими судами заходів адміністративної відповідальності : наук.-практ. посіб. Харків: Юрайт, 2015. С. 12.

² Обумовлено найменуванням Розділу 7 Закону «Про запобігання корупції» – «Фінансовий контроль». Водночас, науковці зазначають відсутність кореляції між терміном «фінансовий контроль» (яким в адміністративістиці позначається сукупність заходів щодо перевірки/забезпечення законності відносин щодо формування, розподілу та використання публічних грошових фондів) та змістом відповідного розділу (який охоплює декларування та інші заходи контролю/обліку майнового стану службовців, спрощено – їх приватні фінанси). Не виключено, що в нормативні та доктринальні тексти з часом буде введено більш доречну категорію (наприклад, «антикорупційний контроль фінансів»).

до 00 годин 00 хвилин 1 квітня (тобто до 24 години 00 хвилин 31 березня) року, наступного за звітним. Декларація подається незалежно від тривалості перебування особи у статусі публічного службовця (навіть один або декілька останніх днів звітного року), а також якщо призначення на посаду відбулося до 1 квітня наступного за звітним року. Виходячи з роз'яснень НАЗК, у випадку призначення особи на посаду з 1 січня до 1 квітня 2021 року, вона має обов'язок подати щорічну декларацію за 2020 рік – незважаючи на те, що особа не мала статусу службовця у 2020 році і що за цей рік нею вже подавалася декларація «кандидата».

2. *Декларація у зв'язку з припиненням публічної служби* (декларація «перед звільненням»), яка подається за період, не охоплений раніше поданими деклараціями. Термін її подання – не пізніше 20 робочих днів із дня припинення публічної служби (суб'єктом декларування фактично є особа, яка вже перестала бути публічним службовцем). Проте у випадку призначення особи на іншу посаду публічної служби протягом відмічених 20-и робочих днів, подавати декларацію перед звільненням не потрібно.

3. *Декларація після звільнення*, що охоплює період з 1 січня до 31 грудня року, в якому було припинено службу (суб'єктом подання теж є особа, яка вже перестала бути публічним службовцем). Термін подання такої декларації – до 1 квітня року, наступного за роком припинення службової діяльності.

4. *Декларація особи, що претендує на зайняття посади публічної служби* (декларантом є особа, яка не має статусу публічного службовця, але планує його набути), за минулий рік. Подається до моменту призначення або обрання на відповідну посаду; водночас, депутати Верховної Ради АРК і місцевих рад, сільські, селищні та міські голови, здійснюють відповідне декларування впродовж п'ятнадцяти календарних днів з дня набуття повноважень (фактично, вже володіючи статусом публічного службовця).

Упродовж семи днів після своєчасного подання будь-якої з декларацій особа має право подати виправлену декларацію (не більше трьох разів). Від обов'язку декларування звільняються військовослужбовці¹, якщо вони не проходять військову службу у вій-

¹ Військовослужбовці військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу, а також військові посадові особи з військовослужбовців військової служби за контрактом осіб рядового, сержантського і старшинського складу, молодшого офіцерського складу.

ськових комісаріатах і не займають інших посад публічної служби. Якщо ж особа все-таки зобов'язана подати декларацію, але не може зробити цього до 1 квітня у зв'язку з виконанням завдання в інтересах оборони під час дії особливого періоду, безпосередньою участю у веденні воєнних (бойових) дій, направленням до інших держав для участі в міжнародних операціях, для неї передбачено особливий строк декларування – упродовж 90 календарних днів із дня прибуття до місця проходження служби чи дня її закінчення.

Декларація подається за умов особистого заповнення особою відповідної форми на офіційному сайті НАЗК через власний персональний електронний кабінет суб'єкта декларування в системі Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – ЄДРД); входження до реєстру відбувається з використанням особистого кваліфікованого електронного підпису. НАЗК забезпечує відкритий цілодобовий доступ до ЄДРД; публічна частина реєстру обмежує відкритість деяких даних для захисту конфіденційної інформації про суб'єкта декларування та членів його сім'ї. Задекларована інформація про публічного службовця зберігається упродовж усього часу виконання публічних функцій, а також упродовж п'яти років після припинення служби; остання декларація, подана публічним службовцем, зберігається безстроково.

Стосовно декларацій здійснюється три види контролю¹:

1) щодо своєчасності подання (до цього контролю залучаються органи, де працюють суб'єкти декларування, на яких покладено обов'язок упродовж 10 робочих днів після завершення строку подання щорічної декларації перевірити, чи всі їх службовці подали декларації, та повідомити упродовж 3 робочих днів НАЗК про виявлені порушення);

2) щодо правильності та повноти заповнення (здійснюється автоматично засобами ЄДРД під час декларування);

3) логічний та арифметичний контроль, який передбачає дві складові: а) контроль відповідності відомостей декларації (порівняння складових інформації, що зазначена в декларації, з метою встановлення їх відповідності одна одній); б) контроль відповід-

¹ Положення Закону «Про запобігання корупції» щодо здійснення контролю/перевірки декларацій (ст.ст. 4-51) хоча й були визнані неконституційними (Рішення КСУ від 27.10.2020 р. № 13-р/2020), але відновлені змінами від 15.12.2020 р. (тепер це ст.ст. 51-1 – 51-4 антикорупційного акта вищої юридичної сили).

ності відомостей декларації відомостям реєстрів та баз даних (наприкінці 2019 р. НАЗК отримало автоматичний доступ до 16-ти необхідних реєстрів та баз даних для забезпечення дієвості цього виду контролю). Технічні умови логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування¹ передбачають базовий перелік із 93-х показників, які володіють різними ваговими коефіцієнтами та сукупно детермінують рейтинг ризику декларації. Серед найбільш значущих показників ризику: наявність готівкових коштів у сукупному розмірі понад 30 млн грн, наявність грошових активів у сукупному розмірі понад 200 млн грн, отримання подарунка вартістю 1 млн грн і більше, отримання виграшу/ призу вартістю 500 тис. грн і більше, наявність корпоративних прав у юридичній особі з іноземною реєстрацією головного офісу тощо.

Деякі декларації² підлягають повній перевірці, яка містить: з'ясування достовірності задекларованих відомостей; з'ясування точності оцінки задекларованих активів; перевірку на наявність конфлікту інтересів; перевірку на наявність ознак незаконного збагачення³ чи необґрунтованих активів⁴.

¹ Про затвердження Технічних умов логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Наказ НАЗК від 01.09.2020 № 381/20.

² Обов'язковій повній перевірці підлягають декларації: а) осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище (їх перелік зазначений у примітці до ст. 51-3 Закону «Про запобігання корупції»); б) осіб, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків (їх перелік затверджений Рішенням НАЗК від 17.06.2016 № 2); в) щодо яких було виявлено невідповідності за результатами логічного та арифметичного контролю; г) в яких суб'єктом декларування не було зазначено відомості про члена сім'ї у зв'язку з відмовою останнього надати відповідну інформацію (обрано позначку «член сім'ї не надав інформацію»).

³ Незаконним збагаченням відповідно до ст. 368-5 КК України є набуття публічним службовцем у власність активів, вартість яких більше ніж на 6500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян перевищує її законні доходи. Показово, що ст. 368-2 КК України (діяла до 26.02.2019 р.) починала кількісний вимір незаконного збагачення з 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Кратне збільшення «дозволеного» (не караного кримінально) збагачення понад законні доходи вважаємо негативною законодавчою тенденцією.

⁴ «Необґрунтованими» відповідно до ч. 2 ст. 290 ЦПК України є активи публічного службовця, різниця між вартістю яких і законними доходами особи у 500 чи більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Такі активи стягуються в дохід держави за позовом Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

НАЗК здійснює таку перевірку на підставі інформації про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей, отриманої від фізичних та юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших джерел. Здійснюватися захід може у період проходження декларантом публічної служби, а також протягом 3-х років після її припинення.

Окрім основного заходу антикорупційного фінансового контролю (декларування), існує два додаткових:

1) повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента суб'єктом декларування або членом його сім'ї, що подається до НАЗК у письмовій формі (поштою чи електронними засобами ЄДРД) упродовж 10 днів з моменту відкриття рахунку;

2) повідомлення про суттєві зміни в майновому стані¹ суб'єкта декларування, що подається упродовж 10 днів до НАЗК лише шляхом заповнення в ЄДРД електронної форми. З 1 січня 2020 р. цей вид антикорупційного фінансового контролю зазнав двох суттєвих оновлень: а) під «зміною» у майновому стані розуміється не лише отримання доходу чи придбання майна (як раніше), але й здійснення видатку (наприклад, дарування) на суттєву суму; б) тепер подавати відповідне повідомлення зобов'язані лише службовці, які або займають відповідальне та особливо відповідальне становище, або займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків.

Стаття 172-6 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за несвоєчасне подання без поважних причин декларації, неповідомлення чи несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані та за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації (якщо подані відомості відрізняються від достовірних на 100–500² прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня звітного року).

¹ Зміна майнового стану вважається суттєвою, якщо її розмір перевищує 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.

² Якщо задекларовані відомості відрізняються від достовірних на суму понад 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, то настає кримінальна відповідальність (ст. 366-2 КК України), а якщо на суму, меншу за 100 прожиткових мінімумів, то може бути задіяно лише дисциплінарну відповідальність.

Несвоєчасне подання декларації створює склад адміністративно-го проступку лише за відсутності поважних причин такого неподання. «Поважні причини» – оціночне поняття, зміст якого не деталізується в КУпАП та законодавстві про запобігання корупції. Як справедливо зазначив ЄСПЛ у п. 48 Рішення за справою «Устименко проти України»: «сама концепція «поважних причин» ... не є чіткою». Проте ця нечіткість є цілком природною, адже законодавець (з огляду на різноманітність та динамічність суспільного життя) не в змозі передбачити повний перелік значущих для правозастосування дій і подій (ні в конкретний момент часу, ні, тим більше – у перспективі). Абсолютна визначеність хоча й виключає загрози, властиві надмірній дискреції, водночас позбавляє можливості належно індивідуалізувати відповідальність, обумовлюючи невідповідність владних повноважень завданням юрисдикційного провадження. Отже, оціночне поняття «поважні причини» слід вважати таким, що віддано законодавцем на розсуд правозастосовного органу (суду) і має трактуватися останнім, виходячи з обставин розглядуваної справи. Відповідною причиною може бути визнано неспроможність особи подати вчасно декларацію у зв'язку з хворобою, перебуванням на лікуванні, внаслідок стихійного лиха, технічних збоїв офіційного веб-сайту НАЗК, витребуванням відомостей, необхідних для внесення в декларацію, перебуванням (триманням) під вартою тощо.

При цьому щодо кожної потенційно поважної причини під час правозастосування має бути встановлено:

- 1) її реальну наявність у конкретних життєвих обставинах;
- 2) її реальний вплив на можливість конкретної людини в конкретний період часу подати декларацію¹.

¹ Практика містить випадки, коли аналогічна обставина в одній справі визнається поважною причиною пропуску строку подання декларації, а в іншій – ні. Однак подібна розрізненість правозастосування сама по собі не свідчить про дефектність реалізації правового припису, якщо під час розгляду справ було чітко встановлено, що ідентична обставина в одній ситуації унеможливила виконання обов'язку, а в іншій – ні.

РОЗДІЛ 3

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

Глава 12

СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

12.1. Поняття публічного адміністрування. Рівні та режими публічного адміністрування

Починаючи розгляд сутності публічного адміністрування, слід сказати, що «публічне адміністрування» є основоположною категорією адміністративного права. Важливо знати, що єдиного загально-прийнятого визначення «публічного адміністрування» в науці адміністративного права немає, як і немає у вітчизняному законодавстві. Однак, публічне адміністрування – це реальність, без якої не можуть функціонувати публічно-владний механізм та сучасна наука адміністративного права. Поширеним є розуміння публічного адміністрування як підзаконної, юридично-владної діяльності суб'єктів публічного адміністрування виконавчо-розпорядчого характеру, спрямованої на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Детальніше поняття та ознаки публічного адміністрування розкриваються у Главі 1 цього підручника.

Отже, *публічне адміністрування* слід визначати як *вид публічно-владної діяльності з виконання публічно-управлінських, розпорядчих, сервісних, юрисдикційних та внутрішньо-організаційних заходів, що здійснюються суб'єктами публічного адміністрування у межах своїх повноважень, якого спрямовано на досягнення публічного інтересу в процесі гласної взаємодії з громадянським суспільством.*

Сутність публічного адміністрування має прояв у його *особливостях*, а саме:

- 1) *підзаконний характер* – здійснення публічного адміністрування на основі та на виконання законів та інших нормативних актів;
- 2) *організуючий характер* – владно-організуючий вплив на суспільні відносини і процеси з метою їх спрямування і впорядкування;
- 3) *спрямованість на задоволення публічного інтересу* – публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб цінності (потреби), які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічного адміністрування;
- 4) *системність* – систематична, безперервна діяльність, спрямована на збереження соціальної системи, її зміцнення та розвиток;
- 5) *універсальний характер* – тобто здійснюється завжди й усюди, де функціонують людські колективи (у часі та просторі);
- 6) *використання наявних правових та фактичних можливостей* для застосування позасудового, тобто адміністративного примусу;
- 7) *використання суб'єктами публічного адміністрування всього арсеналу наявних ресурсів*: правових, інформаційних, економічних, технічних, ідеологічних, організаційних;
- 8) *підконтрольний характер* діяльності.

Сутність публічного адміністрування також розкривається у таких його складових, як: рівні, режими, функції, методи та форми (інструменти).

Рівні публічного адміністрування відображають вертикальний поділ діяльності з публічного адміністрування залежно від обсягу повноважень по території. Виокремлюються такі рівні публічного адміністрування:

- 1) *загальнодержавний* (на всій території України);
- 2) *регіональний* (на рівні Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя);
- 3) *місцевий* (на рівні територіальної громади села, селища, міста).

Режим публічного адміністрування відображає особливості стилю управління, його якісні характеристики, що визначаються через дотримання принципів публічного адміністрування. Можна виокремити такі режими публічного адміністрування: авторитарний, демократичний, ліберальний, комбінований.

Авторитарний режим при прийнятті рішень характеризується жорсткою централізацією та, як правило, їх безальтернативністю. Публічна влада іде з одного управляючого центру, що складається

з одного керівника або вузької групи правлячої еліти, та безвладних органів публічного адміністрування, які мають виконувати рішення та вказівки центру. Для авторитарного режиму публічно-управлінської діяльності є характерною також сукупність засобів і прийомів, таких мотивацій управлінських дій і відносин, які постійно провокують конфлікти між публічною владою та громадянами. Мета публічно-управлінської діяльності нав'язується суспільству; вона не відображає публічних інтересів громадян.

Демократичний режим характеризується двосторонніми потоками інформації, а також контролем згори донизу та знизу догори. Контролююча діяльність є орієнтованою переважно на результат. Демократичний режим публічного адміністрування передбачає комплексне застосування різних методів адміністрування та стимулів: адміністративно-правових, економічних, соціальних, інформаційних, матеріальних і нематеріальних та інших – у рамках єдиного правового поля. Концептуальна ідея демократичного режиму: людина – мета, що визначає засоби її реалізації. Основна мотивація рішень – інтереси, цінності і цілі суспільства, людини. Демократичний спосіб прийняття та виконання рішень забезпечує інституціоналізацію конфліктів, їх регулювання і вирішення, а відповідно стимулює громадську згоду, але не конфронтацію. Суттєва особливість демократичного режиму полягає в його орієнтації на реалізацію необхідної різноманітності суспільних процесів, на блокування примусової уніфікації потреб та інтересів людей.

Ліберальний режим іноді називають стилем невтручання або мінімального втручання. Цей режим публічного адміністрування характеризується відсутністю ініціативи, постійним очікуванням вказівок керівництва, небажанням приймати на себе відповідальність за рішення та їх наслідки, коли вони є не бажаними.

12.2. Функції публічного адміністрування

Термін «функція» позначає роль та цільове призначення діяльності окремого суб'єкта і застосовується для окреслення особливостей будь-яких соціальних, технічних, біологічних, правових явищ.

Функції публічного адміністрування – це відносно самостійні й однорідні складові змісту діяльності з публічного адміністру-

вання, які відображають окремі напрями цієї діяльності, здійснюються уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань публічного адміністрування. Функції публічного адміністрування є елементом правового статусу суб'єкта публічного адміністрування, що відображає зміст та цільове призначення публічного адміністрування, яке забезпечується методами управлінського впливу та має на меті задоволення публічного інтересу.

Важливо знати, що в юридичній науці немає єдиної думки з приводу видів функцій публічного адміністрування. Проте, їх можна *класифікувати* за/у:

змістом, характером і обсягом впливу:

1) *загальні*, до яких належать:

а) організація (визначення організаційних положень, що встановлюють порядок адміністрування, регламентів, нормативів, вимог, відповідальності тощо);

б) планування (визначення мети, необхідних ресурсів, способів, строків, форм і методів поетапного контролю за діями об'єкта);

в) прогнозування (наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив явищ і процесів);

г) регулювання (через нормативні акти, державний бюджет, державні контракти, податкову систему, стандарти, митні тарифи, визначення пріоритетів розвитку галузей тощо);

д) координація (забезпечує узгодження діяльності систем адміністрування);

ж) контроль (спрямований на забезпечення законності, дисципліни).

2) *спеціальні*, характеризують особливості конкретного суб'єкта (Президента України, КМУ, місцевих державних адміністрацій тощо) чи сфери публічного адміністрування (економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична сфери);

3) *допоміжні*, виокремлюються, виходячи з потреб обслуговування процесів здійснення загальних і спеціальних функцій та створення необхідних умов для нормальної діяльності керуючих суб'єктів. До них слід віднести: а) стратегічне та поточне планування; б) фінансування; в) стимулювання; г) кадрове забезпечення; д) керування; ж) діагностування тощо;

залежності від спрямованості і місця впливу:

1) *соціально-орієнтовані* (вплив суб'єктів публічного адміністрування на об'єкти адміністрування). Найбільш практичне значення має класифікація функцій публічного адміністрування – залежно від спрямованості на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані, якої засновано на поділові змісту діяльності з публічного адміністрування за технологічною специфікою та змістовному синтезі наявних нормативно закріплених функцій суб'єктів публічного адміністрування, перш за все, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони характеризують безпосередньо процес впливу суб'єктів публічного адміністрування на суспільні процеси. Через ці функції виявляється сутність публічного адміністрування, реалізується його призначення щодо виконання своїх обов'язків перед суспільством. До них слід віднести:

а) планування – його предметом є соціально-економічний, політичний розвиток України у цілому, а також розвиток окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць;

б) регулювання – її зміст має вираження у впливові публічної влади в особі окремих суб'єктів публічного адміністрування на суспільні відносини та зв'язки, які характеризуються високою суспільною значущістю і відсутністю дієвих механізмів саморегулювання, шляхом встановлення, відміни і коригування правил і рамок поведінки учасників зазначених відносин;

в) контроль – полягає в аналізові та зіставленні фактичного стану у тій чи іншій галузі з вимогами, яких поставлено перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причин цих відхилень, а також оцінкою діяльності та доцільності саме такого шляху;

г) управління об'єктами державної та комунальної власності – визначається, як здійснення уповноваженими суб'єктами повноважень щодо реалізації прав держави та місцевого самоврядування як власників таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та місцевих потреб;

д) надання адміністративних послуг – являє собою здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, його спрямовано на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону;

ж) забезпечувальна – полягає у створенні необхідних умов для життя та діяльності громадян (напр., вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням населення водою, електрикою, газом; наданням інформаційних, освітніх послуг тощо);

з) юрисдикційна (охоронна) – означає, що органи публічного адміністрування наділені повноваженнями щодо застосування до юридичних та фізичних осіб заходів державного примусу;

2) *внутрішньо-орієнтовані* (діяльність всередині системи суб'єктів публічного адміністрування) – уособлюють упорядковуючу діяльність всередині системи суб'єктів публічного адміністрування. Їхнє існування обумовлено багаторівневою і різнокомпонентною побудовою системи суб'єктів публічного адміністрування. Для публічного адміністрування необхідно не тільки визначити мету діяльності та поставити завдання щодо її досягнення, а ще й створити відповідні умови для їх виконання кожним елементом системи, встановити зв'язки між ними, забезпечити їх діяльність організаційно. Подібні завдання виконуються через внутрішньо-орієнтовані функції. До них слід віднести:

а) планування – здійснюється щодо внутрішнього функціонування та організаційної структури суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюють свою діяльність на планових засадах;

б) організаційна – її змістом є побудова системи суб'єктів публічного адміністрування, які в найкоротші часи та з найефективнішими затратами зусиль здатні виконувати покладені на них завдання;

в) розпорядництво – являє собою оперативне регулювання владних управлінських відносин, що виникають із приводу здійснення повноважень суб'єктів публічного адміністрування, забезпечення режиму належної діяльності у формі прийняття правових актів (наказів, розпоряджень, вказівок, інструкцій, правил, інструкцій тощо);

г) керівництво – встановлення правил і нормативів діяльності та окремих дій суб'єктів публічного адміністрування. Воно є характерним у публічному адмініструванні всередині системи суб'єктів публічного адміністрування. Назовні, стосовно приватних осіб, сучасне публічне адміністрування замість розпорядництва і керівництва у більшості випадків здійснює діяльність з регулювання;

д) координація – забезпечення узгодженості дій у роботі суб'єктів публічного адміністрування усіх ланок, встановлення нових, збереження та удосконалення існуючих зв'язків між ними;

ж) кадровий менеджмент – основними завданнями є відбір кадрів та їх розвиток.

Слід мати на увазі, що будь-яка класифікація не є абсолютною, в ній можуть існувати елементи, які в деяких випадках змикаються або перекривають один одного. Так, є функції, які мають двовекторну спрямованість та належать як до соціально-орієнтованих, так і до внутрішньо-орієнтованих (планування, контроль). До того ж кожному функцію у процесі все більш детального розгляду, зважаючи на багатогранність діяльності публічного адміністрування, можна розбити на декілька підфункцій, кожен з яких, у свою чергу, – на більш вузькі завдання тощо.

12.3. Методи публічного адміністрування

Методи публічного адміністрування – це способи та засоби упорядковуючого впливу суб'єктів публічного адміністрування на поведінку інших (переважно нижчестоящих) уповноважених суб'єктів і приватних осіб, що покликані забезпечити відповідність їх діяльності правовим вимогам, стабільний розвиток всієї сфери суспільних відносин, захищеність та реалізацію публічних інтересів.

Узагальнюючи існуючі державно-управлінські та адміністративно-правові напрацювання, можна виокремити такі *властивості методів публічного адміністрування*:

- 1) у них знаходять вираження публічні інтереси України;
- 2) методи реалізуються у процесі адміністрування, виражаючи упорядковуючий вплив публічної влади на поведінку різноманітних суб'єктів;
- 3) вони відображають характер взаємозв'язку між суб'єктами адміністрування та суб'єктами, на яких спрямовано владний вплив;
- 4) отримують зовнішнє вираження через форми публічного адміністрування, забезпечуючи кожному адміністративному акту, договору тощо якісно-стилістичне наповнення, не обмежуючись повністю жодною із форм;
- 5) є засобом реалізації компетенції суб'єктів публічного адміністрування;
- 6) застосовуються переважно на засадах варіативності.

Зміст кожного методу, як якісної сторони адміністрування, визначається за допомогою таких *ознак*:

- 1) характер взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії;
- 2) способи та засоби, які використовуються (можуть бути використаними) в процесі упорядковуючого впливу;
- 3) мотивація, якою забезпечується необхідна/бажана поведінка приватної особи або уповноваженого суб'єкта, що є підвладною стороною субординаційної або однією із сторін координаційної взаємодії.

Методи можна *класифікувати* у залежності підстав від/на:

1) *ступеня використання юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта*:

1) *прямі* – однозначний зобов'язальний вплив; відсутність можливості вибору варіанта активності; більш швидке та достовірне досягнення результату; виключення позитивної ініціативи; необхідність оперативного коригування; ускладнені процедури застосування – напр., наказ, розпорядження, здійснення контролю та нагляду тощо;

2) *непрямі* – опосередкований вплив на волю; багатоваріативність дій та можливість розсуду; сприяння активності приватних осіб; відтермінований і не безумовно гарантований результат; не вимагають регулярного розпорядчого втручання: напр., створення умов зацікавленості у виконавців, роз'яснення, заохочення, стимулювання тощо;

Особливе значення має класифікація методів публічного адміністрування у залежності від *характеру їх впливу на волю і поведінку осіб* (інакше – за використовуваними мотиваційними засобами) на переконання, заохочення, примус.

1. *Переконання* – це один з основних методів публічного адміністрування, який проявляється в різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходах для формування волі об'єкта публічного адміністрування. До способів методу переконання зараховують: інформаційно роз'яснювальну роботу; індивідуальне консультування з питань, які належить до публічного адміністрування; правове виховання; висвітлення інформації щодо діяльності публічних інституцій. До таких способів зараховують також постійне інформування населення щодо змін у законодавстві, індивідуальну та масово-виховну роботу, застосування заходів заохочення тощо;

2. Заохочення – це такий спосіб впливу, який через інтереси, свідомість спрямовує волю людей на здійснення корисних, із точки зору суб'єкта публічного адміністрування, справ. Правовою основою застосування цього методу є: Закон від 16.03.2000 р. «Про державні нагороди»¹; Укази Президента України: від 29.06.2001 р. «Про почесні звання України»², від 19.02.2003 р. «Про порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України»³, від 14.07.2021 р. «Про встановлення відзнаки Президента України «Національна легенда України»⁴, від 05.08.2022 р. «Про відзнаку Президента України «За оборону України»⁵ тощо. У спеціальній літературі метод заохочення часто не виокремлюється як самостійний, а розкривається у межах методу переконання.

У той же час слід наголосити на неможливості ототожнення заохочення з переконанням, оскільки ці методи мають ряд відмінних ознак:

його фактичною підставою для заохочення є заслуга або діяння, яке позитивно оцінюється суб'єктами влади;

як одиничний акт пов'язано з оцінкою уже здійснених дій;

воно персоналізовано, тобто застосовується щодо окремих індивідуальних або колективних суб'єктів;

має прояв у моральному схваленні, наділенні правами, пільгами, матеріальними цінностями та іншими благами.

3. Примус – характеризується своєю нормативно-правовою базою, особливостями, суб'єктами застосування і наслідками. Він полягає в адміністративному схиленні суб'єкта до виконання прий-

¹ Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III. Дата оновлення: 02.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1549-14#Text>.

² Про почесні звання України: Указ Президента України від 29.06.2001 р. № 476/2001. Дата оновлення: 05.07.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476/2001#Text>.

³ Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України: Указ Президента України від 19.02.2003 р. № 138/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138/2003#Text>.

⁴ Про встановлення відзнаки Президента України «Національна легенда України»: Указ Президента України від 14.07.2021 р. № 294/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294/2021#Text>.

⁵ Про відзнаку Президента України «За оборону України»: Указ Президента України від 05.08.2022 р. № 559/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559/2022#Text>.

нятого рішення незалежно від (а то й усупереч) його волі шляхом застосування до нього заходів організаційного, особистого, майнового чи психологічного тиску. Примус завжди покликаний забезпечити виконання прийнятих рішень шляхом застосування певних заходів (попереджувальних, запобіжних чи заходів юридичної відповідальності)¹. Важливо зазначити, що адміністративно-правовий примус є одним із видів державно-правового примусу. Він характеризується тими ж ознаками, які є характерними для останнього: це правозастосовна діяльність, спрямована на охорону правопорядку, реалізується в рамках охоронних правовідносин тощо. Поряд із цим адміністративно-правовий примус має **особливості**, які притаманні тільки йому:

- регулюється нормами адміністративного права, яке передбачає види, підстави, порядок їх застосування;

- застосовується не тільки до індивідуальних, але й до колективних осіб;

- має багато суб'єктів, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність;

- здійснюється в рамках позаслужбового підпорядкування, за відсутності організаційного підпорядкування між сторонами.

При усвідомленні сутності адміністративно-правового примусу слід мати на увазі, що його необхідно відрізнити від примусу, передбаченого нормами адміністративного права, оскільки останній містить у собі адміністративні, дисциплінарні (напр., щодо державних службовців), матеріальні (напр., щодо військовослужбовців) санкції.

Засоби адміністративно-правового примусу можна класифікувати на види: адміністративне попередження; адміністративне припинення; адміністративне стягнення.

Важливо звернути увагу на те, що в адміністративній науці немає єдиної думки з приводу деяких видів адміністративного примусу, зокрема, адміністративного попередження. Слід виокремити такий вид адміністративного примусу як адміністративне попередження, оскільки завданням примусу є, у першу чергу, попередження проступків.

¹ Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с. С. 236.

Слід звернути увагу на те, що *заходи адміністративного попередження* – це єдині заходи, які не пов’язані з адміністративним проступком, тому що спрямовані на його недопущення. До таких заходів можна віднести: перевірку документів; огляд речей та особистий огляд; введення карантину у випадках епідемій та епізоотій; контроль і наглядові перевірки; закриття ділянок державного кордону тощо (закони України: «Про систему громадського здоров’я»¹, «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»² тощо).

Заходи адміністративного припинення, на відміну від попереднього виду, пов’язані з адміністративним проступком і мають на меті: припинити протиправну дію, не допустити нової і забезпечити можливість притягнення правопорушника до відповідальності. Єдиного нормативного акта, який передбачав би підстави та систему заходів адміністративного припинення, немає. Вони передбачені багатьма законами і підзаконними нормативно-правовими актами.

Заходи адміністративного припинення можна класифікувати на загальні, спеціальні та процесуальні. До перших належать такі: примусове лікування (Закон України «Про ратифікацію Конвенції про передачу осіб, які страждають на психічні розлади, для проведення примусового лікування»³), призупинення робіт, заборона експлуатації механізмів, тимчасове відсторонення від керування транспортними засобами тощо. Спеціальні заходи адміністративного припинення, на відміну від загальних, застосовуються тільки до індивідуальних осіб і включають в себе: заходи фізичного впливу (прийому рукопашного бою), застосування спеціальних засобів (наручників, засобів, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії тощо), застосування вогнепальної зброї (Закон України «Про національну поліцію»⁴). Заходи адміністративно-процесуального

¹ Про систему громадського здоров’я: Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>.

² Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР. Дата оновлення: 06.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80#Text>.

³ Про ратифікацію Конвенції про передачу осіб, які страждають психічними розладами, для проведення примусового лікування: Закон України від 11.01.2000 р. № 1372-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1372-14#Text>.

⁴ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 06.02.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

забезпечення передбачені у ст.ст. 260–267 КУпАП¹ і містять: адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, відсторонення, вилучення предметів і документів.

Система заходів адміністративного стягнення передбачена у ст. 24 КУпАП. До заходів адміністративного стягнення належать:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
- 6) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- 7) громадські роботи;
- 8) виправні роботи;
- 9) суспільно корисні роботи;
- 10) адміністративний арешт;
- 11) арешт з утриманням на гауптвахті.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

Слід мати на увазі, що виключно примусовий характер як такий має прояв лише у заходах адміністративного припинення: наприклад, застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї. Інші складові загальноприйнятого трьохелементного розуміння примусу (напр., особистий огляд, огляд територій та приміщень, проведення документальних перевірок) можуть реалізовуватися і без спротиву з боку приватної особи, коли вона розуміє, визнає і добровільно дотримується правових приписів. Отже, як видається, примус має місце лише за наявності протидії, та не всі обов'язкові заходи є примусовими за характером адміністрування.

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. Дата оновлення: 20.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

12.4. Система форм публічного адміністрування: форма внутрішньої організації публічного адміністрування та форми зовнішнього вираження (інструменти) публічного адміністрування

При вивченні цього питання необхідно мати на увазі, що публічне адміністрування, переважний обсяг якого втілено в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, має вираження у певних формах. Форми публічного адміністрування відіграють у публічно-владному процесі важливу роль. Саме через форми публічного адміністрування (також форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування) відбувається реалізація компетенції суб'єктів публічного адміністрування, забезпечується реалізація прав громадян та юридичних осіб тощо.

Форми публічного адміністрування мають тісний зв'язок із функціями та методами публічного адміністрування. Якщо функції публічного адміністрування розкривають основні напрямки цілеспрямованого впливу суб'єктів публічного адміністрування на об'єкти публічного адміністрування, то форми публічного адміністрування – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми публічного адміністрування показують, як практично здійснюється діяльність із публічного адміністрування. Форми, у свою чергу, є способом реалізації методів публічного адміністрування. Розуміння форм публічного адміністрування сприяє глибшому усвідомленню змісту цієї діяльності.

Поняття «форма», як правило, вживається для позначення зовнішнього прояву, зовнішнього оформлення, вираження будь-якого предмета, процесу або явища. Якщо ж розглядати форму як філософську категорію, то вона характеризується подвійною сутністю: внутрішньою як організація змісту, та зовнішньою як спосіб зовнішнього прояву змісту, а також спосіб зв'язку елементів змісту. Зазначене дає підстави визначити *форми публічного адміністрування як способи зовнішнього вираження владно-упорядковуючого впливу суб'єктів публічного адміністрування, а також як способи вираження внутрішньої організації публічного адміністрування*. Відповідно за критерієм відношення до змісту публічного адміністрування можна виокремити внутрішню та зовнішню форми публічного адміністрування.

Слід мати на увазі, що часто форми публічного адміністрування визначають виключно як форми зовнішнього вираження (інструменти) публічного адміністрування, залишаючи поза змістом поняття «форми публічного адміністрування» форму внутрішньої побудови публічного адміністрування. Отже, *система форм публічного адміністрування* містить у собі *форму внутрішньої організації публічного адміністрування* та *форми зовнішнього вираження (інструменти) публічного адміністрування*.

Розглядаючи *форму внутрішньої організації публічного адміністрування*, слід зазначити, що «внутрішня» позначає сутнісно-організаційний, а не звичний векторний (у значенні вирішення завдань внутрішньо-організаційної діяльності у самій публічній адміністрації) аспект форми. Способом внутрішнього буття, устрою та упорядкування публічного адміністрування є процедурна форма. Процедурна форма – це правове або інколи неправове упорядкування структури публічного адміністрування: визначення суб'єктів, підстав, послідовності дій, строків, можливих рішень тощо.

Таким чином, *процедурна форма – спосіб внутрішньої організації публічного адміністрування, який містить диференційовані (різні за детальністю) залежно від характеру матеріальних приписів правові процедури та в деяких випадках – позаправові процедури як науково обґрунтовані, узвичаєні або закріплені в офіційний ненормативний спосіб послідовності, що гарантують раціональність адміністрування*¹.

Форми зовнішнього вираження (інструменти) публічного адміністрування – зовнішні вияви конкретних дій, які здійснюються суб'єктами публічного адміністрування в рамках їх компетенції для реалізації поставлених перед ними завдань та функцій. У новітній адміністративно-правовій літературі поряд із поняттям «форми публічного адміністрування» застосовується поняття «інструменти діяльності суб'єктів публічного адміністрування», зміст якого тяжіє до відтворення способів зовнішнього вираження владно-упорядковуючого впливу. Доцільним для цілей навчального процесу є сприйняття цих понять як схожих

¹ Детальніше про процедурну форму публічного адміністрування викладено у Главі 13 «Адміністративні процедури як форма внутрішньої організації (буття) публічного адміністрування».

за сенсом і проявами. Отже, *інструменти діяльності суб'єктів публічного адміністрування є формами зовнішнього вираження публічного адміністрування*¹.

На особливу увагу потребує вивчення видів форм публічного адміністрування. Загальноприйнятої класифікації зовнішніх форм публічного адміністрування немає. В юридичній літературі загальноприйнятими є такі класифікації.

Форми зовнішнього вираження публічного адміністрування *за наслідками* поділяються на:

1) **правові**, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки. Часто вони характеризуються як такі, що призводять до конкретного юридичного результату або володіють правовим ефектом, юридичним сенсом у вигляді встановлення і застосування правових норм;

2) **неправові (організаційні)**, які не мають безпосереднього юридичного значення (не зумовлюють настання юридичних наслідків). При виокремленні цієї групи акцентується саме на безпосередніх наслідках, адже ці форми володіють опосередкованим юридичним значенням, будучи основою або прикладним організаційним супроводженням правових форм.

У **правовій** формі публічного адміністрування виокремлюють:

- 1) видання нормативних актів;
- 2) прийняття адміністративних актів;
- 3) укладення адміністративних договорів.

До **неправової** форми публічного адміністрування належать: проведення організаційних заходів, здійснення матеріально-технічних операцій.

Зрозуміло, що основна частина діяльності суб'єктів публічного адміністрування втілюється через правові форми публічного адміністрування – прийняття нормативних та адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій.

¹ Важливо знати! Відповідно до Програми предметного тесту з права та міжнародного права єдиного фахового вступного випробування, затв. Наказом МОН 03.02.2022 № 107, до обов'язкових для вивчення студентами форм (інструментів) публічного адміністрування на освітньо-кваліфікаційному рівні «бакалавр» віднесено: 1) нормативно-правовий акт; 2) адміністративний акт; 3) адміністративний договір; 4) адміністративний розсуд.

За характером і правовою природою форми публічного адміністрування поділяються на такі *види*:

- 1) видання нормативних актів;
- 2) видання адміністративних актів;
- 3) укладення адміністративних договорів;
- 4) здійснення організаційних дій (наради, збори, обговорення, розробка прогнозів, діяльність дорадчих інституцій тощо);
- 5) виконання матеріально-технічних операцій (діловодських, статистичних, довідкових, систематизаційних, інформаційно-технологічних тощо).

Перші три форми є *правовими*, а дві останні – *неправовими*. Часто зазначені п'ять способів зовнішнього вираження адміністрування виокремлюються на основі іншого критерію – ступінь правової регламентації.

Основною ж є класифікація за характером і правовою природою. Вона забезпечує виокремлення саме способів зовнішнього вираження публічного адміністрування, а не їх розподільчу характеристику з точки зору спрямованості, змісту адміністрування, суб'єктного складу тощо.

Питання щодо нормативних та адміністративних актів, а також адміністративних договорів є предметом окремого розгляду у наступних главах підручника.

Організаційні дії – це такі дії, як організація та проведення нарад, обговорень, перевірок, розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності діяльності з публічного адміністрування тощо. Ці форми можуть як безпосередньо «супроводжувати» правові форми, так і мати певне самостійне значення. Організаційні дії не пов'язані з виданням правових актів публічного адміністрування та здійсненням юридично значущих дій. Організаційні дії не породжують, не змінюють та не припиняють адміністративних правовідносин. Слід зазначити, що організаційні дії часто або передують, або є наслідками правових форм публічного адміністрування, що свідчить про тісний зв'язок усіх видів форм публічного адміністрування.

Прикладами *матеріально-технічних дій* можуть бути діловодство (реєстрація, оформлення, розмноження, розсилання документів), обробка інформації (підрахунки, підготовка даних для

машинної обробки), допоміжні заходи (охорона, організація харчування та ін.).

Аналіз форм публічного адміністрування свідчить про те, що вони є системним утворенням, тісно взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінними. Вони відзначаються самостійністю та універсальністю щодо конкретних галузей і сфер публічно-владного впливу. Саме тому, одні й ті самі форми успішно застосовуються в різних сферах суспільного життя (економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична).

Застосування суб'єктами публічного адміністрування тієї чи іншої форми публічного адміністрування насамперед визначається її компетенцією, особливостями об'єкта впливу, поставленою метою, прагненням отримати той чи інший конкретний результат. Форми публічного адміністрування, як правило, передбачені і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Вони найчастіше містяться в законах та підзаконних актах, що визначають компетенцію того чи іншого суб'єкта публічного адміністрування (положення про той чи інший орган, посадові інструкції, правила тощо).

Глава 13

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЯК ФОРМА ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ (БУТТЯ) ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

13.1. Поняття та ознаки адміністративних процедур

Починаючи розгляд адміністративних процедур, слід уявляти, що функції публічного адміністрування реалізуються у конкретних діях суб'єктів публічного адміністрування, які уособлюються у певних формах публічного адміністрування. Практичне значення форм публічного адміністрування полягає в тому, що через їх використання реалізуються повноваження суб'єктів публічного адміністрування, забезпечується реалізація прав громадян і юридичних осіб та ін. Зрозуміло, що основна частина діяльності суб'єктів публічного адміністрування втілюється через правові форми публічного адміністрування: прийняття правових та адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично-значущих дій.

Вирішення суб'єктом публічного адміністрування у межах своєї компетенції тих чи інших конкретних питань у правових формах публічного адміністрування потребує встановлення певних фактичних обставин, з'ясування позиції осіб, чиї інтереси пов'язані з вирішенням відповідного питання, правильної юридичної кваліфікації ситуації тощо. Все це вимагає, як правило, ще й певного часу. Зрозуміло, що повнота з'ясування усіх аспектів конкретної життєвої ситуації, що потребує вирішення суб'єктом публічної адміністрації та своєчасність таких дій неабияк впливають на кінцевий результат. Тому, вагомою гарантією належного вчинення наведених дій є визначення правовими нормами чіткого порядку їх здійснення, а саме – підстав для вчинення цих дій та їх послідовності, прав та обов'язків усіх заінтересованих осіб, строків як для вчинення певних дій, так і для вирішення питання в цілому, вимог до оформлення отриманих результатів тощо. Встановлення порядку діяльності суб'єктів публічного адміністрування щодо вирішення питань, яких віднесено до їх компетенції через прийняття нормативних та адмі-

ністративних актів, укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично-значущих дій (тобто через реалізацію правових форм публічного адміністрування) цілком узгоджується з приписами ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти не лише на підставі, в межах повноважень, але й у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Для позначення правового порядку реалізації функцій суб'єктів публічного адміністрування у спеціальній літературі, а також і у численних нормативних актах, зокрема й в ухваленому парламентом Законі України «Про адміністративну процедуру»¹, застосовуються поняття «процедури», «адміністративні процедури». Сучасний стан правового регулювання публічного адміністрування дозволяє зробити висновок, що реалізація його правових форм у переважній більшості випадків відбувається саме через процедурні правовідносини. Відповідні процедури охоплюють як реалізацію зовнішніх функцій суб'єктів публічного адміністрування у їх правових формах, так і реалізацію внутрішньо-організаційної діяльності у самій публічній адміністрації (адміністративний менеджмент). При цьому, сучасна юридична наука не оперує усталеним поняттям щодо позначення таких правових процедур. Здебільшого вони визначаються як адміністративні процедури. Проте, категорія «адміністративні процедури» багатьма правниками пов'язується не з усіма правовими процедурами у публічному адмініструванні, а лише з тими, які стосуються виконання зовнішніх функцій органів публічного адміністрування, та не пов'язані з внутрішньо-організаційними аспектами публічного адміністрування².

Саме такий погляд на зміст адміністративних процедур втілено і в ухваленому парламентом Законі України «Про адміністративну процедуру», якого покликано упорядковувати розгляд суб'єктами публічного адміністрування адміністративних справ щодо забезпечення

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>. Набирає чинності з 15.12.2023 р.

² Див.: Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. С. 22; Бойко І. В. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. С. 7.

реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних або юридичних осіб, а також виконання ними визначених законом обов'язків. Принаймні, такий підхід є зручним для правової регламентації чи не найважливішої групи правових процедур публічного адміністрування, проте жодним чином не заперечує процедурну природу діяльності, яка не належить до сфери регулювання згаданого закону. Такими чином, адміністративні процедури в наведеному розумінні можна розглядати лише як частину правових процедур публічного адміністрування, поряд із такими їх різновидами як, зокрема, процедури адміністративної правотворчості, внутрішньо-організаційні процедури публічного адміністрування (процедури адміністративного менеджменту), процедури розгляду справ про адміністративні проступки.

Водночас, усі згадані правові процедури мають спільну природу, що обумовлена, насамперед, їхньою належністю до сфери публічного адміністрування, поєднані спільними засадами та закономірностями. До того ж і суто лексично словосполучення «адміністративні процедури» доволі вірно вказує на їх зв'язок із публічним адмініструванням у цілому, а не лише з його частиною. Тому надалі говоритимемо про адміністративні процедури як порядок реалізації форм публічного адміністрування, який охоплює як зовнішньо-, так і внутрішньо-організаційну діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що регламентують як порядок прийняття нормативних актів публічного адміністрування, так і реалізацію інших його правових форм. Саме такий підхід до розуміння змісту адміністративних процедур послідовно обстоюється представниками одеської школи адміністративного права¹ та знаходить свій розвиток у наукових працях й інших вітчизняних адміністративістів².

¹ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. 288 с.; Козачук Д. А. Заохочувальні адміністративні процедури : дис.... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 202 с.; Фоміч Г. Ю. Адміністративні процедури у публічній службі України : дис.... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 224 с.; Osadchyi A. Yu., Zakalenko O. V. Administrative procedures: essence and varieties / Public administration under modern conditions: concept, features, challenges : Collective monograph. Riga : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2020. p. 131-145; Большакова О. В., Закаленко О. В. Класифікація як метод наукового дослідження адміністративних процедур: поняття, мета, застосування. *JURIS EUROPAENSIS SCIENTIA*. 2021. Вип. 3. С. 61-66.

² Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2020. 306 с.

Реалізація повноважень суб'єктів публічного адміністрування здебільшого відбувається у процедурній формі. Таку форму реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування не слід плутати з правовими формами їх діяльності, гарантією належної реалізації яких як раз і є відповідні адміністративні процедури. З огляду на це адміністративні процедури є формою внутрішньої організації (буття) публічного адміністрування, що спрямована на реалізацію його правових форм, як зовнішнього результату владного впливу. Отже, їхня роль полягає в тому, що дотримання процедурних вимог забезпечує формування належного змісту відповідної правової форми, як результату діяльності суб'єкта публічного адміністрування. Як зазначав професор В. Б. Авер'янов, адміністративні процедури мають здатність істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб, проте головне їхнє покликання полягає в забезпеченні необхідної послідовності з питань реалізації громадянами прав і охоронюваних законом інтересів, що є дієвим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади¹. У цьому аспекті також доречно зазначити, що довіра до відповідних рішень та сприйняття їх як чесних, базується не стільки на самому результаті у них закріпленому, скільки на чесній та відкритій процедурі їх прийняття².

Адміністративні процедури, яких налічується велика кількість, є суттєво відмінними як за змістом, так і за деталізацією. Їх особливості обумовлюються, насамперед, специфікою самих питань, для вирішення яких призначено конкретні процедури, та тими правовими нормами та інститутами, реалізація яких і дозволяє суб'єктам публічного адміністрування здійснювати свій владно-організуючий вплив на конкретні життєві ситуації. Отже, адміністративні процедури можуть суттєво відрізнятися між собою. Цілком зрозуміло, що порядок видачі, прикладом, дозволу на придбання,

¹ Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 10.

² Афанасьєва М. В. Процессуальная справедливость и легитимность публичной власти. *Правове життя сучасної України : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса: Гельветика, 2020. Т. 1. С. 297.*

зберігання і носіння мисливської гладкоствольної зброї, бойових припасів до неї є значною мірою відмінним від порядку отримання ліцензій на ведення певного виду господарської діяльності або порядку притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Така детермінованість адміністративних процедур дозволяє зробити висновок щодо похідного характеру норм, якими встановлено відповідні процедури, від правових інститутів та норм, на реалізацію приписів яких у відповідних правових формах публічного адміністрування і спрямовано конкретні процедури та тісний зв'язок між згаданими нормами. Усі ці норми «настільки тісно переплетені між собою в механізмі правового регулювання, що відрив їх одне від одного вважається не просто недоцільним, а й неможливим»¹.

У цьому аспекті цікавим і малодослідженим залишається питання щодо місця норм, які визначають адміністративні процедури, у системі права. З огляду на наведене абзацом вище, слід критично ставитися до об'єднання усіх процедурних норм у межах адміністративно-процедурного права як складової (підгалузі або інституту) галузі адміністративного права, як це іноді має місце у спеціальній літературі. Якщо й говорити про адміністративно-процедурне право (право адміністративних процедур), то тільки як про сукупність загальних норм та правил, що стосуються усього масиву або більшості адміністративних процедур. Враховуючи сучасний стан правового регулювання адміністративних процедур, можна констатувати «дефіцит» таких норм, суттєвим кроком щодо подолання якого стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Отже, і саме адміністративно-процедурне право знаходиться на теперішній час лише на стадії формування. Натомість норми, якими встановлено конкретні процедури, належатимуть тим правовим інститутам, на реалізацію приписів яких їх спрямовано.

При цьому, норми, які визначають адміністративні процедури, належать не тільки до різних інститутів галузі адміністративного права, але й можуть мати іншу галузеву належність. Визначальним для з'ясування природи адміністративних процедур є саме належність до сфери публічного адміністрування, а не галузева природа

¹ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. С. 24.

норм, якими їх врегульовано. Враховуючи зазначене, цілком обґрунтованим є розгляд як різновиду адміністративних процедур, зокрема, процедури адміністративного оскарження платниками податку рішень відповідних контролюючих органів, що визначена Податковим кодексом України (ст. 56). Хоча більшість адміністративних процедур все ж визначена нормами адміністративного права. У цьому ж аспекті можна зазначити, що адміністративні процедури можуть забезпечувати реалізацію приписів не тільки норм адміністративного права, але й норм інших галузей права. Так, Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» визначено адміністративні процедури державної реєстрації передбачених законом актів цивільного стану, якими започатковується, змінюється, доповнюється або припиняється можливість фізичної особи бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків (ст. 49 ЦК України).

Природа цього правового явища вимагає розглядати адміністративні процедури як інтегративну, синтетичну категорію, що сформована внаслідок взаємодії ознак складових системи відносно самостійних процедурних інститутів, які поряд із загальними рисами та зв'язками, що поєднують їх у єдине ціле, мають суттєві відмінності та одночасно нерозривно пов'язані з правовими приписами, для реалізації яких і встановлено такі процедури. До речі, враховуючи наведену особливість цієї категорії, видається більш коректним говорити саме про адміністративні процедури як сукупність відносно самостійних процедурних інститутів, а не про єдину «адміністративну процедуру», хоч і з певними відмінностями, як це здебільшого має місце у спеціальній літературі із цієї проблематики. Тому й важко погодитися з тим, що процедурний порядок вирішення адміністративних справ певного виду іноді характеризують таким близьким за змістом поняттям, як «провадження». Провадження не є синонімом процедури. Це поняття означає власне вирішення та розгляд конкретної адміністративної справи, рух адміністративної справи (тобто конкретну адміністративну діяльність)¹. Саме так адміністративне провадження розглядається й у Законі України «Про адміністративну процедуру». При цьому слід погодитися, що

¹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упорядн. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 24.

застосування цього поняття лише ускладнює сприйняття базових понять, які застосовуються в указаному законі, їх розуміння¹.

Суб'єкти публічного адміністрування для реалізації своїх функцій у процедурній формі впливають на суспільні відносини, встановлюючи відповідні правила поведінки та вирішуючи різноманітні питання щодо реалізації прав та виконання обов'язків фізичними та юридичними особами. На відміну від прийняття нормативно-правових актів інші правові форми публічного адміністрування пов'язано з вирішенням питань про права та обов'язки певних осіб за конкретних життєвих обставин. Сукупність життєвих обставин (юридичних фактів) які підлягають встановленню суб'єктом публічної адміністрації для забезпечення реалізації та захисту прав, законних інтересів, виконання обов'язків конкретних суб'єктів у правових формах публічного адміністрування іменується адміністративною (індивідуальною) справою. Прикладами таких справ є справи про державну реєстрацію юридичних осіб, справи про видачу ліцензій на провадження певного виду господарської діяльності, справи про адміністративні правопорушення, дисциплінарні справи стосовно державних службовців тощо. Результатом вирішення адміністративної справи, як правило, є прийняття адміністративного акта. Укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично-значущих дій у доктрині адміністративного права та у практиці публічного адміністрування належить до допоміжних правових форм публічного адміністрування, які передують або є наслідком прийняття адміністративного акта. Таким чином, наприклад, укладенню адміністративного договору, як правило, передують прийняття за встановленою процедурою адміністративного акта².

Підсумовуючи усе наведене, під **адміністративними процедурами слід розуміти визначений правом порядок реалізації правових форм публічного адміністрування**. До їхніх характерних ознак належать такі:

¹ Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* : матеріали круглого столу (м. Харків, 15 верес. 2017 р.) : Нац. акад. прав. наук України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2017. С. 13.

² Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. С. 16.

- 1) пов'язані з таким особливим різновидом публічно-владної діяльності, як публічне адміністрування;
- 2) є формою внутрішньої організації (буття) публічного адміністрування, якої спрямовано на реалізацію правових форм, як зовнішнього результату владного впливу;
- 3) впорядковують як нормативне регулювання суспільних відносин суб'єктами публічного адміністрування, так і вирішення ними численних адміністративних справ;
- 4) забезпечують як зовнішньо- так і внутрішньоорганізаційну діяльність суб'єктів публічного адміністрування;
- 5) є відмінними як за змістом, так і за деталізацією залежно від специфіки тих питань, для вирішення яких її встановлено;
- 6) встановлюють найбільш оптимальні моделі діяльності суб'єктів публічного адміністрування;
- 7) є гарантією належної реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування та дотримання прав невідомих суб'єктів, інтересів яких стосуватиметься реалізація таких повноважень;
- 8) визначаються здебільшого нормами адміністративного права.

13.2. Види адміністративних процедур

Найбільшу теоретичну та практичну цінність має поділ адміністративних процедур за змістом – залежно від того, яку з правових форм діяльності органів публічного адміністрування вони опосередковують. Аналіз таких форм дозволяє дійти висновку, що основними з них є прийняття нормативних та адміністративних актів (адміністративна правотворчість та адміністративне правозастосування). Зважаючи на наведене, за змістом адміністративні процедури розподіляються, насамперед, на адміністративні правотворчі та адміністративні правозастосовчі процедури¹.

Адміністративні правотворчі процедури мають значні особливості та суттєві відмінності порівняно з іншими видами адміністративних процедур, обумовлені тим, що такі процедури упорядковують підготовку та прийняття органами публічного адміністрування особливого різновиду правових актів, а саме нормативних актів.

¹ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. С. 33.

Процедури адміністративної правотворчості, у свою чергу, можуть бути класифікованими за різними критеріями: залежно від суб'єкта правотворчості, за способом прийняття нормативних актів, за їх формами. Так, О. І. Миколенко до адміністративних правотворчих процедур зараховує такі процедури: із прийняття нормативних актів Кабінету Міністрів України; з видання нормативних актів центральними органами виконавчої влади; з видання рішень місцевих державних адміністрацій; провадження з видання нормативних актів органами місцевого самоврядування¹.

Адміністративні правозастосовчі процедури спрямовано на застосування органами публічного адміністрування правових норм щодо конкретних суб'єктів і конкретних життєвих обставин (юридичних фактів) та мають вираження у виданні адміністративних актів. Адміністративні правозастосовчі процедури представлені в діяльності органів публічного адміністрування великою кількістю процедур, які за своїм змістом є неоднорідними та потребують, у свою чергу, класифікації за додатковими критеріями. У спеціальній літературі висловлюються різні пропозиції щодо їх класифікації. Зокрема, наголошується на можливості поділу адміністративних правозастосовчих процедур залежно від характеру адміністративної справи на адміністративно-організаційні та адміністративно-юрисдикційні процедури. Цей критерій класифікації певною мірою запозичено з німецької доктрини адміністративного права, в якій залежно від наявності конфлікту у відносинах між органами публічного адміністрування і приватною особою та виділення окремих видів діяльності адміністративних органів поділяють на безспірні (неповозні) та спірні (повозні)².

Адміністративно-організаційні процедури врегульовують порядок розгляду адміністративних справ, що виникають у процесі здійснення органами публічного адміністрування виконавчо-розпорядчого впливу т.з. позитивного характеру, тобто пов'язані з регулятивним впливом на певні суспільні відносини. Вирішення таких справ спрямовано на задоволення законних потреб, прав та інтересів фізичних та юридичних осіб. Рішення, які приймаються орга-

¹ Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. С. 168.

² Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. Львів: ЗУКЦ, 2007. С. 123-124.

ном публічного адміністрування у цих справах не пов'язане із застосуванням юридичних санкцій чи здійсненням правоохоронної діяльності. Такі процедури, залежно від їх змісту, у свою чергу, поділяються на: процедури з надання адміністративних послуг, контроль-но-наглядові; заохочувальні тощо. Адміністративно-юрисдикційні процедури опосередковують юрисдикційну діяльність органів публічного адміністрування. Загалом така діяльність органів публічного адміністрування полягає у вирішенні правових спорів, через здійснення оцінки поведінки осіб із точки зору їх правомірності чи неправомірності, прийняття правозастосовного акта та застосування заходів правового примусу, тобто чинить правоохоронний вплив на суспільні відносини. Серед наведеної групи виокремлюють такі процедури: процедури провадження у справах про адміністративні проступки, дисциплінарні адміністративні процедури, процедури щодо застосування заходів адміністративного попередження та припинення тощо¹.

Здійснюючи далі класифікацію адміністративних правозастосовних процедур, слід зазначити про можливість їх поділу залежно від суб'єкта, за ініціативи якого починається провадження в адміністративній справі на заявні та втручальні. Такої класифікації адміністративних процедур дотримується В. М. Бевзенко – вчений доповнює її ще одним видом процедури заявно-втручального характеру, тобто такі процедури розпочинаються за заявами осіб, внаслідок яких адміністративний орган здійснює свої повноваження².

Для початку заявної процедури необхідним є волевиявлення особи, яка зацікавлена в результатах розгляду адміністративної справи. Підставами для відкриття адміністративного провадження в таких процедурах є: 1) звернення (у формі заяви) щодо реалізації прав, свобод та інтересів особи, яка зацікавлена в результатах розгляду адміністративної справи; 2) скарга щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації, його посадової чи службової особи. Втручальну процедуру орган публічної адміністрації за наявності правових та фактичних підстав

¹ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Административный процесс. Київ: Літера, 2001. С. 193.

² Бевзенко В. М. Процедури реалізації повноважень учасників земельних відносин. *Адміністративне право і процес. Земельне адміністративне право*. 2014. № 9. С. 61.

розпочинає самостійно. Підставами для відкриття адміністративного провадження у втручальних процедурах є: 1) прийняття органами публічної адміністрації, їх посадовими або службовими особами на виконання своїх завдань і функцій відповідно до закону рішень, реалізація яких потребує здійснення заходів, що стосуються прав і законних інтересів окремих осіб; 2) порушення прав і законних інтересів фізичних та/або юридичних осіб, або інше порушення законності чи публічних інтересів, виявлене органами публічної адміністрації, їх посадовими або службовими особами. Адміністративне провадження у втручальній процедурі може бути розпочато також в інших випадках, що прямо передбачені законом¹. Важливе практичне значення поділ адміністративних процедур на заявні та втручальні має перш за все для напрацювання загальних процедур відносин органу публічної адміністрації та приватної особи.

Залежно від спрямованості та меж здійснення адміністративні процедури поділяють на внутрішні (внутрішньоорганізаційні) та зовнішні (зовнішньоорганізаційні)². Адже адміністративні процедури реалізуються як у внутрішній діяльності системи органів публічного адміністрування, так і у їх відносинах з іншими суб'єктами. Внутрішні адміністративні процедури забезпечують реалізацію правових форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації стосовно підпорядкованих їм по службі чи роботі осіб та організацій. Такі процедури здійснюються всередині самих суб'єктів публічного адміністрування або їх системи і спрямовані на забезпечення функціонування органу чи системи органів публічної адміністрації. Зовнішні адміністративні процедури забезпечують реалізацію адміністративної правотворчості та адміністративного правозастосування щодо не підпорядкованих суб'єктам публічного адміністрування приватних осіб.

Крім розглянутих класифікацій, в літературі описано й інші, які мають певну теоретичну та практичну цінність. Так, залежно від спрямованості на досягнення кінцевої мети адміністративні процедури можна поділяти на макропроцедури і мікропроцедури, що

¹ Каргузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. С. 35.

² Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. С. 34.

співвідносяться між собою як ціле і його частини¹. Залежно від кількості процедурних дій, що становлять адміністративну процедуру, можна виокремити складні та прості адміністративні процедури². О. С. Лагода пропонує класифікувати адміністративні процедури за рівнем їх урегульованості на звичайні та спрощені, або їх ще називають формальні та неформальні. Звичайна (формальна) процедура є типовим варіантом адміністративної процедури, що в чітко визначеній законом формі має всі необхідні структурні елементи (стадії, етапи, дії), дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого рішення органом публічного адміністрування. Спрощена (неформальна) процедура дозволяє прийняти рішення в адміністративній справі у порядку, який не виходить за межі законності, але при цьому характеризується мінімальною кількістю елементів адміністративної процедури³.

13.3. Суб'єкти адміністративних процедур

Адміністративна процедура як визначений правом порядок реалізації правових форм публічного адміністрування втілюється в реальне життя тільки в діях певних учасників процедури – її суб'єктів. В адміністративних процедурах бере участь широке коло різних суб'єктів.

Так, І. О. Картузова та А. Ю. Осадчий надають досить вдале визначення суб'єкта адміністративних процедур як особи, яку діючим законодавством наділено правами та обов'язками з підготовки та видання адміністративних актів, а також у сфері розгляду адміністративних справ органами публічного адміністрування⁴, тобто це особа, яка може вчиняти процедурні дії, спрямовані на досягнення мети процедури, хоча б в одній із стадій адміністративних процедур. Суб'єкти адміністративних процедур визначаються у нормах

¹ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. С. 33.

² Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. С. 26.

³ Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. С. 13.

⁴ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008.

права загальним чином, як взагалі громадяни, об'єднання громадян, органи публічного адміністрування, підприємства, що потенційно мають право брати участь в адміністративному провадженні.

У контексті визначення правового статусу суб'єктів адміністративної процедури слід звернутися до положень Закону України «Про адміністративну процедуру». При цьому доцільно звернути увагу на співвідношення таких правових категорій, як «суб'єкти адміністративної процедури», «учасники адміністративного провадження» та «особи». Визначення «суб'єкти адміністративної процедури» та «учасники адміністративного провадження» на законодавчому рівні не передбачено, при цьому законодавець оперує поняттям «учасники адміністративного провадження», але містить лише перелік цих учасників та регламентує їх правовий статус. Тому «учасники адміністративного провадження» безпосередньо реалізують свої права, обов'язки або законні інтереси в адміністративно-процедурних правовідносинах, що складаються під час розгляду та вирішення адміністративної справи. Суб'єкта адміністративної процедури, хоча і на законодавчому рівні, не визначено, але можна прийняти, що цим поняттям охоплюються всі суб'єкти, які наділяються правами та обов'язками, ініціюють або реалізують свої повноваження в адміністративній процедурі. Отже, правова категорія «суб'єкт адміністративної процедури» є ширшою за поняття «учасники адміністративного провадження».

Закон України «Про адміністративну процедуру» використовує також узагальнене поняття «особа» і тлумачить це визначення так: особа – це фізична особа (громадянин України, іноземець чи особа без громадянства, яка перебуває в Україні на законних підставах), у тому числі фізична особа-підприємець, громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи, юридична особа, створена згідно з законом, законодавством іноземної держави або на підставі міжнародних договорів України. Під учасниками провадження слід розуміти фізичну чи юридичну особу, якої створено відповідно до законодавства іноземної держави або на підставі міжнародних договорів України, а також фізичну особу-підприємця, громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи, які реалізують свої права, обов'язки чи законні інтереси у межах у адміністративно-процедурних правовідносин, що складаються під час розгляду та

вирішення адміністративної справи. Тому визначення «учасник адміністративного провадження» та «особа» можна ототожнювати.

Так, *учасники адміністративної процедури – це особи, яких законодавець наділив адміністративно-процедурними правами, обов'язками та законними інтересами, для реалізації або виконання яких вони й вступають чи залучаються до адміністративної процедури*. Особливості окремих адміністративних процедур, безумовно, відбиваються на правовому статусі їх учасників. Зокрема, право ініціювання адміністративної процедури, сфера її реалізації, спірний характер та інші важливі риси відіграють вагомую роль у правовому статусі учасників адміністративної процедури.

Передумовою участі суб'єкта адміністративних процедур в адміністративно-процедурних правовідносинах є наявність адміністративно-процедурної правосуб'єктності, яка є похідною від адміністративно-правової правосуб'єктності і складається з адміністративно-процедурної правоздатності та адміністративно-процедурної дієздатності.

Вченими-адміністративістами запропоновано різноманітні підходи до класифікації суб'єктів адміністративно-процедурних правовідносин залежно від того, що вкладається кожним із них у його зміст. Наприклад, С. В. Ківалов і Л. Р. Біла, визначають, що характерною для адміністративного права взагалі та такою, що може бути застосованою до суб'єктів адміністративних процедур, є класифікація останніх на дві групи суб'єктів: індивідуальних та колективних, які розрізняються у правосуб'єктності, обсязі прав і обов'язків тощо. До індивідуальних суб'єктів відносять громадян, іноземців, осіб без громадянства та біженців. До колективних суб'єктів зараховують: державні органи, об'єднання громадян; релігійні організації; підприємства, установи й організації різних форм власності¹. І. О. Каргузова, А. Ю. Осадчий пропонують такий спосіб класифікації суб'єктів адміністративних процедур, який надає можливість з'ясувати становище цих осіб саме в адміністративній процедурі. Тому щодо правозастосовчих адміністративних процедур вчені поділяють суб'єктів адміністративних процедур у залежності від ролі, яку вони відіграють у процедурі, на лідируючих суб'єктів, заінтересованих осіб та осіб і органів, що сприяють здійсненню процеду-

¹ Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. 2-е вид., перероб. і допов. Одеса: Юрид. л-ра, 2002. С. 18.

ри¹. Так, В. П. Тимошук пропонує проводити поділ суб'єктів адміністративних процедур на три великі групи: адміністративні органи, приватні особи та особи, які сприяють розглядові справи. До адміністративних органів у цьому випадку автор відносять усі органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також тих суб'єктів, які за своєю природою не є владними органами, проте їм делеговано виконання окремих владних повноважень. Приватними особами називають інших обов'язкових учасників адміністративної процедури, тобто фізичну або юридичну особу. Остання група цієї класифікації – це особи, які сприяють розгляду справи².

Правове положення суб'єктів адміністративної процедури регламентовано Розділом 2 Закону України «Про адміністративну процедуру». Норми цього розділу встановлюють склад суб'єктів адміністративної процедури та їхні процедурні права та обов'язки. Так, відповідно до положень Гл. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» можна дійти висновку, що законодавець здійснив поділ учасників адміністративної процедури, використовуючи критерій юридичної заінтересованості в результатах розв'язання адміністративної справи. Виходячи із цього, суб'єктів адміністративних процедур можна поділити на три основні групи: адміністративні органи, особи, які заінтересовані в результаті справи, та особи, які не мають юридичної заінтересованості. Відповідно, першу групу визначено законодавцем як «адміністративний орган», другу – як «учасники адміністративного провадження», а третю – як «особи, які сприяють розглядові справи».

Першу групу суб'єктів адміністративних процедур становлять адміністративні органи, тобто уповноважені посадові органи чи особи, які здійснюють функції публічної адміністрації, що здійснюють розгляд адміністративної справи, складають правові документи, визначають її хід та приймають остаточне рішення по справі. Цій групі суб'єктів є притаманним особливий правовий статус, волевиявлення адміністративного органу породжує правові наслідки для особи, на основі розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи. Адміністративний орган завжди діє в «чужому» інтересі і їм

¹ Каргузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008.

² Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 38.

відводиться роль обов'язкових учасників, без яких існування адміністративної процедури є неможливим. Особливий наголос необхідно зробити на тому, що адміністративні органи перш за все захищають публічні інтереси. Інакше кажучи, це суб'єкти, які виконують притаманні їм функції публічного адміністрування в межах їхньої компетенції. До цієї групи можна віднести осіб, наділених правом проводити адміністративне чи дисциплінарне розслідування, розглядати справи і вирішувати їх по суті, переглядати справи по скарзі, виконувати рішення про накладення стягнення тощо.

Так, п. 1, ч. 1 ст. 2 Закону визначає *адміністративний орган* як орган виконавчої влади, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації. Ця правова категорія визначається через «функції публічної адміністрації» – надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за завою особи або з власної ініціативи адміністративного органу.

Адміністративний орган наділено такими повноваженнями в адміністративній процедурі:

- 1) право-обов'язок з ініціювання адміністративного провадження;
- 2) забезпечення надання інформації, яка є необхідною для звернення особи до адміністративного органу без сторонньої допомоги (інформаційні буклети, зразки документів, відомості про місце розташування структурних підрозділів);
- 3) своєчасне залучення до адміністративного провадження адресата (адресатів);
- 4) надання роз'яснень учасникам адміністративного провадження щодо їх прав і обов'язків, а також сприяння реалізації таких прав і обов'язків;
- 5) забезпечення доступу учасникам адміністративного провадження до матеріалів адміністративної справи, надання їм інформації про стан розгляду адміністративної справи, зокрема за їх зверненням;
- 6) підготовка та видання адміністративного акта за результатами розгляду адміністративної справи;
- 7) надання роз'яснення щодо порядку і строків оскарження адміністративного акта, ухваленого за результатами розгляду адміністративної справи;

8) право на звернення за адміністративною взаємодопомогою до іншого адміністративного органу з метою вчинення однієї чи декількох необхідних дій у рамках адміністративного провадження;

9) отримувати від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб документи та відомості, необхідні для розгляду й вирішення адміністративної справи;

10) самостійно визначати безпосередніх виконавців адміністративної процедури та осіб, що готуватимуть проект адміністративного акта;

11) залучати до участі в адміністративному провадженні осіб, сприяти розгляду адміністративної справи.

Друга група суб'єктів адміністративних процедур – це **учасники адміністративного провадження**. Учасники адміністративного провадження у правовідносинах з адміністративним органом найчастіше реалізують, або захищають свої приватні інтереси. Так, законодавець здійснив поділ учасників адміністративного провадження на дві групи, залежно від впливу адміністративного акта, на їхні права, свободи чи законні інтереси, зокрема це адресат та заінтересована особа.

Адресат – особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті. Адресат – це особа стосовно якої ухвалюється адміністративний акт за ініціативи адміністративного органу. Сам адресат адміністративного акта не є ініціатором адміністративної процедури, він автоматично стає учасником процедури, тоді як заінтересована особа може стати учасником лише у разі, якщо виявить таке бажання. Фактично на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків саме адресата спрямовано адміністративний акт.

Заявник – це особа, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта. Заявник звертається із заявою до адміністративного органу, тобто самостійно ініціює заявну адміністративну процедуру – через подання заяви реалізує своє суб'єктивне право, передбачене положеннями чинного законодавства. Але попри певні відмінності цілей

адресата та заявника їх правовий статус у контексті можливих прав та обов'язків у межах адміністративної процедури є доволі подібним.

Скаржник – особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою. Саме скаржник реалізує конституційне положення, щодо можливості кожної особи оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічного адміністрування, яке реалізується в загальній адміністративній процедурі.

Наступний вид учасників адміністративного провадження – це **особи, щодо яких адміністративний орган ініціював адміністративне провадження**. Це особи щодо яких здійснюються контрольні і наглядові повноваження органу публічної адміністрації з метою виявлення та припинення можливих правопорушень. Наприклад, суб'єкт господарювання в контрольно-наглядовій процедурі є «вимушеним» адресатом вимог владарюючої особи.

Існують випадки, коли адміністративна справа, що розглянута адміністративним органом, та рішення, прийняте органом у такій справі, можуть вплинути на правове становище осіб, які не брали участі в адміністративному провадженні. Саме участь в адміністративному провадженні таких осіб є одним із важливих засобів встановлення істини у справі, засобом реалізації права на звернення, а також засобом забезпечення прийняття адміністративним органом законного та обґрунтованого рішення. Тому важливу роль в загальній адміністративній процедурі відіграють такі його субекти, які іменуються «заінтересовані особи». Закон України «Про адміністративну процедуру» передбачає участь в адміністративному провадженні осіб, які мають власний інтерес пов'язаний із прийняттям адміністративного акта. **Заінтересована особа** – інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути на адміністративний акт. Слід зазначити, що заінтересована особа не є автоматичним учасником загальної адміністративної процедури, вона або самотійно виявляє бажання долучитися до розгляду адміністративної справи, або долучає за ініціативи адміністративного органу заявника. Так, А. В. Денисова та С. О. Баранов зазначають, що заінтересована особа займає «пасивну» позицію щодо ходу та наслідків в адміністративній справі, оскільки це необхідно для

з'ясування істини, найбільш повного і всебічного встановлення усіх обставин у справі¹.

Отже, заінтересованими особами визнаються учасники адміністративного провадження, які самостійно долучаються до адміністративної справи або долучаються за ініціативи адміністративного органу або заявника для захисту особистих інтересів – оскільки адміністративний акт може чинити вплив на їхні права, свободи та законні інтереси. Позиція заінтересованих осіб обумовлена тим, що вони намагатимуться, щоб адміністративний орган прийняв таке рішення в адміністративній справі, яке відповідало би їхнім інтересам. Наприклад, ці особи залучаються при вирішенні питань та прийнятті рішень у сферах містобудування, благоустрою територій, захисту навколишнього середовища та в земельних питаннях, де прийняття адміністративних актів одночасно може зачіпати права та інтереси багатьох осіб. Саме тому адміністративну процедуру покликано максимально враховувати усі інтереси та сприяти прийняттю неконфліктних, прозорих та збалансованих рішень

До основних прав цієї групи суб'єктів адміністративних процедур може бути включено такі:

1) отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку розгляду адміністративної справи та обсягу змісту своїх прав та обов'язків.

2) брати участь в адміністративному провадженні особисто або через представника;

3) знайомитися з матеріалами адміністративної справи, робити з них витяги, копії, отримувати інформацію про процедурні дії та рішення, вчинені (прийняті) під час здійснення адміністративного провадження;

4) бути вислуханими щодо предмета адміністративного провадження до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес учасника провадження;

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

¹ Денисова А. В., Баранов С. О. Адміністративні процедури. навч.-метод. посіб. Одеса: 2021. URL: https://194.54.162.203/bitstream/123456789/2405/1/d0%9c%d0%b5%d1%82%d0%be%d0%b4_%d0%bf%d0%be%d1%81i%d0%b1%d0%bd%d0%b8%d0%ba_%d0%90%d0%b4%d0%bcid0%bd_%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%86%d0%b5%d0%b4%d1%83%d1%80%d0%b8_2021.pdf.

- б) подавати клопотання;
- 7) бути поінформованими про результат вирішення справи та отримати примірник адміністративного акта;
- 8) досягти примирення на будь-якому етапові здійснення адміністративного провадження за скаргою;
- 9) оскаржити адміністративний акт, процедурне рішення або дію, бездіяльність адміністративного органу;

До основних обов'язків цієї групи суб'єктів адміністративних процедур може бути включено:

- 1) подавати у випадках, передбачених законом, документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження;
- 2) своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну своєї адреси та контактних даних;
- 3) своєчасно повідомляти адміністративний орган про неможливість прибуття на запрошення адміністративного органу та його причини;
- 4) добросовісно користуватися належними їй правами.

Реалії сьогодення та положення законодавства про загальну адміністративну процедуру надають можливість учасникам провадження брати участь у розгляді та вирішенні адміністративної справи особисто або через представника. Але в адміністративній процедурі існують виключення, коли представник не може брати участі в адміністративному провадженні або у вчиненні окремих процедурних дій, зокрема якщо вимагається особиста участь особи. Як приклад, можна навести атестаційно-екзаменаційні процедури з отримання права на керування транспортними засобами, оскільки особа повинна скласти відповідний іспит особисто, і в цьому випадку жоден представник такої особи іспиту складати замість заявника не може.

В юридичній літературі представництво поділяють на види. Найбільш часто за підставами виникнення виокремлюють законне та договірне представництво. Законне представництво зумовлено законом і не залежить від волі тієї особи, яку представляють, як приклад, це – представництво малолітніх, неповнолітніх, недієздатних та обмежено дієздатних осіб. Законними представниками таких осіб в адміністративному провадженні є батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Законні представники

підтверджують свої повноваження документами, які посвідчують займану ними посаду чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють. Представник за договором може здійснювати свої повноваження тільки на підставі документів, передбачених у законі (ст. 31 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Представник особи за договором бере участь в адміністративному провадженні на підставі довіреності, яка повинна бути посвідчена нотаріально у випадках, передбачених законом, договору, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, встановлених законом. Повноваження представника юридичної особи, громадського об'єднання, фізичної особи-підприємця підтверджуються відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

До третьої групи суб'єктів адміністративних процедур належать **особи, які сприяють розглядові адміністративної справи**. Вони залучаються до участі у процедурі для надання допомоги у розгляді адміністративної справи та не мають особистої заінтересованості в результатах її вирішення, а також їх процедурні дії можуть впливати на хід адміністративної справи.

Стаття 29 Закону України «Про адміністративну процедуру» містить перелік осіб, які сприяють розглядові адміністративної справи, до них належать: свідок, експерт, спеціаліст, перекладач. Як правило, участь осіб, які сприяють розглядові адміністративної справи, передбачається спеціальним законодавством. Так, в адміністративних справах щодо визначення трудового стажу для нарахування пенсії за віком, у разі, якщо всі документи втрачено, саме показаннями свідків можна підтвердити трудовий стаж. Показаннями свідків на теперішній час також можна підтвердити участь в антитерористичній операції на сході України для отримання статусу учасника бойових дій. У МК України зустрічається ще така категорія осіб як поняті, які потрібні для закріплення доказів або забезпечення необхідних умов адміністративного провадження. Залучення понять може здійснюватися як за ініціативою органу, якщо цього вимагає закон, так і за ініціативою особи. Напр., участь понять передбачена при огляді товарів та транспортних засобів комерційного призначення, у разі відсутності особи, яка їх переміщує. Експерт залучається адміністративним органом у разі, якщо виникає потреба у спеціальних знаннях.

Особи, які сприяють розглядові справи, можуть бути залучені за клопотанням учасника адміністративного провадження або з власної ініціативи адміністративного органу.

Представники третьої групи суб'єктів:

зобов'язані надавати у розпорядження адміністративному органу дані, що мають до неї відношення;

зобов'язані надавати кваліфіковану допомогу іншим суб'єктам процедури;

мають право ознайомитися з матеріалами справи, що необхідні їм для здійснення сприяння розглядові справи;

мають право брати участь у слуханні адміністративної справи у випадках, передбачених законом, тощо.

13.4. Структура адміністративних процедур

Дослідження адміністративних процедур потребують аналізу їхньої структури. Якщо у тлумачних словниках надається визначення терміна «система» як цілісності, яка складається з частин, з'єднання безлічі елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, яка утворює певну єдність, то поняття «структура» розглядається як взаємозв'язок складових частин цілого, внутрішній устрій, будова¹.

Послідовність у розвитку змісту адміністративних процедур є їх найбільш характерною ознакою і важливою особливістю. Послідовність є змістовною якістю здійснення адміністративних процедур і означає наявність вимог суворої регламентації черговості дій, визначення того, що має бути зроблено спочатку, а що потім. Правильно обрана і така, що здійснюється, послідовність дій адміністративного органу та приватних осіб обумовлює та забезпечує досконалість, оптимальність та ефективність здійснення адміністративних процедур. Отже, така діяльність суб'єктів адміністративних процедур має чітко виражений циклічний характер. Говорячи про адміністративні процедури як про встановлений правовими нормами порядок реалізації правових форм публічного адміністрування, яка триває у часі та має на меті досягнення

¹ Академічний тлумачний словник української мови. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/systema>.

певного юридично-значущого результату, необхідно охарактеризувати їхню структуру та виокремити базові елементи. Так, І. О. Миколенко зазначає, що структура являє собою взаємозв'язок та взаєморозміщення частин цілого, і тому слід обов'язково виокремлювати критерії її побудови. Тому, при розгляді структури адміністративної процедури вчений виокремлює три критерії її поділу, зокрема, наявність задач і цілей, яких вирішує і досягає певна група процедурних дій; складання процедурних документів, які свідчать про вирішення задач і цілей; коло учасників адміністративної процедури та їх правовий статус¹. Таким чином, науковці традиційно як елементи структури адміністративних процедур виокремлюють: процедурні дії, етапи стадій та стадії.

Конкретна адміністративна процедура має чітко виражений циклічний характер, тобто складається з певної кількості послідовних дій, які змінюють одна одну. Такі процедурні дії здійснюються не хаотично, а в чітко встановленій послідовності і знаходяться між собою у логіко-функціональному зв'язку. Отже, базовим, первинним елементом у структурі будь-якої адміністративної процедури є процедурні дії – дії, необхідність здійснення яких у строгой послідовності передбачено нормами права для досягнення цілей адміністративної процедури. Так, В. Б. Авер'янов зазначав, що адміністративно-процедурна діяльність реалізується в різноманітних видах процедурних дій, які становлять основу її змісту, та у зв'язку з чим їх класифікують на попередні, проміжні і завершальні. Вчений пропонує виокремлювати такі процедурні дії у справах про адміністративні правопорушення: припинення правопорушення і застосування заходів, які мають забезпечувати провадження у справі (адміністративне затримання, доставляння до приміщення органів внутрішніх справ тощо), складання протоколу про адміністративне правопорушення². Так, Законом України «Про адміністративну процедуру» визначено процедурну дію – як дію адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду адміністративної справи, але якою вона не вирішується по суті.

¹ Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. С. 191.

² Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. С. 489.

Поряд із процедурними діями, як базовим, первинним елементом, до структури адміністративних процедур належать також стадії адміністративних процедур та етапи стадій адміністративних процедур. Головним елементом у структурі адміністративної процедури є стадія, тобто сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процедурних дій, яких об'єднано метою досягнення юридичного результату. Значення стадій адміністративних процедур має прояв у тому, що вони відбивають логіко-функціональну послідовність розвитку адміністративної процедури. Ця послідовність відображає хід діяльності із прийняття нормативного акта або розгляду адміністративної справи у відповідності до виокремлення логічно пов'язаних цільових пріоритетів. Послідовність здійснення процедурних дій, залежно від їхнього призначення, яких встановлено нормами права, об'єднуються в окремі етапи, які, у свою чергу, знаходять своє вираження у стадіях, що в сукупності і становлять зміст конкретної адміністративної процедури.

У структурі адміністративних процедур, крім стадій виокремлюють також їх етапи, тобто відносно відокремлені частини стадії, яких покликано вирішити конкретні, найближчі завдання, стосовно спільних завдань певної процедури. Сучасна адміністративістика розглядає етап як окремий відрізок часу або частину адміністративної процедури, що характеризується певними якісними змінами. Так, етап адміністративної процедури розуміється як сукупність процедурних дій, спрямованих на досягнення внутрішньостадійної проміжної мети¹. Зокрема, на стадії ініціювання адміністративного провадження, необхідного для підготовки обґрунтованого рішення, найчастіше виокремлюють такі етапи, як етап правової ініціативи, етап аналізу ситуації та визначення варіантів правового впливу на неї, етап підготовки проекту рішення тощо. Але, слід зазначити, що етап можна вважати факультативним елементом структури адміністративних процедур, оскільки його присутність не є обов'язковою.

Отже, стадією адміністративних процедур є порівняно самостійна частина, яка має внутрішню структуру, елементи якої послідовно і логічно об'єднані в часі, спрямована на досягнення мети і вирішення власних завдань, але в межах загальних завдань конкретної

¹ Миколенко А. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Харьков: Одиссей, 2004. С. 121.

процедури, має особливий суб'єктний склад, і результат процедури закріплюється у підсумковому рішенні, що має офіційний характер.

Виходячи з наведеного визначення, можна виокремити такі характерні риси стадії адміністративних процедур:

1) внутрішня структурованість, тобто стадії наслідують одна одну, і кожна попередня стадія закладає основу для наступної. Кожна стадія адміністративних процедур визначається як послідовність дій, що здійснюється у часі. Саме стадійність адміністративних процедур є їх логіко-часовою характеристикою, що визначає послідовність їх розвитку. Зазвичай законом встановлюються конкретні процедурні строки, у межах яких вчиняються процедурні дії, що відносяться до певної стадії;

2) єдність структурних елементів адміністративної процедури, що реалізують власні завдання, але в межах загальних завдань, тобто кожна із стадій адміністративних процедур має свої конкретні завдання, що властиві тільки їй, та сприятимуть досягненню загальних завдань процедури щодо вирішення і розв'язання адміністративної справи та реалізації (захисту) прав та свобод у сфері публічного адміністрування, прийняттю нормативних актів та відповідно врегулюванню відносин у сфері публічного адміністрування. Наявність таких цілей і завдань є одним із найважливіших критеріїв відособлення певної сукупності процедурних дій в окрему стадію адміністративної процедури. З іншого боку, виокремлення за цим критерієм стадій адміністративної процедури служить правильному їх розумінню, нормативному закріпленню та реалізації;

3) особливий склад учасників конкретної стадії адміністративної процедури. На різних стадіях адміністративних процедур склад учасників може варіюватися, крім того, частина їхніх процедурних прав і обов'язків може бути реалізованою лише на певних стадіях процедури;

4) наявність підсумкового рішення, оформленням якого зазвичай закінчується відповідна стадія, закріплюються її результати та вирішується питання про перехід до іншої стадії чи про завершення провадження в цілому. Адміністративні процедури закінчуються оформленням адміністративного акта, іншого процедурного документа (напр., протоколу) чи безпосередньо рішення в адміністративній справі, в якому закріплюються результати, яких досягнуто при здійсненні процедурних дій на певній стадії

чи при здійсненні адміністративної процедури в цілому. Прийняттям процедурних рішень забезпечується прийняття кінцевого адміністративного акта та його виконання (для нормативних актів – оприлюднення).

До того ж стадії конкретної адміністративної процедури далеко не завжди виокремлено у відповідних нормативних актах і виокремити їх можна лише шляхом аналізу правових норм, які вміщують такі акти. Тому досить часто навіть щодо кількості стадій та їх найменування тієї самої адміністративної процедури у правників виникають суперечки.

Зважаючи на суттєві змістовні відмінності між адміністративними правотворчими процедурами та правозастосовчими процедурами також суттєво відрізняється і перелік стадій таких процедур.

Так, нормативні акти приймаються у певному порядку, дотримання якого є однією з умов законності акта. Незважаючи на те, що структурні елементи стадій правотворчих адміністративних процедур по-різному визначаються вченими-адміністративістами, слід охарактеризувати найбільш поширений підхід щодо групування стадій процедури видання нормативно-правових актів публічної адміністрації: оцінка необхідності прийняття акта та підготовка його проекту; погодження проекту, його обговорення та прийняття; реєстрація нормативно-правового акта в органах юстиції; оприлюднення акта¹.

Першою стадією процедури адміністративної правотворчості є *стадія оцінки необхідності прийняття акта та підготовка його проекту*. Ця стадія містить такі етапи: правову ініціативу, аналіз ситуації та підготовку проекту акта. Нормативний акт може бути прийнято за наявності фактичних та юридичних підстав: до фактичних підстав належать такі, що відбивають об'єктивну потребу у прийнятті такого акта (напр., це необхідність стабільного регулювання певних суспільних відносин; юридичною підставою прийняття акта може бути нормативний акт, доручення щодо розробки та прийняття певного акта). Наступний етап – аналіз ситуації, який дає змогу виявити фактичний стан справ, наявні проблеми та варіанти їх розв'язання. Далі складаються один чи декілька альтер-

¹ Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: монографія / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького, 2001. С. 233.

нативних проектів нормативного акта. Первісний проект акта найчастіше не є остаточним та потребує доопрацювання.

Другою стадією адміністративної правотворчої процедури є *стадія погодження проекту, його обговорення та прийняття*. Вчені зазначають, що більшість рішень неминуче набувають компромісного характеру, та створюється рівновага сил із приводу його оцінки¹. У певних випадках підготовлений проект акта, переходить до етапу його погодження. Погодження може бути внутрішнім та зовнішнім.

Порядок погодження містить вчинення таких процедурних дій: надсилання головним розробником копії проекту заінтересованим органам; опрацювання положень проекту; прийняття заінтересованим органом рішення щодо проекту (погоджує його і повертає чи повідомляє про наявні зауваження). Згода заінтересованих осіб може мати вираження у вигляді конкретно-визначеної позиції або відсутності будь-яких зауважень щодо проекту. При цьому використовуються декілька варіантів відміток: візування проекту, що застосовується при погодженні з ним; виклад у письмовій формі зауважень при незгоді з проектом або з його окремими частинами; подання протоколу обговорення проекту правового акта на засіданні колегіального органу (при погодженні з колегіальним органом). Далі проекти нормативних актів управління проходять етап редагування, підготовки супровідних документів, матеріалів погодження тощо.

Наступною стадією правотворчої процедури є *стадія обговорення та прийняття нормативного акта*, зміст якої залежить від суб'єктів, що видають ці акти. У колегіальних органах є можливим обговорення та обов'язкове голосування. У разі, якщо рішення приймається одноособово керівником органу публічного адміністрування ключовим на цьому етапові є підписання підготовленого та узгодженого проекту. Завершальним етапом цієї стадії є остаточне редагування документа, присвоєння акту порядкового номеру та його оформлення.

Третьою стадією процедури адміністративної правотворчості є *стадія реєстрація нормативного акта в органах юстиції*. Державна реєстрація нормативних актів міністерств, інших органів виконавчої влади, які є суб'єктами нормотворення, здійснюється від-

¹ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. С. 73.

повідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»¹.

Державна реєстрація нормативного акта полягає у: 1) проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та правом Європейського Союзу (acquis EC), антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; 2) прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта; 3) присвоєнні акту реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Ця стадія є факультативною, необов'язковість цієї стадії обумовлена тим, що не всі нормативні акти підлягають реєстрації в органах юстиції, а тільки ті, що вказані у Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади від 28 грудня 1992 р. № 731². Таким чином, державній реєстрації підлягають нормативні акти, які містять одну або більше норм, що зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації, або мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, що не належать до сфери управління суб'єкта нормотворення.

Останньою, *четвертою стадією* адміністративної правотворчої процедури є *оприлюднення акта*, саме завдяки цій стадії нормативний акт доводиться до відома осіб та стає обов'язковим для виконання. Процедуру оприлюднення нормативного акта регла-

¹ Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 р. Дата оновлення: 21.05.1998. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/493/92>.

² Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 28.12.1992 р. Дата оновлення: 30.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text>

ментовано Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення офіційної публікації законів України та інших нормативно-правових актів»¹, Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р.² та іншими нормативно-правовими актами. Доведення до відома населення нормативних актів здійснюється шляхом їх офіційного опублікування державними друкованими засобами масової інформації та офіційними друкованими виданнями (офіційними виданнями), висвітлення аудіовізуальними засобами масової інформації, оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також в інший спосіб, визначений законом. Крім офіційного опублікування, нормативні акти також доводяться до відома населення шляхом їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Верховної Ради. Нормативні акти, що опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використаними для офіційного застосування.

Наступна група адміністративних процедур, які потребують детальної характеристики їхньої стадій, це *правозастосовчі процедури*, які є досить різноманітними. Здійснюючи аналіз стадій адміністративних правозастосовчих процедур, можна виокремити найбільш типові для більшості з них. Але перелік та назви стадій конкретних адміністративних правозастосовчих процедур можуть варіюватися, тому у цьому підрозділі слід виокремити стадії у відповідності до положень Закону України «Про адміністративну процедуру»: ініціювання адміністративного провадження; підготовки адміністративної справи до розгляду; розгляду та вирішення адміністративної справи; оскарження адміністративного акта; перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами; виконання адміністративного акта.

Стадія *ініціювання адміністративного провадження* має своєю безпосередньою ціллю формальну перевірку підстав для почат-

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення офіційної публікації законів України та інших нормативно-правових актів : Закон України від 02.10.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2578-viii#Text>

² Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.1997 р. Дата оновлення: 23.11.2007. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/503/97>.

ку діяльності з вирішення адміністративної справи. Такі підстави різняться залежно від видів адміністративних процедур. Так, для заявних адміністративних процедур підставою є заява або скарга, а для втручальних адміністративних процедур підставою може бути: 1) реалізація органом публічного адміністрування його повноважень, визначених законом; 2) настання події, яка визначається законом як підстава для прийняття рішення (адміністративного акта) органом публічного адміністрування; 3) порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних та/або юридичних осіб, або інше порушення чи публічних інтересів, виявлене органами публічного адміністрування або інші випадки, передбачені законом.

На цій стадії перевіряються відповідність підстав установленим вимогам (наприклад, відповідність заяви встановленим вимогам до її змісту), правосуб'єктність особи, що ініціює адміністративну процедуру; повноваження її представника тощо. Здійснюються також й інші процедурні дії – реєстрація заяви, перевірка поширення компетенції органу публічного адміністрування на дану адміністративну справу, та надсилання її за належністю тощо.

На *стадії ініціювання адміністративного провадження* виявляються юридичні факти, які відіграють важливу роль у подальшому розвитку процедури. На цій стадії може здійснюватися збір доказів, що обґрунтовують позицію адміністративного органу або приватної особи. Останнє особливо яскраво прослідковується в заявних адміністративних процедурах. Так, аналіз Закону України «Про звернення громадян» дозволяє зробити висновок щодо того, що адміністративна процедура розгляду звернення громадян може бути ініційованою одним лише зверненням (заявою чи скаргою). Наприклад, звернення, оформлене належним чином і подане в установленому порядку, підлягає обов'язковій реєстрації та прийняттю до розгляду, а подальший збір необхідних матеріалів може здійснюватися посадовою особою адміністративного органу, що розглядає звернення. Однак ряд нормативно-правових актів (Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «Про ліцензування видів господарської діяльності») вимагають від заявника надати чітко визначений набір документів, необхідних для прийняття рішення.

Здійснюючи перевірку заяви, адміністративний орган приймає такі процедурні рішення

1) залишення заяви без руху у разі, якщо заяву подано з порушенням установлених законодавством вимог;

2) надсилання заяви за належністю у разі, якщо заява належить до компетенції адміністративного органу;

3) відмову у прийнятті заяви до розгляду у разі, якщо заявником подано анонімну чи повторну заяву, заяву, в якій порушено питання, яке станом на день подання заяви до адміністративного органу розглядається судом або щодо якого ухвалено судові рішення про відмову в задоволенні вимог заявника, крім випадків зміни істотних для вирішення справи обставин (умов); заяву, в якій не викладено зміст вимоги заявника, вжито ненормативну лексику та/або образливі висловлювання; заяву, що містить заклики, спрямовані на: ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

4) рішення про початок адміністративного провадження.

Наступною є стадія *підготовки адміністративної справи до розгляду*, яка має своєю безпосередньою ціллю забезпечення умов для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи. Саме від якості підготовки матеріалів адміністративної справи залежать оперативність та об'єктивність розгляду справи на наступній стадії адміністративної процедури. В різних адміністративних процедурах ця стадія позначається по-різному (адміністративне розслідування, дисциплінарне розслідування, перевірка скарги).

На цій стадії проводиться перевірка наявності та достатності матеріалів у справі, а в разі потреби здійснюється витребування додаткової інформації (документів та відомостей), що є необхідними для вирішення справи, які перебувають у володінні адміністративного органу. Саме після порушення адміністративної справи адміністративний орган здійснює попередню перевірку наданих громадянами чи організаціями документів на предмет достовірності відомостей і їх відповідності чинному законодавству, залучає до участі в адміністративному провадженні адресата, повідомляє йому правові підстави початку адміністративного провадження та можливі наслідки

прийняття адміністративного акта, інформує учасників процедури про початок адміністративного провадження та про їхні права на участь в адміністративному провадженні та про порядок ознайомлення з матеріалами справи, про можливість подання документів, клопотання, пояснення та зауваження, доведення обставини, що мають значення для вирішення справи, здійснює підготовку матеріалів справи до розгляду по суті, залучає до участі осіб, які сприяють розглядові справи, вирішує питання щодо призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання у справі. Така інформація фіксується у вигляді протоколів, довідок, звітів, висновків експертів тощо. Як правило, на цій стадії готується також і проект індивідуального адміністративного акта.

Стадія *розгляду та вирішення адміністративної справи* посідає центральне місце серед стадій адміністративних процедур, адже її цілком є повний та об'єктивний розгляд та вирішення адміністративної справи по суті, а також прийняття законного та обґрунтованого рішення. Вирішуючи адміністративну справу, адміністративний орган зобов'язаний всебічно та неупереджено дослідити попередньо підготовлені матеріали справи, виходячи з принципів законності та офіційності, надати юридичну оцінку зібраної інформації, з метою встановлення об'єктивної істини та прийняти адміністративний акт, якого спрямовано на реалізацію чи захист прав та законних інтересів, обов'язків учасників адміністративного провадження.

За загальним правилом адміністративна справа вирішується у порядку письмового провадження або невідкладно, тобто під час особистого звернення особи, тому що більшість адміністративних справ є простими та позитивними і можуть бути вирішеними без заслуховування учасників адміністративного провадження. У свою чергу, невідкладна справа – справа, яка не потребує додаткових документів та відомостей, залучення учасників адміністративного провадження чи осіб, які сприяють розглядові справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій. Законом України «Про адміністративну процедуру» закріплюються випадки, коли адміністративне провадження повністю або частково здійснюється адміністративним органом в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини). Але така надмірна цифровізація призводитиме до неналежної реалізації адміністратив-

ним органом своїх функцій, порушення прав невіддільних суб'єктів у правовідносинах публічного адміністрування¹. Тому тренд на використання надмірної дерегуляції та цифровізації використовується для спрощення комунікації з приватними особами та, як справедливо зазначає В. П. Тимошук, його не варто протиставляти правовим стандартам адміністративної процедури².

Але існують випадки, коли адміністративна справа має певні «ускладнення», що значною мірою впливають на права та обов'язки учасників адміністративного провадження. Так, учасник адміністративного провадження має право бути вислуханим адміністративним органом до прийняття рішення в адміністративній справі або має бути проведено слухання, якщо таке рішення за своїм характером може негативно вплинути на права, свободи або інтереси учасника, крім випадків, передбачених законодавством. Право бути вислуханим реалізується шляхом надання особою уповноваженому органу своїх пояснень та заперечень у письмовій чи усній формі

Оскільки стадія розгляду та вирішення адміністративної справи складається з великої кількості процедурних дій, її можна поділити на етапи, але слід зважати на особливості того чи іншого виду адміністративних процедур. Так, розгляд та вирішення адміністративної справи містить такі етапи: 1) підготовка справи до розгляду; 2) проведення слухання; 3) аналіз зібраних матеріалів щодо обставини справи; 4) прийняття рішення по суті справи.

На стадії *розгляду та вирішення адміністративної справи* адміністративний орган приймає такі процедурні рішення: щодо зупинення адміністративного провадження, щодо закриття адміністративного провадження, щодо проведення слухання у справі та закінчується оформленням та прийняттям остаточного рішення у справі – адміністративного акта. Слід сказати, що зміст процедурних дій на цій стадії суттєво залежить від способу прийняття рішень адміністративним органом. За цим критерієм органи публічного адміністрування поділяються на колегіальні та єдиноначальні. У колегіальних органах

¹ Осадчий А. Ю. Трансформація адміністративних процедур в умовах впровадження цифрових технологій. «Чорноморські наукові студії»: матеріали VIII Всеукраїнської мультидисциплінарної конференції (м. Одеса, 24 черв. 2022 р.). С. 83.

² Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. № 10. С. 28.

проводиться обговорення та голосування щодо проекту адміністративного акта. За єдиноначального прийняття такого акта відповідна посадова особа адміністративного органу самостійно досліджує та всебічно оцінює інформацію (докази) для встановлення істини по адміністративній справі та обирає варіант рішення.

Залежно від ступеня урегульованості та характеру конкретного провадження в деяких адміністративних процедурах стадія розгляду та вирішення адміністративної справи виокремлюється лише умовно, оскільки зливається з підготовчою стадією як її логічне завершення, як приклад можна навести процедури з надання адміністративних послуг.

Стадія *оскарження адміністративного акта* є факультативною стадією, тобто її можна виокремити лише в деяких видах адміністративних процедур. Але слід звернути увагу на те, що розгляд скарги в адміністративному порядку можна вважати факультативною стадією процедури прийняття адміністративних актів або ж як окремий вид адміністративних процедур. У цьому розділі адміністративне оскарження нами розглядається лише як окрема стадія адміністративного провадження.

Основною ціллю цієї стадії є перевірка законності, доцільності та обґрунтованості прийнятого адміністративним органом акта, яким вирішується адміністративне провадження по суті. Стадія оскарження адміністративного акта є гарантією законності прав та обов'язків приватних осіб в адміністративних процедурах. Н. Л. Гуменська визначає змістовне наповнення цієї стадії, що становить перевірку законності й обґрунтованості винесеного рішення, а також дотримання встановленого законом порядку адміністративного провадження загалом, саме на цій стадії усуваються допущені порушення, забезпечується застосування до винних справедливих заходів впливу¹. Так, цю стадію можна виокремити в адміністративних процедурах щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення для перевірки об'єктивності застосованих заходів адміністративного примусу, тобто зміст цієї стадії становить перевірку законності й обґрунтованості винесеної постанови, а також дотримання встановленого законом порядку адміністративного провадження загалом,

¹ Гуменська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 30. Т. 2. С. 30.

саме на цій стадії усуваються допущені порушення, забезпечується застосування до винних справедливих заходів впливу.

Відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» право на адміністративне оскарження має особа, яка вважає, що: 1) прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес; 2) процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси.

Перегляд рішення по скарзі здійснюється адміністративним органом вищого рівня, якщо іншого суб'єкта не передбачено законом, а у разі відсутності адміністративного органу вищого рівня скарга подається до того самого адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, вчинив процедурні дії та/або прийняв процедурне рішення чи допустив бездіяльність, що оскаржуються, якщо при ньому утворено комісію з розгляду скарг.

Стадію *перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами* спрямовано на забезпечення прав і законних інтересів учасників адміністративного провадження, виявлення та виправлення помилок, що призвели до винесення незаконних та необґрунтованих адміністративних актів. На цій стадії перевіряється наявність чи відсутність правових підстав для перегляду, зокрема, юридичних фактів, які існували на час розгляду адміністративної справи, але не були і не могли бути відомими заявникові.

Особа реалізує своє право подати заяву про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами, у випадках, якщо стали відомими істотні обставини, що не були встановлені адміністративним органом та не були і не могли бути відомими особі на час розгляду справи або рішенням суду, яке набрало законної сили, встановлено, що адміністративний акт прийнято внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган.

Заява про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами подається до адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт, або до адміністративного органу, до компетенції якого належить прийняття адміністративного акта на день подання заяви. За результатами перевірки заяви адміністративний орган встановлює наявність нововиявлених обставин та може прийняти адміністративний акт, який підтверджує, змінює або визнає недійсним попередній адміністративний акт або приймає рішення про

закриття провадження, якщо за результатами перевірки наведена в заяві інформація не вказує на наявність нових обставин.

Стадія **виконання адміністративного акта** має своєю метою втілення в життя його приписів, тобто фактичну реалізацію чи захист прав та законних інтересів, обов'язків конкретних осіб, зазначених у такому акті.

Як правило, більшість адміністративних актів, крім обтяжливих, виконуються, тобто реалізується заявниками самостійно (добровільно), а участь адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт, у його виконанні не передбачено. Адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, може визначити порядок його виконання, зокрема відстрочити виконання адміністративного акта, якщо інше не передбачено законом. Але у більшості випадків примусові заходи здійснюються у порядку окремої адміністративної процедури – процедури виконавчого провадження, згідно з Законом України «Про виконавче провадження»¹. За необхідності здійснення передбаченої адміністративним актом певної дії чи утримання від певної дії, такий акт може бути примусово приведений у виконання за допомогою застосування заходів впливу. Відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» такими заходами впливу є: 1) дії, яких вчиненно за рахунок зобов'язаної особи – адресата адміністративного акта іншою особою; 2) грошове стягнення; 3) безпосередній вплив.

Наприклад, на стадії виконання винесеного у справі про адміністративне заохочення рішення компетентні органи публічного адміністрування, у тому числі посадові особи, здійснюють необхідні дії, пов'язані з виконанням рішення про заохочення громадян і організацій. Зокрема, на цій стадії здійснюють вручення державних нагород, передача преміальних грошових сум, вручення почесних грамот і дипломів тощо. На підтвердження здійсненого заохочення здобувачам видаються відповідні документи (посвідчення, свідоцтва, дипломи). У ряді випадків заохочені особи набувають особливого правового статусу. Зокрема, громадяни, яким присвоєно почесні звання, а також яких нагороджено орденами, здобувають певні додаткові права (пільги). Реалізація цих прав здійснюється заохоченою особою самостійно на свій розсуд або у межах інших адміністративних процедур.

¹ Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 р. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>.

Глава 14

НОРМАТИВНІ АКТИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

14.1. Поняття, ознаки та види нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування

Особливість публічного адміністрування обумовлюється тією властивістю, що під час його реалізації відповідні уповноважені суб'єкти приймають велику кількість нормативних актів, що покликані врегульовувати відповідну сферу суспільних відносин. Цю групу актів у цілому зараховують до підзаконних актів, які є найбільш численними. Нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування є як джерелом адміністративного права, з одного боку, так і правовою формою (інструментом) публічного адміністрування, з іншого. Можна простежити таку закономірність: чим нижче розташовано суб'єкт публічного адміністрування в ієрархії органів публічної влади, тим більше виданий ним нормативний акт нагадує інструмент діяльності. Натомість акти суб'єктів публічного адміністрування загальнодержавного рівня являють собою, насамперед, джерела адміністративного права. У таких актах зосереджуються норми адміністративного права, які є обов'язковими до виконання.

Видання нормативних актів є переважно правом суб'єкта публічного адміністрування. Відповідний суб'єкт публічного адміністрування або його уповноважена посадова особа самостійно визначає потребу в підготовці та прийнятті такого акта. Проте у деяких випадках видання нормативного акта суб'єктом публічного адміністрування є обов'язковим.

Для того, щоб розкрити сутність, надати визначення поняття «нормативний акт суб'єктів публічного адміністрування» та виокремити його характерні ознаки, необхідно, перш за все, розмежувати це поняття із суміжним поняттям загального порядку «правові (юридичні) акти суб'єктів публічного адміністрування». В адміністративній науці немає єдиної точки зору щодо визначення зазначених категорій, як, власне, і немає єдиної назви таких актів. Слід зазначити, що *правовий (юридичний) акт суб'єкта публіч-*

ного адміністрування – це правовий документ публічно-владного характеру, який приймається уповноваженим органом публічного адміністрування або його посадовою особою в односторонньому порядку з метою здійснення функцій і завдань публічного адміністрування. Існує класичний поділ правових (юридичних) актів за їх юридичним змістом на нормативні та адміністративні. Особливість нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування полягає у тому, що вони встановлюють, змінюють чи скасовують норми права. Отже, нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування є видом правових (юридичних) актів, серед яких у залежності від юридичного змісту ще виокремлюються адміністративні акти.

Під **нормативним актом суб'єкта публічного адміністрування** слід розуміти *підзаконне, владне, обов'язкове, одностороннє, офіційне, забезпечене силою державного примусу рішення спеціально уповноваженого суб'єкта публічного адміністрування, прийняте у визначених законодавством порядку та формі, спрямоване на встановлення, зміну або скасування правової норми для невизначеного кола осіб і розраховане на довгострокове та неодноразове застосування*.

У чинному вітчизняному законодавстві поняття «нормативний акт» визначено у підзаконних актах, які, здебільшого, стосуються питання державної реєстрації нормативних актів, та у КАС України і в цілому відповідає напрацюванням адміністративно-правової науки.

У Постанові КМУ «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» визначено, що нормативні акти містять одну або більше норм, які зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації, або мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, що не належать до сфери управління суб'єкта нормотворення¹.

¹ Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 28.12.1992 р. № 731. Дата оновлення: 30.09.2022. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>.

У п. 18 ст. 4 КАС України визначено нормативний акт як акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування.

Слід звернути увагу на те, що законодавча дефініція відіграє значну роль у визначенні приналежності правових актів до нормативних, а отже, судову практику щодо оскарження нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування.

Ознаки нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування формуються з ознак, притаманних усім правовим актам, поряд із цим їм притаманні спеціальні ознаки саме нормативних актів, що вирізняють їх серед інших правових актів.

До *загальних ознак* нормативного акта суб'єкта публічного адміністрування як виду правового акта відносять такі:

1) приймається уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування в межах його компетенції. Він може прийматися як одноособово, так і колегіально;

2) являє собою юридично владне волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування, завжди має публічно-владний характер, оскільки його прийняття обумовлено публічними інтересами і спрямовано на: регулювання конкретних управлінських відносин; встановлення загальнообов'язкових правил поведінки, які забезпечуються державою; вирішення конкретної управлінської ситуації або адміністративного спору;

3) є імперативним за характером правових приписів, що означає, що інша сторона – об'єкт адміністрування, повинна дотримуватися установлених приписів і забезпечувати їх реалізацію;

4) завжди є підзаконним актом, оскільки він приймається органом публічного адміністрування, який здійснює підзаконну діяльність, приймається на підставі законів і на виконання законів. Правовий акт адміністрування, у тому числі нормативний, не може передбачати положення, які протирічать законам;

5) має спеціальну форму і порядок його прийняття. У переважній більшості випадків правовий акт управління приймається у письмовій формі. Важливе значення має процедура прийняття правового акта управління. Необхідно зазначити, що на теперішній час немає

єдиного законодавчого акта, який передбачав би єдину процедуру прийняття правових актів управління.

Спеціальними ознаками нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування є такі:

1) встановлюють, змінюють або скасовують норми права, а також конкретизують норми права правових актів вищої юридичної сили. Ці акти впливають на правовідносини не безпосередньо, як адміністративні акти, а шляхом визначення загальних правил поведінки, через норми права. Саме у нормативних актах набуває вияву регулятивна функція суб'єктів публічного адміністрування;

2) розраховані на багаторазове використання;

3) поширюються на невизначене коло осіб;

4) є правовими засадами (передумовами) виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин;

5) передбачають права й обов'язки суб'єктів у сфері публічного адміністрування;

6) є джерелами адміністративного права. Таке твердження пов'язано з тим, що прийняті публічною адміністрацією правові норми є не тільки регулятором суспільних відносин, але й фундаментом для розробки нормативних актів нижчестоящих органів адміністрування та прийняття правозастосовчих актів. Відповідно скасування нормативного акта буде мати наслідком неможливість дії на його основі правозастосовчого акта.

Прикладами нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування є: Постанова КМУ від 11.03.2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2»; Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування»; Розпорядження Одеської обласної державної адміністрації від 02.07.2019 р. № 797/А-2019 «Про затвердження Положення про регіональну комісію з реабілітації при Одеській обласній державній адміністрації» тощо.

Враховуючи багатоманітність нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування та специфіку ознак, що притаманна тільки певним групам таких актів, існує необхідність здійснення їх певної класифікації.

Нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування можуть **класифікуватися** у залежності від/за:

1) **дії у часі:**

а) *безстрокові* (характеризуються тим, що вони діють протягом необмеженого терміну до того часу, поки не будуть у законному порядку відміненими);

б) *строкові* (передбачаються терміни, після закінчення яких акти втрачають свою чинність);

2) **змістом:**

а) *правила*: акт, який конкретизує норми права загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних галузях державного чи суспільного життя і вирішує процедурні питання;

б) *порядок*: акт, що встановлює механізм реалізації прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, процедуру застосування нормативного акта та умови провадження певної діяльності;

в) *інструкція*: акт, що детально визначає зміст і методику правового регулювання у певній сфері суспільних відносин;

г) *регламент*: акт органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта, що визначає порядок і процедуру діяльності відповідного органу та його структурних підрозділів;

д) *статут, положення*: акт, що визначає статус, обсяг повноважень органів виконавчої влади, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

3) **порядком прийняття:**

а) *єдиноначальні* (напр., наказ МОН України від 20.04.2022 р. № 364 «Про затвердження Порядку прийому на навчання до закладів фахової передвищої освіти в 2022 році»);

б) *колегіальні* (напр., Постанова КМУ від 10.09.2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»);

в) *спільні, прийняті* двома або більше суб'єктами (напр., наказ Міністерства фінансів України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Порядку взаємодії електронної системи закупівель з інформаційними системами Державної фіскальної служби України щодо обміну інформацією про відсутність або наявності заборгованості (податкового боргу) зі сплати податків, зборів, платежів, контроль за якими покладено на органи Державної фіскальної служби України, в учасника процедури закупівлі»);

4) територіального масштабу дії:

а) загального характеру (дія поширюється на всю територію України);

б) місцевого характеру (на частину території: область, район, місто);

в) локального характеру або внутрішньо-організаційні (регулюють відносини, що виникають усередині певної установи чи органу). До актів з обмеженою територією впливу належать також усі акти, прийняті місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, акти, що регулюють, зокрема, правовідносини у представництвах та консульствах України, та акти вищого і центральних органів виконавчої влади, які поширюють свою дію на певні території (напр., на одну область) у межах державного кордону України;

5) суб'єктом видання:

а) Президента України – *укази* (напр., Указ Президента України від 24.02.2022 р. «Про утворення військових адміністрацій»);

б) Кабінету Міністрів України – *постанови* (напр., Постанова КМУ від 27.01.1995 р. «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України»);

в) центральних органів виконавчої влади – *накази* (напр., наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 15.01.2021 р. «Про затвердження Порядку внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції»);

г) органів влади АРК – *постанови, розпорядження* (напр., Постанова Верховної Ради АРК від 03.08.1994 р. «Про особливості оподаткування фізичних осіб, що займаються підприємницькою діяльністю»);

д) місцевих державних адміністрацій – *розпорядження* (напр., розпорядження Миколаївської районної державної адміністрації від 06.09.2021 р. «Про затвердження Положення про спеціалізовану службу цивільного захисту матеріального забезпечення, торгівлі, харчування, захисту сільськогосподарських тварин і рослин Миколаївського району»);

ж) органів місцевого самоврядування – *рішення, розпорядження* (напр., рішення виконавчого комітету Львівської міської ради від 21.05.2010 р. «Про затвердження Правил розміщення зовнішньої реклами у м. Львові»; рішення Харківської міської ради від

17.04.2019 р. № 1554/19 «Про затвердження Положення про оренду землі в м. Харкові»);

б) внутрішньої та зовнішньої спрямованості:

а) *зовнішні*, тобто нормативні акти, які регулюють суспільні відносини суб'єктів публічного адміністрування з приватними особами;

б) *внутрішні*, тобто нормативні акти, які регулюють суспільні відносини у межах того чи іншого суб'єкта публічного адміністрування.

14.2. Вимоги до нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування

Нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування тільки тоді можуть виконувати свої функції, коли вони володіють юридичною силою і здатні бути правовою формою реалізації публічної влади. Важливою умовою дієвості нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування є їхня відповідність вимогам, які висувуються щодо них стосовно юридичного змісту, порядку прийняття і видання.

Обставини, які обумовлюють саме існування у суб'єктів публічного адміністрування права на прийняття нормативних актів, позначаються як передумови такого права, або як *юридичні передумови* нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування. Окрім наявності у суб'єктів публічного адміністрування права на прийняття нормативних актів, його реалізація потребує дотримання встановленого процедурного порядку. Отже, перш за все, для прийняття нормативного акта є необхідною як наявність у суб'єкта публічного адміністрування права на видання нормативних актів, так і дотримання встановленого процедурного порядку реалізації такого права.

Повноваження, пов'язані із прийняттям підзаконних нормативних актів, закріплено у Конституції України за Президентом України (ст. 106 Конституції України), КМУ, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (ст. 117 Конституції України). В обмеженому обсязі та у випадках, передбачених Конституцією і законами України, право підзаконної нормотворчості застосовують Верховна Рада України (ст. 91 Конституції України) та Рада Міністрів АРК (ст. 135 Конституції України), голови місце-

вих державних адміністрацій (ст. 118 Конституції України), органи місцевого самоврядування та їх посадові особи (ст.ст. 143, 144 Конституції України). Зазначені конституційні положення, як правило, набувають конкретизації у відповідних законах.

Суб'єкти публічного адміністрування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України (ст. 19 Конституції України). Щодо зазначеного положення, то воно цілковито відповідає вимогам так званого спеціально-дозвільного методу правового регулювання, який дозволяє органам публічної влади та їх посадовим особам займатися лише такою діяльністю, якої прямо передбачено законами, що регулюють їхній правовий статус. Отже, будь-який суб'єкт публічного адміністрування може видавати нормативний акт тільки у межах компетенції, юридично закріпленої за ним. Це означає, що перш ніж видати нормативний акт, необхідно визначити, чи належать питання, що підлягають регламентації, до предмета відання цього органу.

Враховуючи також принцип юридичної визначеності, слід сказати, що в законі має зазначатися не лише право на прийняття нормативних актів, але й визначатися мета, зміст та обсяг нормативних повноважень. Особливої уваги потребує і той факт, що в рамках діяльності з публічного адміністрування уповноважені суб'єкти не можуть власними нормативними актами регулювати такі суспільні відносини, яких віднесено до виняткового законодавчого регулювання (перелік таких випадків передбачений ст. 92 Конституції України).

З позиції юридичної сили та презумпції дійсності (правильності) чинних нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування їхня дія пов'язана із цілим комплексом **вимог**, що висуваються до них. Ці вимоги є різнорідними за своєю суттю. Проте, у зв'язку з відсутністю законодавчо закріпленого чіткого та вичерпного переліку вимог, яким повинні відповідати нормативні акти, в адміністративно-правовій науці існує плюралізм думок щодо цього питання.

Деякі учені указують на необхідність розмежування таких вимог за їх змістом:

1) *загальні вимоги законності*, яким повинні відповідати всі акти суб'єктів публічного адміністрування незалежно від того, ким і коли вони видаються, з якого питання та які юридичні ознаки вони мають;

2) *додаткові (або спеціальні) вимоги* до деяких актів суб'єктів публічного адміністрування залежно від їхнього змісту та призначення;

3) *вимоги організаційно-технічного характеру*, що, як і загальні вимоги, ставляться до всіх актів суб'єктів публічного адміністрування.

На думку переважної більшості дослідників, однією з найважливіших умов юридичної сили нормативного акта суб'єкта публічного адміністрування, безумовним фактором його дії є відповідність акта встановленим вимогам щодо його юридичного змісту, порядку прийняття тощо¹.

Слід зазначити, що ч. 2. ст. 2 КАС України визначає вимоги, яким повинні відповідати рішення, дії суб'єкта владних повноважень. За положеннями КАС України до поняття рішення суб'єкта владних повноважень входять і адміністративні, і нормативні акти, тому, можна зробити висновок, що цим вимогам мають відповідати і нормативні акти.

Отже, відповідно ч. 2. ст. 2 КАС України рішення та дії суб'єкта владних повноважень мають бути прийнятими (вчиненими):

1) *на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України* – ця вимога означає обов'язок суб'єктів публічного адміністрування дотримуватися принципу законності при виданні нормативних актів та одночасно видавати нормативні акти у випадках, передбачених та законами України відповідно до наданих повноважень та за встановленою процедурою та формою;

2) *з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано* – суб'єкт публічного адміністрування зобов'язаний використовувати свої повноваження щодо видання нормативного акта з метою, з якою такі повноваження надані, що визначається законом або впливає з його положень. Нормативні акти як результат реалізації відповідних повноважень також мають прийматись відповідно до мети, встановленої законодавством;

3) *обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії)* – норматив-

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с. С. 286.

ні акти суб'єктів публічного адміністрування мають забезпечувати належність та повноту врахування життєвих обставин, за яких або для врегулювання яких його приймають;

4) *безсторонньо (неупереджено)* – під час прийняття нормативних актів суб'єкт публічного адміністрування має керуватися публічними інтересами та не мати упередженого ставлення до регульованих питань;

5) *добросовісно* – під час прийняття нормативних актів суб'єкт публічного адміністрування повинен діяти добросовісно, чесно, старанно і сумлінно виконувати свої обов'язки;

6) *розсудливо* – під час прийняття нормативних актів суб'єкт публічного адміністрування повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства;

7) *з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи усім формам дискримінації* – суб'єкти публічного адміністрування зобов'язані забезпечувати однакове ставлення до всіх осіб незалежно від будь-яких ознак та обставин;

8) *пропорційно* – з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення (дія);

9) *з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення* – в окремих випадках законодавством передбачається право особи на участь у прийнятті нормативних актів, зокрема, шляхом участі у громадських слуханнях чи обговореннях проєктів нормативних актів. Слід зазначити, що результати таких слухань та обговорень мають рекомендаційний характер, відповідно не є обов'язковими для суб'єктів публічного адміністрування, проте не надання такої можливості може тлумачитися як порушення процедури прийняття нормативного акта;

10) *своєчасно*, тобто протягом розумного строку. Своєчасність позначає актуальність прийняття нормативного акта, враховуючи суспільні потреби та інтереси. Розумність строків передбачає, що суб'єкт публічного адміністрування повинен прийняти нормативний акт у найкоротший строк, достатній для вирішення відповідного питання, проте строки прийняття нормативних актів суб'єктами публічного адміністрування не передбачені законодавством.

Проте для вимог, які ставляться до нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування, доцільно застосовувати класифікацію, згідно з якою їх поділено на формальні та матеріальні.

Формальні вимоги до нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування можна визначити як *умови щодо зовнішнього вираження та процедури прийняття, які повинні бути дотримані щодо таких актів*. Нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування мають відповідати таким формальним вимогам, що пов'язані з:

1) компетенцією суб'єкта видання. Нормативний акт суб'єкта публічного адміністрування має бути прийнятий уповноваженим органом або посадовою особою в межах їхньої компетенції;

2) процедурою видання. Нормативний акт суб'єкта публічного адміністрування має бути прийнятий з дотриманням встановленої процедури його розробки, прийняття видання і державної реєстрації (у тих випадках, коли це передбачено чинним законодавством). Встановлена процедура прийняття нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування покликана забезпечити їхню доцільність, своєчасність, корисність, обґрунтованість, науковість у процесі регулювання публічних інтересів;

3) формою. Повинна дотримуватися встановлена форма нормативного акта з усіма реквізитами (розумна структура акта і його грамотний поділ на конкретні частини, розділи, глави, параграфи, пункти тощо; діловий стиль викладення, ясність, чіткість і лаконічність тексту; відсутність слів і термінів, які допускають двозначність тлумачення або розуміння акта; правильне грамотне оформлення; відсутність інших помилок; наявність підписів, реєстраційного номера, дати прийняття; публікація на спеціальних бланках, які мають усі передбачені атрибути; чіткі печатки; встановлені строки виконання та відповідальні за виконання; механізм контролю);

4) державною реєстрацією та оприлюдненням нормативного акта. Нормативні акти (якщо це необхідно) мають пройти державну реєстрацію (напр., нормативні акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю та які зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації в органах юстиції). Нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування також обов'язково оприлюднюються в

офіційних виданнях, і це є умовою набуття такими актами юридичної сили.

Матеріальні вимоги до нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування можна визначити як *оціночні критерії щодо змісту самого нормативного акта*. До матеріальних віднесено вимоги, щодо відповідності нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування актам вищої юридичної сили та їх юридичної обґрунтованості. Отже, що стосується характеристики матеріальних вимог, то нормативний акт суб'єкта публічного адміністрування має відповідати таким вимогам:

1) повинен відповідати закону, бути прийнятим на підставі закону або іншого правового акта вищої юридичної сили, і на їх виконання;

2) повинен бути юридично обґрунтованим тобто мати чітко визначені мету і завдання, заради яких він видається; засоби щодо його реалізації; очікувані наслідки його реалізації і можливі труднощі при цьому;

3) не повинен обмежувати або порушувати гарантовані чинним законодавством права та свободи людини і громадянина, права і законні інтереси громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій.

14.3. Процедура прийняття нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування

З огляду на відсутність в Україні закону про нормативні акти, процедура видання нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування залишається належним чином невизначеною. Окремі положення щодо нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування містяться в установчих актах, які визначають правові засади створення та функціонування окремих суб'єктів публічної влади. У деяких випадках органи публічної адміністрації самостійно встановлюють внутрішні, процедурні норми, що регулюють правовідносини стосовно видання нормативних актів. Відповідно можна говорити лише про найбільш принципові моменти (умови), які мають бути дотриманими у процесі підготовки та видання підзаконних нормативних актів, адже, для забезпечення

їх законності необхідно неухильно дотримуватися встановленого порядку їх прийняття.

Ретельний аналіз наукових поглядів на процедуру прийняття нормативного акта суб'єкта публічного адміністрування та сучасна практика дозволяють запропонувати визначити такі стадії:

1. *Оцінка необхідності прийняття нормативного акта та підготовка його проекту*, що може складатися із декількох етапів, а саме: визначення потреби у розробці проекту, ініціювання його розробки, збір і аналіз матеріалу для прийняття акта, що містить також існуючу нормативно-правову базу з певного питання; написання проекту акта; узгодження проекту з відповідними особами; внесення змін до проекту; складання пояснювальної записки та внесення проекту до суб'єкта, уповноваженого приймати акт.

Нормативний акт може бути прийнято за наявності фактичних та юридичних підстав: до фактичних підстав відносяться такі, що відбивають об'єктивну потребу у прийнятті такого акта, наприклад, це необхідність стабільного регулювання певних суспільних відносин; юридичною підставою прийняття акта може бути нормативний акт, доручення щодо розробки та прийняття певного акта. Наступний етап – аналіз ситуації, який дає змогу виявити фактичне положення справ, існуючі проблеми та варіанти їх розв'язання. Далі складаються один чи декілька альтернативних проектів нормативного акта. Первісний проект акта найчастіше не є остаточним та потребує доопрацювання.

2. *Погодження проекту нормативного акта, його обговорення*. Погодження може бути внутрішнім та зовнішнім. Порядок погодження включає вчинення наступних процедурних дій: надсилання головним розробником копії проекту заінтересованим органам; опрацювання положень проекту; прийняття заінтересованим органом рішення щодо проекту (погоджує його і повертає чи повідомляє про наявні зауваження). Згода заінтересованих осіб може виражатися у вигляді конкретно-визначеної позиції або відсутності будь-яких зауважень щодо проекту. При цьому використовуються декілька варіантів відміток: візування проекту, що застосовується при погодженні з ним; виклад у письмовій формі зауважень при незгоді з проектом або з його окремими частинами; подання протоколу обговорення проекту нормативного акта

на засіданні колегіального органу (при погодженні з колегіальним органом). Далі проекти нормативних актів проходять етап редагування, підготовки супровідних документів, матеріалів погодження тощо. Наступним етапом є обговорення: при колегіальному обговоренні – повідомлення учасників про час обговорення та надіслання проекту для ознайомлення; безпосереднє обговорення проекту.

3. Прийняття нормативного акта. Ця стадія є головною у нормотворчій процедурі. При колегіальному прийнятті рішення, важливим фактором є наявність кворуму та чіткої регламентації кількості голосів, за наявності яких акт буде легітимним. Якщо акт ухвалюється однією особою, позитивне прийняття рішення пов'язано з посвідченням підписів запропонованого проекту. Завершальним етапом цієї стадії є остаточне редагування документа, присвоєння акту порядкового номеру та його оформлення.

4. Державна реєстрація нормативного акта. Державна реєстрація нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування здійснюється відповідно до Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»¹.

Державну реєстрацію здійснюють:

нормативних актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст);

нормативних актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, їх структурних підрозділів – відповідні міжрегіональні управління Мін'юсту.

Державна реєстрація здійснюється у порядку, визначеному Положенням про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженому постановою КМУ від 28.12.92 р., а також відповідно до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та здійснення їх державної реєстрації,

¹ Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента від 03.10.1992 р. № 493. Дата оновлення: 21.05.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/92#Text>.

затвердженому наказом Мін'юсту України від 12.04.2005 р.¹ та інших актів законодавства про державну реєстрацію нормативних актів.

Державній реєстрації підлягають нормативні акти, які містять одну або більше норм, що зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації, або мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, що не належать до сфери управління суб'єкта нормотворення.

На державну реєстрацію подаються нормативні акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення в електронній (через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади) або паперовій формі у порядку, визначеному Мін'юстом, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування, незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також прийняті у порядку експерименту.

Якщо в тексті правового акта містяться правові норми (або хоча б одна) разом із приписами індивідуального характеру, він вважається нормативним актом та підлягає державній реєстрації.

Державна реєстрація нормативного акта полягає у проведенні правової експертизи на його відповідність Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis communautaire*), антикорупційної та гендерно-правової експертизи з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, а також прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстрацій-

¹ Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затв. Наказом Міністерства юстиції України 12.04.2005 р. № 34/5. Дата оновлення: 04.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#n16>.

ного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативних актів.

Нормативні акти подаються на державну реєстрацію суб'єктами нормотворення протягом 3 робочих днів після їх прийняття. Порядок подання нормативних актів на державну реєстрацію до Мін'юсту України та проведення їх державної реєстрації, затв. наказом Мін'юсту від 12.04.2005 р. визначає процедуру підготовки та подання до Мін'юсту нормативних актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, та єдиний механізм їх розгляду та державної реєстрації у Мін'юсті.

У разі виникнення сумніву щодо відповідності актів ознакам нормативного акта, такі акти також підлягають поданню на державну реєстрацію до Мін'юсту. Остаточне рішення щодо необхідності державної реєстрації таких актів приймає Мін'юст після проведення їх правової експертизи.

Нормативний акт, що подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мови та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше прийнятими актами і викладатися згідно з правописом та з дотриманням правил нормопроєктувальної техніки.

На цій стадії можна виокремити такі *етани*, як: проведення *правової експертизи* на відповідність нормативного акта Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї та практиці Європейського суду з прав людини, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis communautaire*), *антикорупційної експертизи*, *цифрової експертизи* (якщо проект нормативного акта стосується питань інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, електронної демократії, надання адміністративних послуг або цифрового розвитку), а також *гендерно-правової експертизи*. Проведення експертиз відбувається на підставі Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затв. Постановою КМУ від 28.12.1992 р., Порядку проведення ген-

дерно-правової експертизи, затв. постановою КМУ від 28.11.2018 р.¹, Порядку проведення антикорупційної експертизи, затв. Наказом Мін'юсту від 18.03.2015 р.².

Окрему увагу необхідно звернути на проведення антикорупційної експертизи нормативних актів. **Антикорупційна експертиза нормативних актів** – це діяльність певних суб'єктів із виявлення в нормативних актах чи проектах нормативних актів норм (положень), які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами (положеннями) можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (корупціогенних факторів). Згідно зі ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р.³ антикорупційна експертиза буває:

1) **обов'язковою** (її зобов'язані здійснювати на постійній основі Мін'юст та Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією);

2) **необов'язковою** (її можуть здійснювати Національне агентство з питань запобігання корупції та громадськість).

Антикорупційна експертиза, яка здійснюється кожним із зазначених суб'єктів, має низку своїх особливостей як щодо законодавчого регулювання, так і щодо практики застосування⁴.

Зі змісту ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» випливає, що Мін'юст зобов'язаний здійснювати антикорупційну експертизу: 1) усіх проектів нормативних актів, що вносяться на розгляд КМУ; 2) чинних законів, актів Президента та КМУ у таких сферах: прав та свобод людини і громадянина; повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподілу та витрачання

¹ Порядок проведення гендерно-правової експертизи, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.11.2018 р. № 997. Дата оновлення: 21.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF#Text>.

² Порядок проведення антикорупційної експертизи, затв. Наказом Міністерства юстиції України 18.03.2015 р. № 383/5. Дата оновлення: 01.12.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15#Text>.

³ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 03.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

⁴ Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів. Центр політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872051-2.3.1.-antikoruptsiynaekspertiza-normativno-pravovih-aktiv-ta-yih-proektiv>.

коштів державного бюджету та місцевих бюджетів конкурсних (тендерних) процедур; 3) усіх нормативних актів державних органів, нормативні акти яких підлягають державній реєстрації.

Національне агентство з питань запобігання корупції може проводити за власної ініціативи в установленому ним порядку антикорупційну експертизу проектів нормативних актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України. Громадська рада при Національному агентстві залучається до здійснення ним антикорупційної експертизи.

За ініціативи фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може здійснюватися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативних актів та проектів нормативних актів.

Результати антикорупційної експертизи, у тому числі громадської, підлягають обов'язковому розглядові суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері.

За результатами проведених експертиз орган юстиції приймає одне з таких рішень:

1) *про державну реєстрацію нормативного акта*, якщо нормативний акт відповідає Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, Конвенції про права осіб з інвалідністю, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС), принципам забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, антикорупційному законодавству з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, правилам нормопроектувальної техніки.

Необхідно звернути увагу на те, що відповідно до чинного законодавства, якщо нормативний акт прийнято суб'єктом нормотворення виключно без дотримання вимог законодавства з питань документування управлінської діяльності (напр., правил нормопроектувальної техніки), орган юстиції приймає рішення про державну реєстрацію такого акта. Але у своєму висновку про державну реєстрацію нормативного акта відображуються зауваження і пропозиції щодо приведення положень такого акта у відповідність до

законодавства з питань документування управлінської діяльності із зазначенням конкретних невідповідностей тощо, або наданням відповідного варіанта редакції тексту, до якого є зауваження;

2) *про повернення нормативного акта без державної реєстрації для доопрацювання*, на прохання суб'єкта нормотворення або з власної ініціативи органу юстиції, якщо суб'єктом нормотворення порушено вимоги Положення або Порядку;

3) *про відмову в державній реєстрації нормативного акта*, у випадках, якщо нормативний акт:

а) не відповідає Конституції та законам України, іншим актам законодавства, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, Конвенції про права осіб з інвалідністю, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС), видано без урахування практики Європейського суду з прав людини, зокрема акт:

порушує чи обмежує встановлені законом права, свободи і законні інтереси громадян та юридичних осіб або покладає на них не передбачені законодавством обов'язки;

виходить за межі компетенції органу, що його видав;

містить норми, що призводять або можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень;

не відповідає вимогам законодавства про мови;

видано за наявності будь-якої з обставин, визначених у ч. 1 ст. 25 Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹ (на підставі повідомлення ДРС);

б) не узгоджено із суб'єктами нормотворення та/або з іншими заінтересованими органами відповідно до законодавства у порядку та за формою, встановленими законодавством із питань документування управлінської діяльності, або не повідомлено про позицію уповноваженого представника від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженого представника від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців щодо нормативного акта, прийнятого міністерством та іншим центральним органом виконавчої

¹ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. Дата оновлення: 19.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

влади з питань, що стосуються соціально-трудової сфери, та проведено роботу з урахування їх зауважень і пропозицій. Слід зазначити, що відповідно до Постанови КМУ від 01.03.2022 р. «Про внесення зміни до пункту 13 Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів виконавчої влади» : «У невідкладних випадках, пов'язаних із введенням в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, що потребують негайного прийняття рішення, суб'єкт нормотворення може видати відповідний нормативний акт без узгодження із суб'єктами нормотворення та/або з іншими заінтересованими органами»;

в) не узгоджено з Урядовим уповноваженим з прав осіб з інвалідністю, всеукраїнськими громадськими організаціями осіб з інвалідністю та їх спілками у разі наявності у нормативному акті положень, що стосуються осіб з інвалідністю;

г) не узгоджується з дорученням, наданим органу, що видав акт;

4) *про визнання акта таким, що не підлягає державній реєстрації*, якщо поданий на державну реєстрацію акт містить такі ознаки, передбачені п. 5 Положення, та оформлюється наказом органу юстиції. У преамбулі наказу вказується структурна одиниця (їх сукупність) п. 5 Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів виконавчої влади: а) персональний характер (про склад комісій, призначення на посаду і звільнення з неї, заохочення працівників тощо); б) дія вичерпується одноразовим застосуванням, крім актів про затвердження положень, інструкцій та інших, що містять правові норми; в) оперативно-розпорядчий характер (разові доручення); г) цими актами доводяться до відома підприємств, установ і організацій рішення вищестоящих органів; д) спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень міністерств, інших органів виконавчої влади, що не мають нових правових норм; е) мають рекомендаційний, роз'яснювальний та інформаційний характер (методичні рекомендації, роз'яснення, у т.ч. податкові, тощо), нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, технічні умови, будівельні норми і правила, правила спортивних змагань із видів спорту, визнаних в Україні, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси ustalеної практики, форми звітності, у т.ч. щодо державних статистичних спостережень, адміністративних даних тощо).

Нормативний акт, у державній реєстрації якого **відмовлено**, підлягає **скасуванню** суб'єктом нормотворення у п'ятиденний строк з дня отримання рішення про відмову в державній реєстрації акта чи висновку за результатами розгляду скарги на рішення про відмову в державній реєстрації акта.

Закінчується стадія державної реєстрації власне *внесенням нормативного акта до Єдиного реєстру нормативних актів*. Відповідний орган на підставі позитивних висновків правової експертизи вносить акт до вказаного реєстру, що в цілому завершує процедуру прийняття акта і підтверджує його законність. Державна реєстрація нормативного акта проводиться протягом 15 робочих днів з дня, наступного після надходження його до органу державної реєстрації, з дотриманням вимог, законодавством. Для повного набуття актом юридичної сили необхідно є ще одна стадія – це стадія доведення акта управління до виконавців.

5. *Доведення акта суб'єкта публічного адміністрування до виконавців та громадськості (оприлюднення акта)*. Ця стадія є також вагомою, оскільки пов'язана із забезпеченням прав суб'єктів адміністрування, на яких поширюються нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування.

Нормативний акт вступає в дію, передумовою якого є як правило, його оприлюднення або інше, передбачене нормами права доведення до відома виконавця. Порядок офіційного оприлюднення та набрання чинності нормативних актів визначається Указом Президента України від 10.06.1997 р. «Про порядок офіційного оприлюднення нормативних актів і вступу їх в силу»¹. Необхідність оприлюднення нормативних актів також передбачено у ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р.² Відповідно до чинного законодавства оприлюдненню підлягають закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України. Під оприлюдненням

¹ Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97. Дата оновлення: 23.11.2007 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/503/97>.

² Про доступ до публічної інформації: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 19.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

розуміють опублікування нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і опублікування державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Офіційними друкованими виданнями є журнали: «Офіційний вісник України»; «Відомості Верховної Ради України»; газета «Урядовий кур'єр». В окремих випадках акти Президента України і Кабінету Міністрів України можуть бути офіційно оприлюднені через телебачення і радіо.

Офіційне оприлюднення нормативних актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів і з зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду. Нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування можуть бути опублікованими в інших друкованих виданнях, але тільки після їх офіційного оприлюднення. У такому випадку такі акти мають інформаційний характер і не можуть бути використаними для офіційного застосування.

Саме тому громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов'язків повинні застосовувати акти Президента України і Кабінету Міністрів України, опубліковані лише в офіційних друкованих виданнях або одержані в установленому порядку від органу, який їх видав.

За загальним правилом нормативні акти Верховної Ради України і Президента України набирають чинності через десять днів із дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.

Нормативні акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено у цих актах. Акти Кабінету Міністрів України, які визначають права і обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях. Правові акти суб'єктів публічного адміністрування, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не опубліковуватися за рішенням відповідного органу. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їхня чинність.

Неопубліковані акти Президента України набирають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності.

Підсумовуючи таку вимогу законності, як дотримання процедури прийняття нормативного акта суб'єкта публічного адміністрування, слід зазначити, що на теперішній час ця процедура має деякі риси суперечливого характеру. Подібне становище пов'язано із декількома факторами: а) різнорівнева регламентація процедури підготовки актів суб'єктів публічного адміністрування та неоднаковий підхід до застосування матеріальної та процесуальної норми; б) незважаючи на існування такої значної кількості нормативних положень, що регламентують процедуру прийняття актів суб'єктів публічного адміністрування, у ній існують певні недоліки. Так, будь-яке врегулювання (загальне чи відомче) процедури прийняття нормативних актів центральними органами виконавчої влади є відсутнім. І це незважаючи на те, що акти цих органів досить часто мають нормативний, а не індивідуальний характер.

Схожі проблеми існують і щодо органів місцевого самоврядування. Зазначені органи самостійно встановлюють регламент прийняття рішень, через що виникають певні непорозуміння, які впливають на законність актів суб'єктів публічного адміністрування.

Отже, поліпшити стан законності під час видання нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування можна за умов урахування декількох факторів, де головним буде встановлення єдиної регламентованої процедури щодо прийняття нормативних актів для всіх органів публічного адміністрування.

14.4. Протиправність нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування

В юридичній науці запропоновано ввести в дію презумпцію законності правових актів органів публічного адміністрування (або «принцип презумпції правильності акта управління»). До головних рис цієї презумпції належить те, що до тих пір, поки акт не відмінено, він підлягає виконанню та вважається виданим із додержанням вимог, які висувуються як до змісту і форми актів, так і до процеду-

ри їх видання. Але, як свідчить аналіз практики, не всі нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування повною мірою відповідають установленим законодавством вимогам.

Нормативні акти суб'єктів публічного адміністрування, яких було прийнято з порушенням вимог, що висуваються до них, є *дефектними*. Залежно від ступеня та характеру допущених порушень вчені поділяють всі дефектні акти на: нікчемні та заперечні.

Нікчемними нормативними актами суб'єктів публічного адміністрування є такі акти, які не породжують юридичних наслідків, на виникнення яких їх спрямовано, і є недійсними з моменту їх видання, їхні дефекти ніколи і жодним чином не може бути усунуто. Згадані акти є недійсними з дня їх видання і анулюються не тільки на майбутнє, але й втрачають дію в минулому, з того дня, коли їх було прийнято.

На теперішній час законодавство та юридична теорія визначають окремі ознаки нормативного акта, за наявності яких його слід вважати нікчемним, тобто таким, що не породжує юридичних наслідків. Так, необхідність визнання нікчемним виникає, коли:

- 1) нормативний акт містить приписи вчинити злочинні дії;
- 2) нормативний акт видано з грубим порушенням компетенції органом публічного адміністрування чи посадовою особою;
- 3) немає законної підстави для видання акта;
- 4) при виданні акта порушено відповідні строки.

Однак нормативні акти можуть бути визнані нікчемними лише у виняткових випадках, коли повна юридична невідповідність їх є настільки очевидною, що вони не підлягають ніякому виправленню. Дефекти таких актів ніколи і ніякими засобами не може бути усунуто.

Заперечними нормативними актами суб'єктів публічного адміністрування є акти, незаконність яких не є очевидною і, отже, може бути оспореною. Заперечні акти містять окремі незаконні положення або технічні помилки, у них відсутніми є окремі реквізити або їх видано з порушенням процедури. Однак такі акти є обов'язковими до виконання, й у разі відсутності заперечення (оспорювання) їх у судовому або адміністративному порядку виконуються на загальних підставах¹.

¹ Загальне адміністративне право : підручник/ за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер. 2015. 568 с. С. 391-392.

У той же час не кожен дефект акта суб'єкта публічного адміністрування призводить до його протиправності. У деяких випадках дефекти можуть бути незначними, в силу чого взагалі немає потреби вносити до такого акта поправки чи зміни, а достатньо лише врахувати помилки при виданні інших актів (напр., деякі дефекти формулювань приписів, невдала стилістика акта, яка не спричиняє неправильного тлумачення акта, тощо). Отже, дефектність нормативного акта може виявлятися по-різному, залежно від того, які вимоги було порушено.

Найбільш поширеним випадком порушення вимог при виданні нормативних актів, що у свою чергу призводить до його дефектності, є перевищення компетенції органів публічного адміністрування, яке має місце при недотриманні віднесених до їх відома кола питань, територіального масштабу, строків, коли може бути видано акт, тощо.

Інший приклад дефектності нормативного акта суб'єктів публічного адміністрування – це невідповідність акта положенням законів України. У цьому разі йдеться про порушення принципу верховенства права та принципу законності. Це, у свою чергу, може свідчити, що нормативний акт, якщо він звужує, обмежує чи скасовує конституційні права, свободи людини та громадянина, визнається таким, що має суттєвий дефект і тому підлягає в установленому законом порядку оскарженню.

Черговою підставою, що впливає на дефектність нормативного акта суб'єкта публічного адміністрування, може бути порушення процедури його видання. До суттєвих дефектів актів суб'єктів публічного адміністрування можна також зарахувати і порушення таких організаційних вимог, як недотримання необхідних реквізитів в акті, а саме найменування акта, автор акта, дата підписання, підписи, печатки тощо.

Порушення вимог до нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування можуть бути підставами для визнання їх протиправними. Проте, слід мати на увазі, що питання, які саме вимоги призводять до протиправності певного нормативного акта, є предметом оцінювання уповноваженого законом суб'єкта і залежить від співвідношення впливу виявленого дефекту на законність акта.

Так, недотримання формальних вимог під час підготовки та видання нормативного акта (напр., громадське обговорення) не призводить до безумовного визнання акта протиправним.

Визначення протиправності нормативного акта вітчизняне законодавство не містить. Проте ч. 9 ст. 264 КАС України зазначає, що «Суд може визнати нормативний акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині». Отже, протиправність нормативного акта розкривається через вказівку на законність акта та визнання таким, що не відповідає акту вищої юридичної сили, але вичерпного переліку вимог законності законодавець не надає.

Спосіб визнання нормативного акта протиправним залежить від того, який суб'єкт виявив порушення вимог (напр., суб'єкт прийняття чи суб'єкт, на якого поширюється дія нормативного акта), який саме акт містить дефекти (напр., постанова КМУ чи рішення голови місцевої державної адміністрації), який суб'єкт і в якому порядку уповноважений визнавати нормативний акт протиправним.

У цілому, виокремлюють такі способи визнання нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування протиправними: судовий та адміністративний.

Судовий порядок. Розгляд публічно-правових спорів щодо порушення вимоги відповідності підзаконних актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК Конституції України («конституційності») віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України згідно зі ст. 7 Закону «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 р.¹. Питання ж відповідності нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування положенням Законів України віднесено до юрисдикції адміністративних судів.

Публічно-правові спори щодо законності нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування вирішуються у порядку адміністративного судочинства. Так, порушення вимог законності надає можливість зацікавленій особі оскаржити нормативний акт чи окремі його положення у судовому порядку, відповідно до ст. 5 КАС України. За наслідками такого провадження суд може визнати нормативний акт *протиправним* (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та *нечинним* повністю або в окремій його частині.

¹ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Дата оновлення: 11.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

У результаті визнання нормативного акта *протиправним*, такий нормативний акт *втрачає чинність* повністю або в окремії його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду (ст. 265 КАС України). А це означає, що рішення суб'єкта владних повноважень є нечинним, тобто втрачає чинність з певного моменту лише на майбутнє, і є чинним до цього – протягом певного проміжку часу (останнім днем його календарної чинності є той, що передує моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду).

Така форма судового захисту, як скасування акта суб'єкта владних повноважень, застосовується лише до адміністративних актів. У цьому має прояв істотна відмінність між встановленою судом протиправністю актів адміністративних і нормативних, яка полягає, зокрема, у моменті втрати чинності такими актами. У разі визнання адміністративного акта протиправним, він є таким, що не діє з моменту його прийняття.

Адміністративний (позасудовий) порядок виправлення дефектів нормативних актів на протигагу судовому – є нормативно не врегульованим. Протиправний нормативний акт може бути скасовано або змінено в односторонньому порядку самим суб'єктом, який його прийняв. Таке скасування може бути або добровільним, або здійсненим внаслідок певних обов'язкових для виконання приписів інших органів влади.

Нормативні акти можуть бути скасовані за рішенням суб'єктів публічного адміністрування вищого рівня. Так, Президент України скасовує акти Ради міністрів АРК (ст. 106 Конституції України), рішення голів місцевих державних адміністрацій (ст. 118 Конституції України).

Відповідно до ч. 6 ст. 21 Закону «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю або в окремії частині. Міністр може скасувати повністю чи в окремії частині акти територіальних підрозділів; має право порушити перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через міністра.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства Укра-

їни, можуть бути відповідно до закону скасовані головою місцевої державної адміністрації вищого рівня (ст. 118 Конституції України). Керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня.

Нормативний акт суб'єкта публічного адміністрування може бути скасовано також і внаслідок відповідного скасування державної реєстрації такого акта. Цю підставу передбачено Постановою КМУ від 28.12.1992 р., якою затверджено Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів виконавчої влади, Наказом Мін'юсту від 31.07.2000 р., яким затверджено Порядок скасування рішення про державну реєстрацію нормативних актів, занесених до державного реєстру¹.

Скасування рішення про державну реєстрацію може застосовуватися до нормативних актів, які пройшли державну реєстрацію в Міністерстві юстиції України або його територіальних органах і є чинними на дату скасування рішення про державну реєстрацію, а також зареєстрованих нормативних актів, визнаних судом незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили, та нечинними.

Рішення про державну реєстрацію нормативного акта може бути скасовано у зв'язку з:

а) виявленням обставин, що не були відомими органу державної реєстрації під час реєстрації нормативного акта;

б) набрання законної сили судовим рішенням про визнання нормативного акта протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним, повністю або в окремії його частині;

в) одержанням повідомлення від спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань реалізації державної регуляторної політики про виявлення будь-якої обставини, визначеної у частині першій ст. 25 Закону України «Про засади державної регуляторної

¹ Порядок скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру, затв. Наказ Міністерства юстиції України 31.07.2000 р. № 32/5. Дата оновлення: 16.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0458-00#Text>.

політики у сфері господарської діяльності» або повідомлення про зупинення дії регуляторного акта чи окремих його положень відповідно до ч. 8 ст. 28 зазначеного Закону;

г) одержанням висновку Мін'юсту, міжрегіональних управлінь Мін'юсту про невідповідність нормативного акта Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини;

г) виявленням порушень або недотриманням органом, що видав нормативний акт, вимог про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади.

Підставами для скасування рішення про державну реєстрацію нормативного акта можуть бути інші обставини, що виникли після державної реєстрації нормативного акта.

У разі надходження до Мін'юсту скарги на нормативний акт, зареєстрований територіальним органом Мін'юсту, або в разі виявлення Мін'юстом під час перевірки зареєстрованого його територіальним органом нормативного акта, що суперечить чинному законодавству, Мін'юст має право скасувати рішення про державну реєстрацію такого акта за встановленою процедурою.

Порядку скасування рішення про державну реєстрацію акта передую здійснення реєструючим органом таких заходів: попередньо пропонується відповідному органу привести акт у відповідність до законодавства шляхом внесення змін або визнати його таким, що втратив чинність, і відповідний нормативний акт у цей же термін подати на державну реєстрацію. При невиконанні такої вимоги, реєструючий орган самостійно скасовує рішення про державну реєстрацію цього нормативного акта шляхом складання.

Нормативний акт, *виключений з державного реєстру*, підлягає скасуванню органом, що його видав, протягом 5 днів з дня отримання повідомлення про виключення з державного реєстру. Скасування рішення про державну реєстрацію нормативного акта здійснює орган державної реєстрації, який здійснив державну реєстрацію цього акта. Скасування рішення про державну реєстрацію нормативного акта здійснюється незалежно від часу його державної реєстрації.

Глава 15

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ

15.1. Поняття та ознаки адміністративних актів. Вимоги до адміністративних актів

Адміністративний акт визначається основною правовою формою публічного адміністрування, основним інструментом діяльності адміністративних органів¹. Адміністративні акти, як правило, є юридичними фактами для виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин, а також відповідних прав, обов'язків та інтересів приватних осіб.

Уперше² на законодавчому рівні поняття «адміністративний акт» передбачено у положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру»³ від 17.02.2022 р.⁴, якими регулюються відносини адміністративних органів з фізичними та юридичними особами щодо

¹ У цьому підрозділі для позначення суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених приймати (вчиняти) адміністративні акти використовуватиметься поняття «адміністративний орган» (орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації), у зв'язку з його використанням у положеннях Закону України «Про адміністративні процедури».

² До цього поняття «адміністративний акт» в законодавстві України майже не використовувалося, воно зустрічалось у деяких підзаконних актах [напр., у п. 1 Тимчасового порядку надання адміністративних послуг, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 (втратила чинність)] та в законопроектах [напр., п. 3 ч. 1 ст. 2 Проекту Закону про адміністративну процедуру від 28.12.2018 р. № 9456 (URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307); п. 4 ч. 1 ст. 2 Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 р. № 11472 (URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893); п. 4 ч. 1 ст. 2 Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 08.07.2008 р. № 2789 (URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073)].

³ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. Дата оновлення: 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>.

⁴ Відповідно до п. 1 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. цей Закон набирає чинності через 18 місяців з дня його опублікування, а саме з **15.12.2023 р.**

розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів¹.

Поняття «акт» використовується як інтегруюча щодо термінів «рішення» та «дія», якщо вони породжують правові наслідки: права або обов'язки особи (осіб)². Так, як аналоги поняття «адміністративний акт» у чинному законодавстві використовуються різні терміни, як-от «індивідуальний акт» (п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України³), «акт індивідуальної дії» (ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»⁴), «індивідуальне рішення» (п. 10 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції»⁵), «правовий акт індивідуальної дії» (п. 1 ч. 2 ст. 54 Закону України «Про забезпечення функціонування

На теперішній час чинними є лише положення п. 8 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про адміністративну процедуру», якими доручено КМУ: подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність до цього Закону та вжити заходів щодо прийняття та/або оновлення нормативних актів органів виконавчої влади, що впливає із цього Закону. Враховуючи це, з метою вивчення перспективного законодавства вважаємо за доцільне використовувати положення зазначеного нормативного акта.

- ¹ Необхідно враховувати, що дія положень Закону України «Про адміністративну процедуру» поширюється не на всі відносини суб'єктів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами (напр., дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають з: розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин; державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби; оскарження процедур публічних закупівель; нагородження державними нагородами та відзнаками тощо. У зв'язку з цим, прийняття (вчинення) адміністративних актів у зазначених відносинах здійснюється відповідно до положень спеціальних законів).
- ² Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / за заг. ред. Тимошука В. П. Київ: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с. С. 330.
- ³ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV.
- ⁴ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
- ⁵ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 03.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

української мови як державної»¹) тощо. Допускаємо ймовірність використання в законодавстві й інших термінів, якими позначаються адміністративні акти. Саме тому, насамперед, необхідно аналізувати зміст і ознаки відповідного рішення (або дії) для можливості його визнання адміністративним актом.

Фактично, всі рішення (або дії) адміністративних органів (незалежно від форми їх зовнішнього вираження), яких спрямовано на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб), можуть визнаватися адміністративними актами.

Адміністративний акт – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) (п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Характеристика *ознак* адміністративних актів дозволяє більш точно і повно розкрити сутність і зміст адміністративних актів. До основних ознак адміністративних актів належать:

приймаються (вчиняються) адміністративним органом – адміністративні акти приймаються (вчиняються) адміністративними органами, наділеними відповідними повноваженнями. Ця ознака дозволяє до адміністративних актів зараховувати акти всіх адміністративних органів. Слід зазначити, що у разі наявності правонаступництва адміністративних органів правонаступник відповідно до закону може вносити зміни до адміністративного акта, прийнятого адміністративним органом, або припиняти його дію (ч. 6 ст. 25 Закону України «Про адміністративну процедуру»);

приймаються (вчиняються) у формі рішення (у будь-якій формі юридичного вираження) та юридично значущих дій – адміністративні акти приймаються (вчиняються) у визначеній законодавством формі та мають відповідати встановленим вимогам;

конкретність (індивідуальність) – адміністративний акт завжди має індивідуальний характер, стосується конкретної (індивідуаль-

¹ Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.

но-визначеної) справи або питання та спрямовується на їх вирішення. Адміністративні акти як результати правозастосування адресовано конкретній особі (особам), тобто є формально обов'язковими для персоніфікованого (чітко визначеного) кола осіб, містять індивідуальні приписи, які стосуються суб'єктивних прав та/чи обов'язків адресатів цих актів, оскільки розраховані на врегулювання лише конкретної життєвої ситуації (напр., рішення про призначення на посаду публічної служби стосується виключно суб'єкта, який призначає і особи, яку призначають; права, обов'язки та інтереси інших осіб таким адміністративним актом не зачіпаються; рішення про видачу ліцензії стосується виключно суб'єкта, якому така ліцензія видається).

Деякими науковцями пропонується як ознакою адміністративних актів виокремлювати їх зовнішню дію (зовнішньоорієнтованість), яка означає спрямованість дії адміністративних актів на приватних осіб, їх права, обов'язки та законні інтереси. Вважається, що ця ознака дозволяє відмежувати адміністративні акти від внутрішньоорганізаційних актів (спрямованих на вирішення питань функціонування адміністративних органів, службових розпоряджень тощо). Разом із тим, іноді визначитися з належністю окремих актів до адміністративних чи внутрішньоорганізаційних досить складно¹. У зв'язку з чим, визначення належності таких актів до адміністративних здійснюється передусім за вищезазначеними ознаками.

Адміністративний акт приймається адміністративним органом в односторонньому порядку (що не виключає ініціювання його прийняття приватною особою), є результатом волевиявлення такого органу, стосується конкретної справи та спрямовується на її вирішення.

Юридичне значення адміністративних актів може мати вираження у такому:

1) мають спрямованість на набуття, зміну, припинення та реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб);

¹ Наприклад, рішення про оптимізацію системи закладів освіти, фактично є внутрішньоорганізаційним, проте мають і зовнішню дію; рішення щодо проходження публічної служби: про притягнення до дисциплінарної відповідальності, про оцінювання результатів його службової діяльності, про присвоєння рангу тощо також мають подвійну природу.

2) можуть бути підставою для укладення адміністративних договорів¹ та цивільних (або господарських) договорів²;

3) прийняттям адміністративних актів, як правило, завершується більшість адміністративних процедур;

4) шляхом прийняття адміністративних актів здійснюється реалізація переважної кількості повноважень адміністративних органів.

Вимоги до адміністративних актів. В науці адміністративного права немає єдиного підходу до переліку вимог, яким має відповідати адміністративний акт, як і немає єдності з приводу їх поділу. Загалом вимоги до адміністративних актів можна охарактеризувати як певні умови, яким має відповідати адміністративний акт та з якими пов'язується чинність адміністративних актів.

Виокремлюються такі групи **вимог** до адміністративних актів:

1) загальні вимоги (яким повинні відповідати всі адміністративні акти); додаткові або спеціальні вимоги (ставляться до певних груп актів); вимоги організаційно-технічного характеру³;

2) формальні (компетенція, процедура видання, форма адміністративного акта) та матеріальні (стосуються його змісту, забезпечуючи як наслідок узгодження сформульованих у ньому положень зі змістом чинних нормативних актів)⁴;

3) юридичні (вимоги, які тягнуть за собою юридично значущі наслідки) та неюридичні (вимоги, які не тягнуть за собою юридично значущих наслідків: а) лінгвістичні вимоги; б) лексичні вимоги; в) технічні вимоги; г) логічні вимоги)⁵.

¹ Напр., прийняття рішення про делегування органом місцевого самоврядування повноважень органам виконавчої влади може бути підставою для укладення адміністративного договору між ними; включення об'єкта нерухомості до переліку об'єктів культурної спадщини є підставою для укладення охоронного договору.

² Напр., рішення про продаж земельної ділянки є підставою для укладення договору купівлі-продажу, рішення про передачу земельної ділянки в оренду є підставою для укладення договору оренди.

³ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: т. 1. Загальна частина / за ред.: В. Б. Авер'янова. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с. С. 281.

⁴ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіте, 2014. 376 с. С. 270-278.

⁵ Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук. Львів. 2017. 213 с. С. 48-49, 184.

У положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлюються окремо вимоги до форми та змісту адміністративних актів.

Адміністративний акт складається державною мовою із застосуванням офіційно-ділового стилю і термінології законодавства та має містити:

підпис та/або печатку (у тому числі електронні);

повне ім'я відповідальної посадової особи адміністративного органу.

Інші неюридичні вимоги (стосуються технічного оформлення) до адміністративних актів визначаються регламентами діяльності державних органів (напр., Регламент КМУ¹) та інструкціями з діловодства, які затверджуються відповідно до Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади².

Адміністративний акт в електронній формі, відповідно до ч. 2 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру», оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг (Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронні довірчі послуги»).

Зміст письмового (паперового та електронного) адміністративного акта та усного адміністративного акта, підтвердженого у письмовій формі, складається із вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин

Вступна частина містить: найменування адміністративного органу, дату прийняття адміністративного акта та його реєстраційний номер, відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата адміністративного акта, та його контактні дані.

Мотивувальна частина містить:

- 1) дату подання заяви або скарги та стислий зміст вимоги, що в ній міститься (у разі прийняття акта за заявою або скаргою особи);
- 2) фактичні обставини справи;
- 3) зміст документів та відомості, враховані під час розгляду справи;

¹ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 18.07.2007 р. № 950. Дата оновлення: 15.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.

² Деякі питання документування управлінської діяльності: Постанова КМУ від 17.01.2018 р. № 55. Дата оновлення: 22.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF>.

4) посилання на докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу;

5) детальну правову оцінку обставин, виявлених адміністративним органом, та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки виявлених обставин.

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта не вимагається, якщо: 1) адміністративний орган задовольнив заяву, при цьому адміністративний акт не стосується прав, свобод чи законних інтересів інших осіб; 2) адміністративний орган під час здійснення інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень не виявив порушень законодавства.

Резолютивна частина містить суть прийнятого за результатами розгляду справи рішення. Резолютивна частина адміністративного акта у випадках, визначених законодавством, може містити додаткові положення, зокрема: 1) застереження про можливість відкликання адміністративного акта; 2) положення, що зобов'язує адресата виконати або припинити певну дію (зобов'язання); 3) застереження щодо того, що у подальшому зобов'язання може бути запроваджено, змінено чи доповнено.

Заключна частина містить строк набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого строку. В адміністративному акті, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї певний обов'язок, зазначаються строки і порядок його оскарження (у тому числі найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду¹, до якого особа може подати позов). У разі, якщо подання скарги чи пред'явлення позову не зупиняє дію адміністративного акта, у заключній частині має міститися вказівка на такий винятковий правовий наслідок із посиланням на правові підстави для такого винятку.

¹ Йдеться про необхідність уточнення суду (зокрема загальної юрисдикції, адміністративного, господарського), до якого особа може подати позов з метою оскарження адміністративного акта. Водночас, враховуючи зміну Верховним Судом підходів до визначення юрисдикції розгляду окремих категорій спорів, у тому числі стосовно оскарження адміністративних актів, необхідним є також уточнення виду судочинства, за правилами якого має здійснюватися розгляд та вирішення відповідного спору щодо оскарження адміністративного акта (зокрема, за правилами КАС України, ЦПК України або ГПК України).

Адміністративні акти мають відповідати принципам адміністративної процедури, встановленим у ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру». Невідповідність адміністративного акта принципам адміністративної процедури є самостійною і достатньою підставою для визнання протиправним такого адміністративного акта (п. 4 ч. 2 ст. 87 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Практичне значення мають вимоги, наведені у ч. 2 ст. 2 КАС України, на відповідність яким адміністративні суди перевіряють рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які також можна вважати встановленими законодавством юридичними вимогами до адміністративних актів. Розглянемо більш детально зазначені вимоги, з урахуванням принципів адміністративної процедури та інших положень Закону України «Про адміністративну процедуру»:

1) *на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України* (дублює зміст ч. 2 ст. 19 Конституції України та ч. 1 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Імператив зазначеного конституційного положення встановлює обов'язок адміністративних органів дотримуватися принципу законності при здійсненні своїх повноважень, що забезпечує здійснення державної влади за принципом її поділу (абз. 1 п. 5)¹. У цій вимозі одночасно зосереджено обов'язок приймати адміністративні акти у випадках, передбачених Конституцією та законами України (з дотриманням принципу законності); відповідно до наданих повноважень (із дотриманням визначеної компетенції); у спосіб – за встановленою процедурою та формою;

2) *з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано*. Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надано, що визначається законом або впливає з його положень. Адміністративні акти, як результат реалізації відповідних повнова-

¹ У справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів»: Рішення Конституційного Суду України від 20.06.2019 р. № 6-р/2019. Дата оновлення: 20.06.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19>.

жень, також мають прийматися відповідно до мети, встановленої законодавством. Невідповідність мети видання акта або її недосягнення може бути підставою визнання адміністративного акта протиправним¹.

3) *обґрунтовано*, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії) – передбачає, що адміністративний орган забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи, а також враховує всі обставини, що мають значення для вирішення справи;

Обґрунтованість як принцип адміністративної процедури зобов'язує адміністративні органи обґрунтовувати адміністративні акти, яких вони приймають, крім випадків, визначених законом, а якщо адміністративний акт може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, такий акт має містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам закону. Якщо адміністративний орган змінює оцінку та висновки в однакових чи подібних справах, він зобов'язаний надати належне обґрунтування такої зміни (ч. 4 ст. 8 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Це має сприяти формуванню одноманітної правозастосовної практики;

4) *безсторонньо (неупереджено)* – покладає на адміністративний орган обов'язок забезпечувати однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження, а також не допускати неправомірної заінтересованості в результатах розгляду та вирішення справи (ч.ч. 1–2 ст. 9 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Під час прийняття адміністративних актів адміністративний орган має керуватися публічними інтересами, не мати упередженого ставлення до адресата (адресатів) адміністративного акта. З метою забезпечення реальної безсторонності (неупередженості) під час прийняття адміністративних актів законодавством встановлюються певні обмеження²;

¹ Напр., розпорядження голови місцевої державної адміністрації, які є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку (ч. 3 ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

² Напр., вимоги щодо політичної нейтральності; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, в умовах якого заборонено приймати зокрема адміністративні акти (ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції»).

5) *добросовісно* – адміністративний орган зобов'язаний діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом (ч. 1 ст. 10 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Під час прийняття адміністративних актів адміністративний орган повинен діяти добросовісно, чесно, старанно і сумлінно виконувати свої обов'язки. Добросовісність передбачає обов'язок діяти із щирим наміром до реалізації повноважень, досягнення поставлених цілей і справедливих результатів, із відданістю визначеним законом меті та завданням діяльності, передбачувано, без корисливих прагнень досягти персональної вигоди, привілеїв або переваг через прийняття адміністративного акта¹;

6) *розсудливо* – адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження та під час прийняття адміністративних актів повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства;

7) *з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації*. Рівність перед законом усіх фізичних та юридичних осіб незалежно від будь-яких ознак та обставин під час здійснення адміністративного провадження та прийняття адміністративних актів передбачає обов'язок адміністративних органів забезпечувати однакове ставлення до всіх осіб.

Формами дискримінації, відповідно до ст. 5 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»², є пряма дискримінація; непряма дискримінація; підбурювання до дискримінації; пособництво у дискримінації; утиск. Під час здійснення адміністративного провадження та прийняття адміністративних актів не допускається жодних проявів та форм дискримінації. При цьому окремі категорії осіб (малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства, інші визначені законом категорії осіб), згідно з ч. 2 ст. 7 Закону України «Про адміністративну процедуру», під час

¹ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіте, 2014. 376 с. С. 273.

² Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI. Дата оновлення: 30.05.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>.

здійснення адміністративного провадження користуються додатковими гарантіями, передбаченими законом¹;

8) *пропорційно*, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення (дію).

Адміністративний орган повинен дотримуватися принципу пропорційності під час: прийняття адміністративних актів, процедурних рішень і вчинення процедурних дій (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Адміністративний акт має прийматися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямовано адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів мають бути найменшими;

9) *з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення* – в окремих випадках законодавством передбачається право особи на участь у прийнятті адміністративного акта. Відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про адміністративну процедуру» особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. Особа також має право у передбаченому законом порядку витребувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи².

¹ Напр., такими антидискримінаційними інструментами є застосування *розумного пристосування* (запровадження, якщо це потрібно в конкретному випадку, необхідних модифікацій та адаптацій з метою забезпечення реалізації окремими особами своїх прав нарівні з іншими) та *позитивних дій* (спеціальних тимчасових заходів, що мають правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної чи фактичної нерівності у можливостях для особи та/або групи осіб реалізовувати на рівних підставах права і свободи).

² Напр., громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою, має право особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої заяви чи скарги; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги тощо (ст. 18 Закону України «Про звернення громадян»); зазвичай справа про адміністративне правопорушення розглядається у присутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності (ч. 1 ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення), однак обов'язкова присутність особи, яка притягується до адміністративної відповідальності передбачена лише щодо деяких адміністративних правопорушень (ч. 2 ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Водночас, залучення особи до прийняття відповідних адміністративних актів не завжди є потрібною умовою та відбувається у випадках і в порядку, передбаченому законом. Необхідність залучення особи визначається в залежності від адміністративної процедури, яка здійснюється¹;

10) *своєчасно, тобто протягом розумного строку*. Більш доречною є окрема характеристика своєчасності та розумності строків, взаємопов'язаних, але різних темпоральних вимог.

Своєчасність вимагає від адміністративного органу вирішувати справу до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність (ч. 2 ст. 13 Закону України «Про адміністративну процедуру»)².

У зв'язку із цим, своєчасність вимагає урахування настанням певних обставин, після яких адміністративний акт уже є неактуальним для особи або прийняття адміністративного акту не вирішуватиме ситуацію, що склалася. Про настання таких обставин особа має повідомити адміністративний орган або якщо їх настання є очевидним.

За загальним правилом, установленим ст. 60 Закону України «Про адміністративну процедуру», якщо задоволення заяви не потребує додаткових документів та відомостей, залучення учасників адміністративного провадження чи осіб, які сприяють розглядові справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій, *справа повинна бути вирішеною невідкладно*, крім випадку, якщо невідкладне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення або потребує невиправданих витрат часу та інших ресурсів. У свою чергу, невідкладно має бути прийнято (вчинено) адміністративний акт.

Проте, у цьому випадку визначальний характер має складність процедури, а не конкретні факти (життєві обстави), які можуть вимагати невідкладного вирішення справи та прийняття (вчинення)

¹ Напр., якщо при юрисдикційних адміністративних процедурах залучення особи є більш потрібним, то при сервісних (із потенційно позитивним результатом) необхідності залучення особи немає.

² Напр., надання дозволу на використання природних ресурсів після спливу строків, протягом яких таке використання дозволяється здійснювати; встановлення житлової субсидії громадянам на оплату житлово-комунальних послуг після завершення опалювального сезону.

адміністративного акта. З метою урахування таких фактів у кожному конкретному випадку, адміністративні органи наділяються дискреційними повноваженнями та мають керуватися принципами адміністративної процедури.

Слід мати на увазі, що недотримання адміністративним органом необхідності урахування зазначених вище обставин не завжди спричинено порушенням строку прийняття відповідного адміністративного акта, визначеного законодавством, тобто, в запасі адміністративного органу може залишатися певний період часу, однак певні обставини, з якими пов'язується неактуальність адміністративного акта, настають. Як застереження застосування на практиці необхідності урахування адміністративним органом певних обставин, з настанням яких адміністративний акт стає неактуальним, варто відмітити існування ймовірності зловживання з боку заявників, які штучно можуть створювати умови для прискореного вирішення адміністративних справ і прийняття адміністративних актів.

Розумність строків передбачає, що адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію та/або приймає процедурне рішення у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження, але не пізніше граничних строків, визначених законом.

Строк вирішення справи та прийняття адміністративного акта може точно визначатися законом, напр., справа про адміністративне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи (ч. 1 ст. 277 КУпАП); строк прийняття рішення про видачу ліцензії або про відмову в її видачі становить десять робочих днів з дня одержання органом ліцензування заяви про отримання ліцензії (ч. 8 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»¹) або умовно (із застереженнями), напр., у разі, якщо законом не визначено граничний строк вирішення окремої категорії справ, справа за заявою особи вирішується протягом розумного строку, але не більше тридцяти календарних днів після надходження заяви, а в разі проведення слухання у справі – не більше сорока п'яти календар-

¹ Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

них днів з дня реєстрації заяви адміністративним органом (ч. 2 ст. 34 Закону України «Про адміністративну процедуру»; у разі, якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги (ч. 2 ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги»¹).

Відмежування адміністративних актів від інших актів (документів) адміністративних органів. Першочергове значення має відмежування адміністративних актів від нормативних актів, адміністративних договорів, процедурних рішень та процедурних дій.

Адміністративні акти, на відміну від нормативних, завжди спрямовано на вирішення конкретної справи (питання), адресовані окремим особам (чітко визначеному переліку осіб), приймаються за спрощеною процедурою (зокрема не передбачено необхідність реєстрації адміністративних актів в органах юстиції), вичерпують свою дію фактом виконання та стосуються прав, обов'язків та інтересів осіб, яким їх адресовано. Розмежування адміністративних і нормативних актів має важливе значення і для адміністративного судочинства, у разі їх оскарження.

При відмежуванні адміністративних актів від адміністративних договорів необхідно враховувати, що адміністративний акт приймається адміністративним органом в односторонньому порядку, адміністративний договір – це спільний правовий акт декількох адміністративних органів або за участю адміністративних органів; адміністративні акти мають індивідуальний характер та стосуються конкретної особи (осіб), адміністративний договір – визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері.

Відмежування адміністративних актів від процедурних рішень та процедурних дій здійснюється в залежності від їх значення під час розгляду справи. Адміністративні акти завжди приймаються (вчиняються) для вирішення конкретної справи та спрямовані (спрямоване) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб), а процедурні рішення та процедурні дії також приймаються (вчиняються) під час розгляду справи, але не вирішують справи по суті (хоча також можуть впливати на права, свободи чи законні інтереси особи).

¹ Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

15.2. Види адміністративних актів

15.2.1. Класифікація адміністративних актів

Адміністративні акти можуть бути класифікованими за різними критеріями. Цінними є різні класифікації адміністративних актів, оскільки кожною з них досягається певна мета, пов'язана з необхідністю систематизації та упорядкування адміністративних актів. Традиційні тези про вагоме теоретичне та практичне значення класифікації, у тому числі адміністративних актів, пов'язуються з орієнтуванням насамперед на потреби адміністративного судочинства¹, дозволяють більш точно визначити та охарактеризувати ознаки, що притаманні адміністративним актам, визначити їхню правову природу та співвідношення між собою², а також є інструментом їх пізнання в навчальних цілях, за допомогою якого спрощується усвідомлення їх розмаїття за формою, змістом, ознаками, застосуванням та дією тощо.

Критерії, за якими може бути класифіковано адміністративні акти:

За **формою** прийняття/вчинення (зовнішньою формою вираження) виокремлюють:

1) *вербальні*, які бувають:

а) усні – приймаються у випадках, передбачених законом, у тому числі з метою запобігання загрози життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці (ч. 1 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Можливість прийняття адміністративних актів в усній формі пов'язується з відсутністю обов'язкової письмової форми (напр., вимога поліцейського залишити місце і обмеження доступу до визначеної території (п. 5 ч. 1 ст. 31, ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»³); вказівки посадових осіб, які здійснюють державний санітарно-епідеміологічний нагляд щодо усунення виявлених порушень санітарних норм (п. «и» ч. 1

¹ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіте, 2014. 376 с. С. 266

² Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... С. 48-49.

³ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

ст. 41 «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»¹). Адміністративний акт, прийнятий в усній формі, у випадках, передбачених законом, фіксується в матеріалах справи. При цьому, учасник адміністративного провадження або інша особа, права, свободи чи законного інтересу або обов'язку якої стосується адміністративний акт, має право вимагати від адміністративного органу оформлення адміністративного акта у письмовій формі, таке оформлення здійснюється адміністративним органом протягом п'яти робочих днів з дня прийняття адміністративного акта (абз. 3 ч. 3 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру»);

б) письмові – більшість адміністративних актів, які оформляються у вигляді письмового документа (на матеріальному носії) з урахуванням установлених вимог. Письмові адміністративні акти можуть бути паперовими та електронними. Адміністративні акти у паперовій формі приймаються у загальному порядку у вигляді письмового документа. Адміністративні акти в електронній формі приймаються на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, у т.ч. в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини), та мають оформлюватися відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг (ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру»). При цьому необхідно розмежовувати адміністративні акти прийняті (вчинені) електронно, та адміністративні акти, які приймаються (вчиняються) у паперовій формі, проте надсилаються або передаються їх адресатам з використанням інформаційних технологій². В якості окремого виду адміністративних актів Законом України «Про адміністративну процедуру» виокремлюються адміністративні акти, що приймаються у стандартизованій формі (п. 2 ч. 1 ст. 77). Такі акти мають законодавчо визначену стандартизовану форму (напр., ліцензії на здійснення

¹ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. Дата оновлення: 14.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.

² Наприклад, надання адміністративних послуг в електронній формі – через Єдиний державний портал адміністративних послуг (ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги»); ліцензуванням господарської діяльності з будівництва об'єктів (ст. 22¹–22⁴ Закону України «Про містобудівну діяльність»).

окремих видів господарської діяльності; дозвіл на здійснення будівництва; реєстрація актів громадського стану);

2) *невербальні (конклюдентні)* – адміністративні акти, які вчиняються у формі дій (рухів, жестів), зміст та призначення яких є відомим (або має бути відомим) учасникам певних правовідносин, а їх дотримання/слідкування ними має юридично значущі наслідки. Це напр., внесення до реєстру (реєстрація); вчинення надпису, сигнали регулювальника або інші сигнали, за допомогою яких здійснюється зупинка транспортних засобів (п.п. 8.8–8.9 Правил дорожнього руху¹). Серед конклюдентних адміністративних актів іноді виокремлюють акти-знаки² (напр., дорожні знаки, позначення «зеленого» і «червоного» коридорів у зоні митного контролю тощо), які за своєю правовою природою є нормативними, оскільки поширюються на невизначене коло осіб, регулюють відповідні правовідносини та розраховані на багаторазове застосування.

За *способом* вироблення/формування можна виокремити:

1) *лінійні* – адміністративні акти, які приймаються адміністративними органами під час реалізації своїх повноважень, при виникненні відповідних фактичних складів;

2) *«за згодою»*³ – адміністративні акти, які приймаються із залученням приватних осіб (попереднього або наступного) або на основі попереднього узгодження розпорядчого впливу адміністративних органів;

3) *«автоматичні правові механізми»* (фіктивні адміністративні акти)⁴ – адміністративні акти, які приймаються (вчиняються) на основі принципу мовчазної згоди.

За *спрямованістю змісту* адміністративні акти поділяють на:

1) *спрямовані на динаміку правового становища* (заборони, зобов'язання, права) – адміністративні акти, які встановлюють за-

¹ Про Правила дорожнього руху: постанова КМУ від 10.10.2001 р. № 1306. Дата оновлення: 02.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF/conv>.

² Відрізняє акти-знаки від конклюдентних актів спосіб представлення таких дій, рухів, жестів та знаків. Водночас, адміністративних актів, яких можуть бути віднесено до актів-знаків немає. Допускаємо, що акти-знаки виокремлювались у межах об'єднуючої категорії, якою охоплювались і адміністративні, і нормативні акти.

³ Детальніше див.: підрозділ 15.2.2.

⁴ Детальніше див.: підрозділ 15.2.3.

борони, зобов'язують (наказують) вчинити певні дії або навпаки, утриматися від їх вчинення, наділяють певними правами (можливостями)¹;

2) *спрямовані на динаміку правовідносин* – адміністративні акти, яких спрямовано на встановлення, змінення або припинення певних правовідносин²;

3) *спрямовані на юридичне оформлення становища та/або правовідносин* – адміністративні акти, як засвідчують (підтверджують) наявність в особі певного права. За допомогою таких адміністративних актів надається юридична значущість окремим фактам, подіям, явищам, які вже існують³.

За *характером дії* адміністративних актів, їх поділяють на:

1) *сприяючі (позитивні)* – адміністративні акти, які надають або підтверджують права, дії чи переваги, що мають юридичне значення, встановлюють інші позивні для особи (осіб) наслідки. Це, напр., адміністративні акти про призначення на посаду; про застосування заохочень; про реєстрацію права власності тощо;

2) *обтяжуючі (несприятливі)* – адміністративні акти, які обмежують права, свободи, законні інтереси особи (осіб) шляхом покладання на них додаткових обов'язків, обмежень (обтяжень), встановлення заборон чи відмов у наданні певних благ, переваг або привілеїв⁴;

3) *змішані* – адміністративні акти, які одночасно є і сприяючими, і обтяжуючими для однієї особи (напр., рішення про передачу земельної ділянки рекреаційного призначення у користування із заборонами/обмеженнями певних видів діяльності);

¹ Напр., про обмеження пересування особи чи транспортного засобу, зупинення транспортного засобу, залишення місця й обмеження доступу на визначену територію.

² Напр., рішення про призначення на посаду, про затвердження плану заходів, про реєстрацію права користування земельною ділянкою.

³ Напр., про підтвердження стажу державної служби; реєстрація речового права; реєстрація статусу фізичної особи-підприємця чи юридичної особи.

⁴ Напр., адміністративні акти про звільнення з посади; про притягнення до дисциплінарної відповідальності; про відмову у видачі дозволу/ліцензії; про анулювання дозволу/ліцензії; припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил тощо

4) *акти з подвійною дією* – такі адміністративні акти видаються за зверненням (на користь) однієї особи та одночасно стосуються інших (третіх) осіб. Йдеться про заінтересовану особу – іншу особу, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (п. 2 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Такі адміністративні акти можуть бути сприятливими для однієї особи, а для іншої обтяжуючими¹;

5) *акти, що стосуються великої кількості осіб* (ч. 2 ст. 75 Закону України «Про адміністративну процедуру») – приймається (вчиняється) у справах, що стосуються великої кількості осіб (як правило, більше десяти осіб)².

За юридичною формою вираження:

- 1) указ;
- 2) розпорядження;
- 3) наказ;
- 4) постанова;
- 5) рішення (органів місцевого самоврядування) тощо.

Усі «рішення» («акти») адміністративних органів, як результат їх волевиявлення з питань, віднесених до їх повноважень, мають встановлену чинним законодавством форму вираження (напр., акти КМУ з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень КМУ).

З точки зору правозастосування найбільш бажаною є ситуація, коли чинне законодавство визначає конкретну форму, в якій має бути прийнято адміністративний акт відповідним адміністративним органом. Однак, так складається не завжди, оскільки спеціальні закони, встановлюючи повноваження різних органів з від-

¹ Напр., дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря (у випадках здійснення діяльності, яка передбачає здійснення викидів забруднюючих речовин); дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами (дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення); дозвіл на порушення об'єктів благоустрою (пов'язане з виконанням суб'єктами господарювання земляних та ремонтних робіт).

² Напр., прийняття рішення про припинення закладу освіти; надання дозволу на виконання будівельних робіт об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3).

повідних питань, використовують загальні терміни «рішення», «акт» тощо¹.

У залежності від суб'єкта видання, адміністративні акти поділяють на:

1) *акти Президента України* – відповідно до ч. 3 ст. 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Укази та розпорядження Президента України не розмежовуються в залежності від питань, з яких вони видаються, у зв'язку із цим укази Президента України можуть бути нормативними та адміністративними. Примірний перелік питань, з яких можуть видаватись укази як адміністративні акти, наведено у п. 3 Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого указом Президента України від 15.11.2006 № 970/2006², напр., призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; призначення на посади та звільнення з посад голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх відставку тощо.

Розпорядження Президента України є адміністративними актами, якими вирішуються оперативні, організаційні і кадрові питання (крім рішень, які оформляються указами), напр., про призначення/звільнення з посад голів районних державних адміністрацій.

2) *акти Верховної Ради України* – відповідно до ст. 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків,

¹ Напр., відповідно до ч. 2 ст. 118 ЗК України рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо приватизації земельних ділянок приймається у місячний строк. З'ясувавши, який саме орган уповноважений розпоряджатися такою земельною ділянкою, згідно зі ст. 122 цього Кодексу, ми зможемо встановити юридичну форму вираження цього «рішення». Так, якщо це повноваження районної державної адміністрації, то таке рішення має бути прийнято у формі розпорядження голови цієї адміністрації, якщо ж це повноваження сільської ради – адміністративний акт має бути прийнято у формі рішення сільської ради).

² Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 р. № 970/2006. Дата оновлення: 15.04.2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>.

передбачених цією Конституцією. У ч. 2 ст. 46 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»¹ встановлено, що актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви.

До адміністративних актів, які приймаються Верховною Радою України можна віднести постанови, якими, напр., здійснюється призначення/звільнення посадових осіб Верховної Ради України та її апарату;

3) *розпорядження КМУ* – це акт КМУ, видання якого передбачено ч. 1 ст. 117 Конституції України, з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань (ч. 3 ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»²), примірний перелік яких наведено у п. 2 § 30 гл. 1 р. 4 Регламенту КМУ, а саме з кадрових питань (про призначення/звільнення посадових осіб), про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету, про передачу майна тощо.

4) *накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади* – міністерства видають накази (ч. 1 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»³), інші центральні органи виконавчої влади – накази організаційно-розпорядчого характеру (ч. 1 ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Накази міністерств можуть мати як нормативний, так і індивідуальний характер (є адміністративними актами), а накази інших центральних органів виконавчої влади (зокрема служб, агентств, інспекцій) – нормативними (однак вони мають внутрішньовідомче спрямування) та індивідуальними (адміністративними актами), на що вказує їх організаційно-розпорядчий характер. Разом із тим, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом уповноважені видавати нормативно-правові акти, напр., Фонд державного майна України може видавати накази нормативно-правового

¹ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. Дата оновлення: 07.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

² Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

³ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

характеру (ст. 9 Закону України «Про Фонд державного майна України»¹); Антимонопольний комітет України уповноважений приймати власні нормативно-правові акти у формі розпоряджень з питань, що належать до його компетенції (п. 11 ч. 3 ст. 7, п. 4 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Антимонопольний комітет України»²).

Слід мати на увазі, що окрім міністра (особи, яка виконує його обов'язки), який підписує накази міністерства, накази організаційно-розпорядчого характеру з питань, що належать до його повноважень, видає також державний секретар міністерства (п. 10 ч. 4 ст. 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»), напр., про призначення/звільнення з посад державних службовців апарату міністерства; керівників територіальних органів міністерства та їх заступників тощо;

5) *акти інших органів* – це, напр., національні комісії регулювання природних монополій. Так, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, приймає постанови та розпорядження (абз. 3 ч. 5 ст. 14 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»³);

6) *розпорядження Ради міністрів Автономної Республіки Крим* – акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Ради міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 52 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим»⁴);

7) *акти територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади* – відповідно до абз. 1 ч. 3 ст. 13 та абз. 1

¹ Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>.

² Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.

³ Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII. Дата оновлення: 16.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19>.

⁴ Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16.06.2011 р. № 3530-VI. Дата оновлення: 01.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530-17>.

ч. 3 ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» територіальні органи міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади діють на підставі положень. Згідно з абз. 1 п. 9 Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади¹, територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади у межах своїх повноважень видають накази організаційно-розпорядчого характеру, які підписуються їх керівниками.

8) *акти місцевих державних адміністрацій:*

а) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій (ст.ст. 6, 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»²) – голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Розпорядження можуть мати нормативно-правовий характер, у тому числі належати до регуляторних актів, та індивідуальний характер (є адміністративними актами). Прикладами останніх можуть бути розпорядження про призначення/звільнення посадових осіб; про надання дозволів на розроблення проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність/користування; про видачу ліцензій на право провадження господарської діяльності тощо. Однак, у деяких випадках голови місцевих державних адміністрацій уповноважені приймати адміністративні акти, окрім розпоряджень, передбачених не Законом України «Про місцеві державні адміністрації», а спеціальними законами. Так, напр., рішення голови обласної державної адміністрації про накладення фінансових санкцій за порушення законодавства про охорону культурної спадщини, відповідно до ст. 45 Закону України «Про охорону культурної спадщини»³, оформляється постановою;

¹ Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова КМУ від 25.05.2011 р. № 563. Дата оновлення: 03.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>.

² Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

³ Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III. Дата оновлення: 31.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.

б) накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій (ч. 1 ст. 6, 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») – керівники структурних підрозділів у межах своїх повноважень видають накази. Так, напр., органи охорони культурної спадщини (структурні підрозділи) обласних державних адміністрацій відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини» видають дозволи на проведення робіт на пам'ятках місцевого значення (крім пам'яток археології); приписи про припинення робіт на пам'ятках, їхніх територіях та в зонах охорони тощо;

в) накази керівників апаратів місцевих державних адміністрацій (ч. 4 ст. 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») – з питань, віднесених до його повноважень, керівник апарату місцевої державної адміністрації видає накази, напр., про призначення/звільнення посадових осіб апарату місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділів (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права), заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

9) *акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування:*

а) рішення сільських, селищних, міських рад (ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹) – адміністративні акти сільських, селищних, міських рад приймаються у формі рішень, напр., рішення сільської ради про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність; рішення міської ради про передачу земельної ділянки в оренду;

б) рішення виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі її створення) рад (ч. 6 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») – напр., про видачу дозволів на розміщення зовнішньої реклами; про демонтаж тимчасових споруд;

в) розпорядження сільських, селищних, міських голів (п. 20 ч. 4 ст. 42, ч. 8 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») – напр., про призначення/звільнення посадових осіб виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад;

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 10.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

г) розпорядження голови районної у місті ради (ч. 8 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») – голови районних у містах рад видають розпорядження у межах повноважень, визначених відповідною радою;

д) рішення районної, обласної ради (ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») – напр., про надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

е) розпорядження голів районної, обласної рад (ч. 7 ст. 55, ч. 8 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») – напр., про призначення/звільнення керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради;

10) *акти підприємств, установ, організацій* – акти, що засновані на нормах адміністративного права та мають індивідуальний характер. Так, напр., акти органів адвокатського самоврядування – рішення про видачу особі свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, при притягнення до дисциплінарної відповідальності (ч. 7 ст. 10, ст. 41 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»¹).

За порядком ухвалення виокремлюють:

1) *єдиноначальні* – ухвалюються однією посадовою особою (накази міністерств, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій);

2) *колегіальні* – ухвалюються більшістю голосів, як правило, членів колегіального органу (напр., розпорядження КМУ; рішення сільських, селищних, міських рад).

За цим критерієм також виокремлюють адміністративні акти, прийняті (вчинені) спільно двома чи більше суб'єктами або за узгодженням (погодженням)². Вважається, що такі адміністративні акти приймаються декількома адміністративними органами для врегулювання окремих питань, пов'язаних із їхньою спільною діяльністю.

¹ Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. Дата оновлення: 16.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

² Допускаємо, що цей критерій класифікації використовувався в межах об'єднуючої категорії, якою охоплювались і адміністративні, і нормативні акти, в результаті чого його було перейнято і щодо адміністративних актів, враховуючи їх спільний тривалий розгляд вітчизняною наукою.

Водночас, прикладів таких адміністративних актів, спрямованих на виникнення, зміну та припинення прав, обов'язків та інтересів приватної особи, немає, оскільки адміністративні акти, на відміну від нормативних актів, приймаються відповідним адміністративним органом самостійно, що не виключає можливості участі у процедурі його ухвалення інших осіб (у тому числі інших адміністративних органів).

Залежно від дії у часі:

1) *одноразового застосування (разові)* – адміністративні акти, дія яких вичерпується фактом їх виконання (напр., рішення про призначення на посаду, про передачу земельної ділянки в оренду, про призначення премії);

2) *строкові* – адміністративні акти, строк дії яких визначено або законом (напр., ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами видаються на 1 рік – ч. 29 ст. 15 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального»¹) або в самому акті, адміністративним органом (напр., згідно з ч. 1, 2 ст. 50 ВК України² строки спеціального водокористування встановлюються органами, які видали дозвіл на спеціальне водокористування, і які можуть бути короткостроковим (на три роки) або довгостроковим (від трьох до двадцяти п'яти років);

3) *безстрокові* – адміністративні акти, строк дії яких або не визначено законодавством (напр., рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки), або визначено як необмежений (напр., ліцензія видається на необмежений строк, ч. 12 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»).

За **якістю вчинення** адміністративні акти поділяють на:

1) *недефектні* – адміністративні акти, які не містять недоліків та прийняті на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що перед-

¹ Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального: Закон України від 19.12.1995 р. № 481/95-ВР. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481/95-%D0%B2%D1%80>.

² Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.

бачені законодавством. При цьому адресатами та заінтересованими особами (із суб'єктивної сторони) практично у кожному адміністративному акті можуть вбачатися певні недоліки або порушення, як підстави їх оспорювання;

2) *дефектні* – які поділяються на:

а) оспорювані – адміністративні акти, які містять окремі недоліки змісту або процедури прийняття, в результаті чого можуть бути оскарженими і визнаними протиправними;

б) нікчемні – адміністративні акти, які містять очевидні порушення та не несуть юридично значущих наслідків з моменту прийняття.

15.2.2. Адміністративні акти «за згодою» як нова форма (інструмент) публічного адміністрування

Виокремлення адміністративних актів «за згодою» вдалося можливим, насамперед, внаслідок детальної характеристики адміністративних договорів та їх відмежування від адміністративних актів. Характеристика адміністративних договорів як основного способу зовнішнього вираження координації та взаємодії у публічному адмініструванні, дозволила звернути увагу й на окремі випадки прийняття/вчинення аналогічним чином і адміністративних актів. Е. Шмідт-Ассманн зазначав, що не останню роль тут відіграє адміністративний акт, особливо в такій кваліфікованій його формі, як «адміністративний акт за згодою».¹

На думку І. П. Яковлева, адміністративні акти «за згодою» допускають консенсус або координацію, та можуть бути поділені на:

- 1) акти, що вчиняються за попередньою згодою приватної особи;
- 2) акти, що вчиняються з наступною згодою приватної особи;
- 3) акти, що вчиняються на основі попереднього узгодження розпорядчого впливу суб'єктів владних повноважень².

¹ Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн. 2-ге вид., перероб. та доповн. Київ: К. І. С., 2009. 523 с. С. 393.

² Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса. 2016. 224 с. С. 147-148.

Перша група містить адміністративні акти, перед прийняттям яких передбачається отримання згоди (незалежно від форми та способу вираження) особи, прав, свобод та інтересів якої стосується такий акт. Видається, що така «згода» стосується і погодження змісту адміністративного акта. Так, напр., рішення про вилучення земельних ділянок провадиться за згодою землекористувачів (ч. 2 ст. 149 ЗК України); рішення про переведення державного службовця на іншу посаду приймається лише за згодою державного службовця (ч. 2 ст. 41 Закону України «Про державну службу»¹). Вчиненню в зазначених випадках адміністративних актів передує вільне волевиявлення особи, але вони не перестають бути адміністративними актами і, тим більше, не стають адміністративними договорами, виражаючи імперативний вплив суб'єкта владних повноважень, не супроводжуваний його поступками або врівноваженням становища сторін².

Прийняття адміністративного акта «за згодою» допускає залучення відповідної особи до процедури прийняття відповідного адміністративного акта (ініціювання якої відбувається незалежно від особи, отримання «згоди» є необхідним), оскільки отримання такої згоди може бути однією з процедурних рішень (або дій), що приймаються (вчиняються) під час адміністративного провадження.

При цьому, вважаємо, слід відрізнити адміністративні акти, прийняті «за згодою», та адміністративні акти, які приймаються «за заявою» особи, незважаючи на їх формальну зовнішню схожість. Опосередковано адміністративні акти за заявою або скаргою особи передбачаються Законом України «Про адміністративну процедуру» (див.: п. 1 ч. 2 ст. 72)³.

¹ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

² Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... С. 147.

³ У цьому випадку йдеться не стільки про прийняття адміністративних актів «за заявою» особи, скільки про ініціювання адміністративного провадження у справі «за заявою» особи (п. 1 ч. 1 ст. 36 Закону України «Про адміністративну процедуру»). У зв'язку із цим, у положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру» зазначається про «справи, за заявою особи» (п. 1 ч. 1 ст. 2, ч. 3 ст. 21, ч. 2, 4 ст. 34, ч. 3 ст. 75, ч. 1 ст. 84). Виокремлення адміністративних актів, прийнятих «за заявою» особи, здійснюється з метою акцентування уваги на результаті вирішення справи – прийняття (вчинення) адміністративного акта.

Прийняття адміністративних актів «за заявою», як зрозуміло, здійснюється за ініціативи особи, висловленою, як правило, у письмовій (паперовій або електронній) формі: напр., проведення позапланових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) за бажанням суб'єкта господарювання відповідно до його письмової заяви (абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»¹). Аналогічне положення дублюється у підзаконних актах, присвячених проведенню позапланових перевірок у відповідних сферах – підставою для проведення позапланової перевірки державного архітектурно-будівельного контролю є подання суб'єктом містобудування письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції за його бажанням (п. 1 абз. 6 ч. 1 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»); рішення про розстрочення, відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу приймається за заявою платника податків (п. 100.2 ст. 100 ПК України²). Іншими словами, це всі адміністративні акти, які належать до сервісних, у тому числі прийняті за результатами надання адміністративних послуг.

Прийняття адміністративного акта «за заявою» особи є відображенням згоди такої особи на початок процедури прийняття адміністративного акта, але при цьому не допускається висловлення позиції такої особи щодо сутності та змісту адміністративного акта, адже особа безпосередньо не залучається до цієї процедури, а іноді надання адміністративної послуги технічно не допускає участі в ній заявника.

До *другої групи* належать адміністративні акти, які приймаються з наступною згодою особи, прав, свобод та інтересів якої стосується такий акт. Чи не єдиним прикладом адміністративних актів, що передбачають необхідність отримання наступної згоди особи, є рішення про викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб, відповідно до Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Дата оновлення: 29.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

² Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 28.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»¹, одним із варіантів (проте не єдиним) реалізація якого є отримання згоди власника (власників) з викупом цих об'єктів для суспільних потреб. Загалом ця група адміністративних актів існує лише теоретично, оскільки прикладів таких актів в чинному законодавстві майже немає.

Третю групу становлять адміністративні акти, які приймаються/видаються на основі попереднього узгодження розпорядчого впливу суб'єктів владних повноважень, не маючи прямого впливу на права, свободи та інтереси приватних осіб. Це спільні адміністративні акти відповідних суб'єктів владних повноважень, які видаються від імені кількох представників публічного інтересу шляхом координації їх нормотворчих позицій. Втім, така координація не виключає односторонності владного волевиявлення щодо адресата, імперативності упорядкування поведінки². Це, напр., рішення про розмежування компетенції декількох державних органів; про спільну реалізацію плану заходів (проектів); узгоджені рішення районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій або органів місцевого самоврядування, на основі яких центри надання адміністративних послуг районних державних адміністрацій можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (абз. 2 ч. 3 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги»).

15.2.3. Фіктивний адміністративний акт або «автоматичний правовий механізм» як нова форма (інструмент) публічного адміністрування

Фіктивний адміністративний акт або «автоматичний правовий механізм» виникають на основі принципу мовчазної згоди. Якщо поняття «фіктивний адміністративний акт» запозичено з адмініст-

¹ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI. Дата оновлення: 10.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>.

² Яковлев І. П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі*: дис.... С. 148.

ративного права європейських країн, то поняття «автоматичні правові механізми (наслідки)» є напрацюванням вітчизняної науки адміністративного права.

Універсальне визначення принципу мовчазної згоди наведено у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»¹ – це принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови, якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи у повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено.

Отже, принцип мовчазної згоди передбачає, що якщо адміністративний орган не видає адміністративний акт у передбачений законом строк, вважається, що він визнає право особи та/або погоджується з її позицією стосовно кваліфікації фактичних обставин, про надання та/або правозастосовну оцінку яких порушувалося питання у поданому цією особою зверненні².

На теперішній час виникнення юридично значущих наслідків за принципом мовчазної згоди пов'язується з бездіяльністю³ адміністративного органу (не прийняття/вчинення адміністративного акта). Аналіз випадків застосування принципу мовчазної згоди у різних сферах публічного адміністрування дозволяє виокремити декілька *їх видів*, у залежності від змісту юридично значущих наслідків, які настають:

1) в особи виникає право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності, напр., оператор ринку має право розпочати експлуатацію потужності за принципом мовчазної згоди, якщо протягом 15 робочих

¹ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. Дата оновлення: 10.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.

² Яковлев І. П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі*: дис.... С. 149.

³ Разом із тим, деякі дослідники повністю не виключають можливості свідомого порушення адміністративним органом встановлених строків (тобто настання наслідків мовчазної згоди), хоча й відмічають його малоїмовірність, перш за все з огляду на приписи законодавства діяти.

днів після подання ним заяви про державну реєстрацію потужності компетентний орган не прийняв рішення про відмову в державній реєстрації потужності або не надав копії такого рішення оператору ринку (ч. 7 ст. 25 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»¹); якщо протягом 15 робочих днів з моменту отримання компетентним органом заяви про державну реєстрацію потужності таку реєстрацію не здійснено, а копії рішення про відмову в державній реєстрації потужності не надано (надіслано) оператору ринку, він набуває право здійснювати виробництво та/або обіг кормів на відповідній потужності за принципом мовчазної згоди (ч. 7 ст. 15 Закону України «Про безпечність та гігієну кормів»²).

Для автоматичного отримання дозволу на виконання будівельних робіт передбачено необхідність виникнення «подвійної» мовчазної згоди уперше територіального органу, а потім центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (ч. 5 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Застосування принципу мовчазної згоди у таких випадках визнається підставою для уникнення від адміністративної відповідальності за окремі проступки. Напр., ч. 1 ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення виставлено адміністративну відповідальність за порушення порядку провадження господарської діяльності, крім випадків застосування принципу мовчазної згоди;

2) передбачена дія вважається виконаною, напр., якщо контролюючий орган протягом встановленого строку не направив повідомлення про відмову у взятті рахунка на облік, такий рахунок вважається взятим на облік у контролюючому органі за мовчазною згодою (абз. 2 п. 69.3 ст. 69 Податкового кодексу України).

Разом із тим, в чинному законодавстві зустрічаються приклади обмеження застосування принципу мовчазної згоди. Відповідно

¹ Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%>.

² Про безпечність та гігієну кормів: Закон України від 21.12.2017 р. № 2264-VIII. Дата оновлення: 21.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2264-19>.

до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок»¹ принцип мовчазної згоди не застосовується до процесу реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку випуску цінних паперів (абз 2 ч. 2 ст. 30) та до процесу затвердження проспекту Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (ч. 4 ст. 36).

Слід відрізнити від автоматичного правового механізму ситуації, коли підставою видання адміністративного акта є певна подія, напр., автоматичне виникнення права на податкову заставу у контролюючому органі відбувається з моменту невиконання платником податків своїх зобов'язань, і визначають юридичним наслідком її застосування заборону платникові податків відчужувати майно (ч. 88.2. ст. 88, ст. 89 ПК України); виникнення права на виконання підготовчих і будівельних робіт після подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт (ст. 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). У цих випадках не йдеться про автоматичні правові механізми, тому що прийняття адміністративних актів не передбачається, тим більше фіктивних. Передбачені законодавством подальші можливі дії адміністративного органу, зокрема застосування заборону платникові податків відчужувати майно або проводити заходи державного архітектурно-будівельного контролю, не є підставою їх визнання автоматичними правовими механізмами.

Розширення сфери застосування принципу мовчазної згоди стало наслідком застосування його ресурсу і до правовідносин, які виникають між адміністративними органами, у разі їх спільного залучення до певних дій. Так, у разі, якщо від іншого адміністративного органу у визначений строк не надійшла відмова у погодженні, погодження вважається отриманим (абз. 1 ч. 2 ст. 58 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Приклади цього також зустрічаються у сфері державної реєстрації, згідно з яким державний реєстратор набуває право на проведення державної реєстрації та інших реєстраційних дій без одержання від державних органів у порядку та випадках, визначених цим Законом, відповідних документів (крім судових рішень та

¹ Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV. Дата оновлення: 28.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.

виконавчих документів) або відомостей, за умови, що відповідні державні органи в установлений цим Законом строк не направили до державного реєстратора такі документи або відомості (п. 12 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»¹); під час видачі дозволу на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду клопотання (заявка) природокористувача погоджується із заінтересованими органами за принципом мовчазної згоди [у разі ненадання такими органами погодження протягом установленого строку вважається, що клопотання (заявка) погоджене] (ч. 8 ст. 9¹ Закону України «Про природно-заповідний фонд України»², абз. 5 п. 5 Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду³).

Отже, «автоматичні правові механізми» застосовуються у правовідносинах, які виникають:

між приватними особами та суб'єктами публічної адміністрації (насамперед, з метою захисту приватних осіб);

між суб'єктами публічної адміністрації (стосується процедур, в яких одночасно з лідируючим адміністративним органом залучаються й інші такі органи).

Адміністративний акт, прийнятий в автоматичному режимі також може бути віднесеним до «автоматичних правових механізмів», але характеризується особливостями порядку прийняття, форми та змісту.

Адміністративний акт в автоматичному режимові може бути прийнято на підставі електронних документів у маши-

¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. Дата оновлення: 27.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-1>.

² Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. Дата оновлення: 08.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.

³ Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення: Постанова КМУ від 10.08.1992 р. № 459. Дата оновлення: 14.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF>.

нозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів (ч. 2 ст. 69 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Крім того, передбачається, що адміністративний орган зобов'язаний вживати заходів щодо розгляду справ в автоматичному режимі (ч. 2 ст. 62 Закону України «Про адміністративну процедуру») та, як наслідок, в аналогічному порядку приймати адміністративні акти. У зв'язку із цим, розгляд справ в автоматичному режимі є пріоритетним, проте слід зазначити, що не всі категорії справ можуть розглядатися таким чином.

Автоматичний режим, відповідно до ч. 1 ст. 62 Закону України «Про адміністративну процедуру», передбачає здійснення адміністративного провадження (повністю або частково) та прийняття адміністративних актів за допомогою програмних засобів, без втручання людини [напр., автоматичний режим надання електронної публічної послуги передбачає надання електронної публічної послуги програмними засобами інформаційно-телекомунікаційних систем, без додаткового опрацювання суб'єктом надання електронної публічної послуги у режимі реального часу або з відкладальною умовою на підставі заяви (звернення, запиту) суб'єкта звернення (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг»¹)].

Прикладом прийняття адміністративних актів в автоматичному режимі є автоматична фіксація порушення правил дорожнього руху, яка за формою та принципом дії також є «автоматичним правовим механізмом», який має свої особливості, оскільки його вольова складова (як механізму управлінського характеру) вочевидь втілюється не в кожному випадку спрацювання техніки, а в ініціативному налагодженні автоматичної системи². Разом із тим, інформаційні файли, отримані при спрацюванні цієї системи використовуються під час винесення постанов про накладення адміністративного стягнення (п. 4 Порядку функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення

¹ Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15.07.2021 р. № 1689-IX. Дата оновлення: 01.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20>.

² Яковлев І. П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі*: дис. ... С. 151.

безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі¹), отже передбачається прийняття адміністративних актів. Таким чином, у випадку з автоматичною фіксацією порушення правил дорожнього руху автоматичний правовий механізм спрямовується на виявлення фактичних складів, в яких передбачено прийняття адміністративних актів у звичайному порядку.

15.3. Характеристика процедури прийняття адміністративних актів

Процедура прийняття адміністративних актів належить до правозастосовчих процедур, якій притаманні ознаки та структура адміністративних процедур.

Процедуру прийняття адміністративних актів *характеризує*:

1) загальна процедура прийняття адміністративних актів визначена положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру». Процедура прийняття окремих адміністративних актів визначається спеціальними законами, а здебільшого підзаконними актами (напр., загальний порядок підготовки та прийняття актів Кабінету Міністрів України визначено ст. 50-51 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», а конкретна процедура – Регламентом Кабінету Міністрів України);

2) процедура прийняття адміністративних актів фактично є процедурою розгляду та вирішення справи (адміністративне провадження завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта);

3) структура процедури прийняття адміністративних актів в законодавстві, як правило, не визначається, а виокремити стадії, етапи, процедурні дії процедури прийняття окремого адміністративного акта можливо лише шляхом аналізу норм чинного законодавства. У зв'язку з чим висловлюються різні думки щодо структури (стадій, етапів, процедурних дій) процедури прийняття адміністративних актів.

¹ Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі: Постанова КМУ від 10.11.2017 р. № 833. Дата оновлення: 19.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/833-2017-%D0%BF>.

Із змісту положень Закону України «Про адміністративну процедуру» вбачається, що адміністративне провадження (з розгляду та вирішення адміністративної справи та прийняття адміністративного акта) складається з таких стадій:

- 1) ініціювання адміністративного провадження;
- 2) підготовки справи до вирішення;
- 3) розгляду та вирішення справи;
- 4) оскарження адміністративного акта;
- 5) перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами;
- б) виконання адміністративного акта.

Стадія ініціювання адміністративного провадження має своєю безпосередньою ціллю формальну перевірку підстав для діяльності з вирішення адміністративної справи¹.

Адміністративне провадження розпочинається:

за заявою особи щодо забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги.

За загальним правилом особа має право подати до адміністративного органу заяву з вимогою прийняти адміністративний акт з метою забезпечення реалізації її права, свободи або законного інтересу, виконання нею визначеного законом обов'язку, якщо вважає, що розгляд і виконання такої вимоги належить до компетенції адміністративного органу (ч. 1 ст. 38 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Заяву може бути подано:

однією особою (індивідуальна заява) або групою осіб (колективна заява);

в усній формі – у разі, якщо законодавством не вимагається подання заяви у письмовій формі шляхом особистого звернення (напр., під час особистого прийому) або за допомогою засобів телефонного зв'язку;

у письмовій формі – у паперовій або електронній формі. Заява, що подається в електронній формі, повинна відповідати вимогам Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг».

¹ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. 299 с. С. 44.

Заява повинна містити:

1) найменування адміністративного органу, до якого вона подається;

2) відомості, достатні для встановлення особи заявника, його контактні дані (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адреса місця проживання/перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, інші контактні дані). У разі подання заяви представником заявника в ній додатково зазначаються такі самі відомості стосовно представника;

3) зміст вимоги заявника;

4) дата складення заяви.

Законодавством може бути встановлено додаткові вимоги до змісту заяви.

Заявник або його представник підписує заяву, подану у письмовій формі чи оформлену у письмовій формі, власноручно або з використанням електронного підпису (абз. 1 ч. 2 ст. 40 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Заява подається до адміністративного органу, до компетенції якого належить вирішення порушеного в ній питання, шляхом: особистого звернення, надіслана поштовим відправленням або подана в електронній формі, у тому числі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг. Заяву може також бути подано до адміністративного органу через: центр надання адміністративних послуг; інший уповноважений відповідно до закону орган, посадову або службову особу.

Заява реєструється адміністративним органом у день її надходження, тобто день безпосереднього її отримання адміністративним органом. Відмова в реєстрації заяви не допускається.

Подання заяви з порушенням установлених вимог має наслідком:

залишення заяви без руху – у разі, якщо заяву подано з порушенням установлених законодавством вимог, посадова особа адміністративного органу приймає рішення про залишення заяви без руху. В такому випадку адміністративний орган надсилає заявникові письмове повідомлення про залишення заяви без руху протягом трьох робочих днів з дня отримання заяви, а в разі особистого звернення із заявою негайно (за можливості) вручає під розписку таке повідомлення особі, яка подала заяву, безпосеред-

ньо в адміністративному органі. У повідомленні про залишення заяви без руху зазначаються виявлені недоліки з посиланням на порушені вимоги законодавства, спосіб та строк усунення недоліків, а також способи, порядок та строки оскарження рішення про залишення заяви без руху (ч. 1 ст. 43 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Не допускається повторне залишення без руху заяви, в якій усунуто виявлені недоліки, зазначені у повідомленні про залишення заяви без руху.

У разі усунення виявлених недоліків у строк, встановлений адміністративним органом, заява вважається поданою в день її первинного подання. При цьому строк розгляду справи продовжується на строк залишення заяви без руху;

надсилення заяви за належністю – у разі, якщо вирішення порушених у заяві питань не належить до компетенції адміністративного органу, що її отримав, заява невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше п'яти робочих днів, надсилається за належністю до іншого адміністративного органу для розгляду по суті, про що в той самий день письмово повідомляється заявникові. У такому разі днем подання заяви вважається день отримання заяви компетентним адміністративним органом (ст. 44 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Не підлягає розглядові:

1) анонімна заява – заява, із змісту якої неможливо встановити особу заявника;

2) повторна заява – заява, подана до того самого адміністративного органу тим самим заявником із того самого питання, за умови що попередню заяву було вирішено по суті, крім випадку зміни істотних для вирішення справи обставин (умов);

3) заява, в якій порушено питання, яке станом на день подання заяви до адміністративного органу розглядається судом або щодо якого ухвалено судові рішення про відмову в задоволенні вимог заявника, крім випадків зміни істотних для вирішення справи обставин (умов);

4) заява, що стосується суспільних відносин, на яких не поширюється дія Закону України «Про адміністративну процедуру»;

5) заява, в якій не викладено зміст вимоги заявника, вжито ненормативну лексику та/або образливі висловлювання;

б) заява, що містить заклики, спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

Про відмову у прийнятті заяви до розгляду адміністративний орган приймає рішення, про що невідкладно повідомляється особа, яка подала заяву.

за ініціативи адміністративного органу, у тому числі у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження. При цьому підставою для початку адміністративного провадження за ініціативи адміністративного органу відповідно до принципів законності та офіційності є: 1) виконання адміністративним органом його повноважень, визначених законом; 2) настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта; 3) порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявлене адміністративним органом (ст. 37 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Стадія підготовки справи до вирішення має на меті забезпечити всі умови для належного (повного, об'єктивного, своєчасного) розгляду. Ця стадія здійснюється з початку адміністративного провадження (за заявою – з дня отримання заяви компетентним адміністративним органом; втручальне – з дня прийняття рішення про початок адміністративного провадження компетентним адміністративним органом з власної ініціативи або вчинення першої процедурної дії у справі)

Під час підготовки справи до розгляду та вирішення, відповідно до положень Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративний орган встановлює наявність та достатність матеріалів у справі, а також за необхідності:

1) витребує додатково документи та відомості, що перебувають у володінні органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, що належить до сфери його управління (ст. 48);

2) залучає до участі в адміністративному провадженні адресата, повідомляє йому правові підстави початку адміністративного про-

вадження та можливі наслідки прийняття адміністративного акта (ст. 49);

3) повідомляє заінтересованим особам про початок адміністративного провадження та про їхні права на участь в адміністративному провадженні (ст. 49);

4) повідомляє учасникам адміністративного провадження порядок ознайомлення з матеріалами справи, їхні права й обов'язки (ст. 51);

5) надає учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, пояснення та зауваження, довести обставини, що мають значення для вирішення справи (ст.ст. 50, 54);

6) вирішує питання про необхідність залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розглядові справи, призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання у справі (ст.ст. 55–58);

7) виконує інші, передбачені законом, обов'язки у рамках адміністративного провадження.

На цій стадії також може готуватися проект адміністративного акта.

Стадія розгляду та вирішення справи – центральна стадія адміністративного провадження. Основною метою цієї стадії є повний та об'єктивний розгляд та вирішення адміністративної справи по суті, а також прийняття законного та обґрунтованого адміністративного акта.

Розгляд та вирішення справи може здійснюватися:

невідкладно – якщо задоволення заяви не потребує додаткових документів та відомостей, залучення учасників адміністративного провадження чи осіб, які сприяють розглядові справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій;

у письмовому адміністративному провадженні – якщо справа не може бути вирішеною невідкладно, і при цьому заслуховування учасників адміністративного провадження не проводиться;

в автоматичному режимі – за допомогою програмних засобів, без втручання людини (напр., надання адміністративних послуг);

із заслуховуванням учасників адміністративного провадження – учасник адміністративного провадження має право бути заслуханим адміністративним органом до прийняття рішення у справі, якщо таке рішення може негативно вплинути на його право, свободу

чи законний інтерес. Таке право реалізується шляхом подання до адміністративного органу своїх пояснень та/або заперечень у спосіб, передбачений цим Законом для подання заяви.

Заслуховування не проводиться, якщо:

- 1) необхідно вжити негайних заходів щодо запобігання заподіяно шкоди;
- 2) відповідно до законодавства вимагається негайне прийняття рішення;
- 3) адміністративний орган приймає відповідний адміністративний акт в автоматичному режимові;
- 4) прохання заявника є очевидно безпідставним.

У зв'язку зі здійсненням великої кількості процедурних дій на цій стадії, видається доцільним її поділ на такі етапи: 1) підготовка справи до розгляду; 2) проведення слухання; 3) аналіз зібраних матеріалів щодо обставин справи; 4) прийняття рішення по суті справи.

Розпочате адміністративне провадження може бути зупинено або закрито адміністративним органом.

Зупинення адміністративного провадження здійснюється адміністративним органом за наявності підстав, передбачених ч.ч. 1–2 ст. 64 Закону України «Про адміністративну процедуру». На час зупинення перебіг строків адміністративного провадження також зупиняється.

Адміністративний орган зупиняє адміністративне провадження, у тому числі на вимогу особи, у разі:

- 1) смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою фізичної особи, яка була учасником адміністративного провадження (якщо правовідносини допускають правонаступництво, – до встановлення правонаступника);
- 2) злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, яка була учасником адміністративного провадження (якщо правовідносини допускають правонаступництво, – до встановлення правонаступника);
- 3) необхідності призначення або заміни законного представника учасника адміністративного провадження (до вступу у справу законного представника);
- 4) об'єктивної неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, яка розглядається судом або іншим адміністративним

органом (до набрання законної сили рішенням суду або вирішення питання адміністративним органом в іншій справі);

5) звернення усіх учасників адміністративного провадження у справі за скаргою з клопотанням (спільною заявою) про надання часу для примирення (до закінчення строку, про який учасники заважили у клопотанні).

У зазначених випадках зупинення адміністративного провадження є обов'язковим.

Адміністративний орган може зупинити адміністративне провадження, у тому числі за заявою особи, у разі:

1) хвороби учасника адміністративного провадження, підтвердженої медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю в адміністративний орган, якщо особисту участь особи визнано обов'язковою (до одужання особи);

2) перебування учасника адміністративного провадження у довгостроковому відрядженні, якщо його особиста участь буде визнано обов'язковою (до повернення особи з відрядження);

3) перебування учасника адміністративного провадження на строковій військовій службі або на альтернативній (невійськовій) службі за межами місця проживання [до припинення строкової військової служби або альтернативної (невійськової) служби];

4) призначення адміністративним органом експертизи – до одержання її результатів;

5) виникнення інших обставин, що перешкоджають вирішенню справи.

В зазначених випадках зупинення адміністративного провадження є правом відповідного адміністративного органу, яке здійснюється з урахуванням обставин конкретної справи. Напр., адміністративне провадження не зупиняється у разі хвороби учасника адміністративного провадження, якщо він бере участь у провадженні через свого представника.

Адміністративне провадження відновлюється за ініціативи адміністративного органу або за заявою особи після припинення обставин, що спричинила зупинення адміністративного провадження (ч. 4 ст. 64 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Закриття розпочатого адміністративного провадження здійснюється адміністративним органом у випадках, передбачених ч. 2 ст. 65 Закону України «Про адміністративну процедуру».

Адміністративне провадження закривається у разі:

- 1) подання заяви особою, яка не мала права на подання такої заяви;
- 2) якщо розгляд і вирішення питання, викладеного в заяві або скарзі, не належить до компетенції адміністративного органу, до якого надійшла заява або скарга;
- 3) наявності адміністративного акта щодо вирішення справи про той самий предмет за участю того самого учасника і з тих самих підстав та фактичних обставин;
- 4) якщо з того самого питання є судове рішення, що набрало законної сили;
- 5) смерті фізичної особи або оголошення фізичної особи померлою, припинення юридичної особи (за умови відсутності правонаступництва), припинення діяльності громадського формування, що не має статусу юридичної особи, а також припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця;
- 6) якщо адміністративний орган, за ініціативи якого відкрито провадження, вважає, що питання, з якого воно було відкрито, або його мета стали неможливими;
- 7) в інших випадках, передбачених законом.

У разі, якщо учасники адміністративного провадження за скаргою досягли примирення на будь-якому етапові провадження, адміністративний орган приймає рішення про закриття такого адміністративного провадження, за умови, що дії учасників не суперечать закону та не порушують право, свободу чи законний інтерес інших осіб. Напр., шляхом медіації (Закон України «Про медіацію»¹).

Результатом розгляду та вирішення справи є прийняття (вчинення) адміністративного акта та доведення його до відома учасників адміністративного провадження.

Слід мати на увазі, що в практичній діяльності далеко не завжди вдається розмежувати та виокремити стадії процедури прийняття адміністративних актів, етапи та процедурні дії, які включаються до них, напр. у деяких адміністративних процедурах стадія розгляду та вирішення адміністративної справи виокремлюються лише умовно, оскільки зливається із передніми стадіями як їх логічне завершення, зокрема у процедурах надання адміністративних послуг.

¹ Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 р. № 1875-IX. Дата оновлення: 16.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20>.

Спеціальним законодавством також встановлюються особливості прийняття окремих адміністративних актів.

Стадія оскарження адміністративного акта є факультативною¹, оскільки, по-перше, її можливо виокремлювати лише у деяких видах адміністративних процедур² та, по-друге, оскарження адміністративного акта є суб'єктивним правом заінтересованих осіб і вирішується ними самостійно.

На підтвердження цього слід звернути увагу на положення абз. 4 ч. 1 ст. 36 Закону України «Про адміністративну процедуру», яким передбачається, що адміністративне провадження продовжується у разі подання скарги у порядку адміністративного оскарження. Інакше кажучи, подання скарги обумовлює продовження адміністративного провадження, в рамках якого подається скарга.

Метою цієї стадії є перевірка прийнятого (вчиненого) адміністративного акта на відповідність, зокрема нормам матеріального права, законодавству щодо форми та змісту адміністративного акта, принципам адміністративної процедури тощо.

Оскарження адміністративного акта, згідно з ч. 1 ст. 18 Закону України «Про адміністративну процедуру», може здійснюватися у порядку адміністративного оскарження та/або в судовому порядку.

Стадія перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами є факультативною, оскільки здійснюється лише за наявності відповідних нововиявлених обставин, до яких належать: 1) істотні для справи обставини, що не були встановлені адміністративним органом та не були і не могли бути відомими особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи; 2) рішенням суду, яке набрало законної сили, встановлено, що адміністративний акт прийнято внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган (ч. 1 ст. 90 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

¹ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія ... С. 73.

² В теорії адміністративного права адміністративне оскарження розглядається і як факультативна стадія процедури прийняття адміністративного акта, і як окрема адміністративна процедура. У цьому розділі адміністративне оскарження розглядається лише як окрема стадія адміністративної процедури. Адміністративному оскарженню як окремій адміністративній процедурі присвячено Глава 13 цього підручника.

Метою цієї стадії є забезпечення прав і законних інтересів учасників адміністративного провадження, виявлення та виправлення помилок, що призвели до винесення незаконних та необґрунтованих адміністративних актів. На цій стадії перевіряється наявність чи відсутність правових підстав для перегляду, зокрема, юридичних фактів, які існували на час розгляду адміністративної справи, але не були і не могли бути відомими.

Розпочинається ця стадія з моменту подання особою заяви про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами до адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт, або до адміністративного органу, до компетенції якого належить прийняття адміністративного акта на день подання заяви (абз. 1 ч. 2 ст. 90 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Слід підкреслити, що заява про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами може бути подана будь-якою особою, яка є учасником адміністративного провадження¹, та є правом такої особи, навіть, за умови виникнення нововиявлених обставин та поінформованості особи про них.

Темпоральні межі реалізації права на подання заяви про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами встановлено в абз. 2 ч. 2 ст. 90 Закону України «Про адміністративну процедуру». Так, заява про перегляд адміністративного акта подається протягом трьох місяців з дня, коли стало відомо про обставини, але не пізніше п'яти років з дня його прийняття, а в разі вчинення кримінального правопорушення – безстроково.

За результатом розгляду заяви про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами адміністративний орган:

- 1) перевіряє, чи вказує наведена в заяві інформація на нові обставини;
- 2) здійснює адміністративне провадження, якщо за результатами перевірки встановлено наявність нових обставин, та приймає адміністративний акт, який підтверджує, змінює або визнає недійсним попередній адміністративний акт;

¹ Зокрема такою особою може бути: адресат; заявник; особа, стосовно якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження; скаржник; заінтересована особа як учасники відповідного адміністративного провадження.

3) закриває провадження, якщо за результатами перевірки наведена в заяві інформація не вказує на наявність нових обставин (ч. 3 ст. 90 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Стадія виконання адміністративного акта має своєю ціллю втілення в життя його приписів, тобто фактичну реалізацію чи захист прав та законних інтересів осіб¹, що випливає зі змісту абз. 1 ч. 1 ст. 92 Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з яким адміністративний акт є обов'язковим до виконання з дня набрання ним чинності.

Виконання адміністративного акта може здійснюватися:

добровільно – особою, стосовно якої прийнято адміністративний акт. Адміністративні акти (сприяючі або позитивні), прийняті на користь особи, які не потребують додаткових дій адміністративних органів, виконуються (реалізуються) такою особою добровільно шляхом доведення його до відома таких осіб (напр., ліцензії на здійснення видів господарської діяльності, дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів). Обтяжуючі (несприятливі) адміністративні акти також можуть виконуватися (реалізовуватися) зобов'язаною особою – адресатом адміністративного акта у добровільному порядку;

примусово – адміністративним органом, який прийняв адміністративний акт або іншим адміністративним органом, у т.ч. у порядку виконавчого провадження, згідно з Законом України «Про виконавче провадження»².

Адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, може визначити порядок його виконання, зокрема відстрочити виконання адміністративного акта, якщо інше не передбачено законом (ч. 2 ст. 92 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Це положення закріплює за адміністративним органом право на управлінський розсуд під час визначення порядку і строків виконання адміністративного акта, звісно з дотриманням тих меж, яких окреслено принципами адміністративної процедури та іншими нормами законодавства. З урахуванням змісту цієї частини статті необхідно

¹ Каргузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. ... С. 45.

² Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. Дата оновлення: 10.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19/>.

виходити з того, що таке право адміністративного органу поширюється на адміністративні акти, які покладають на їх адресатів відповідні обов'язки або визначають заборони¹.

Під час виконання адміністративного акта, спрямованого на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, адміністративним органом можуть застосовуватися до особи заходи впливу, крім випадків, якщо виконання адміністративного акта здійснюється примусово у порядку, визначеному законодавством про виконавче провадження.

Рішення про застосування заходу впливу приймається адміністративним органом у разі, якщо адміністративний акт добровільно не виконано зобов'язаною особою – адресатом адміністративного акта (абз. 1 ч. 4 ст. 93 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Обраний захід впливу має відповідати меті, з якою забезпечується виконання адміністративного акта. Захід впливу обирається таким чином, щоб шкода для зобов'язаної особи та для суспільства була мінімальною.

Заходами впливу є:

1) вчинення дій за рахунок зобов'язаної особи – адресата адміністративного акта, відповідно до ст. 95 Закону України «Про адміністративну процедуру», здійснюється:

іншою особою, за дорученням адміністративного органу, у разі, якщо передбачене адміністративним актом зобов'язання не виконується зобов'язаною особою – адресатом адміністративного акта, але його виконання може забезпечити інша особа, орган виконання може доручити такій особі виконання зазначеної дії за рахунок зобов'язаної особи (напр., демонтаж тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, демонтаж рекламних засобів);

адміністративним органом, якщо це можливо, шляхом самостійного виконання дій, передбачених адміністративним актом, за рахунок зобов'язаної особи, якщо інше не встановлено законом. У такому випадку адміністративний орган має право вимагати від зобов'язаної особи відшкодування у повному обсязі витрат, пов'язаних із самостійним виконанням ним адміністративного акта;

¹ Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» ... С. 430.

2) накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта, відповідно до ст. 95 Закону України «Про адміністративну процедуру», застосовується у разі, якщо адміністративний акт не виконано зобов'язаною особою – адресатом адміністративного акта у встановлений адміністративним органом строк і передбачена таким актом дія не може бути виконана іншою особою.

Накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта здійснюється адміністративним органом шляхом винесення постанови про накладення на зобов'язану особу грошового стягнення у розмірі (якщо інше не передбачено законом):

1) від 70 до 530 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – стосовно фізичних осіб (від 1 190 грн до 9 010 грн);

2) від 175 до 1765 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – стосовно фізичних осіб – підприємців, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи, юридичних осіб (від 2 975 грн до 3 005 грн).

Постанова про накладення на зобов'язану особу – адресата адміністративного акта грошового стягнення, винесена адміністративним органом, є виконавчим документом та підлягає примусовому виконанню у порядку, встановленому законодавством про виконавче провадження (абз 2 ч. 3, ч. 5 ст. 96 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Накладення на зобов'язану особу – адресата адміністративного акта грошового стягнення не звільняє її від виконання адміністративного акта. У зв'язку із цим, у ч. 2 ст. 96 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено, що одночасно із застосуванням грошового стягнення адміністративний орган призначає новий строк для виконання адміністративного акта.

Повторне невиконання адміністративного акта у новопризначений строк без поважних причин дозволяє адміністративному органу у тому самому порядку одноразово накласти на зобов'язану особу – адресата адміністративного акта грошове стягнення у тому самому або подвійному розмірові;

3) *безпосередній вплив* є найбільш жорстким заходом впливу, передбаченим Законом України «Про адміністративну процедуру», оскільки застосовується якщо виконання дій за власний рахунок зобов'язаної особи – адресата адміністративного акта чи грошове стягнення, накладене відповідно до закону, не можуть досягти мети

адміністративного акта або з об'єктивних обставин не можуть бути застосованими.

У разі, якщо адміністративному органу законом не надано повноваження щодо застосування безпосереднього впливу, за його зверненням адміністративний акт виконується іншим адміністративним органом, який має відповідні повноваження (ч. 2 ст. 97 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

15.4. Чинність адміністративного акта. Припинення дії адміністративного акта

Із набранням чинності адміністративного акта пов'язується можливість його реалізації, обов'язковість установлених ним приписів, зрештою набуття, зміна, припинення та реалізація прав та/або обов'язків, законних інтересів приватних осіб.

Адміністративний акт діє від часу набрання ним чинності до часу втрати ним чинності (ч. 1 ст. 76 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

За загальним правилом, встановленим ч. 1 ст. 74 Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом.

Спеціальними законами визначаються порядок та умови набрання чинності адміністративних актів окремих адміністративних органів. Так, деякі адміністративні акти набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо інше не встановлено в адміністративному акті, це, напр., розпорядження КМУ, які набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності (ч. 2 ст. 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»); розпорядження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, які набирають чинності з дня їх прийняття, якщо такими розпорядженнями не встановлено пізніший строк набрання ними чинності (ч. 7 ст. 52 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим»); акти місцевих державних адміністрацій індивідуальної

дії, прийняті в межах їх повноважень, набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк введення їх у дію (ч. 5 ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») тощо.

Стосовно окремих адміністративних актів додатково встановлюється необхідність їх доведення до відома усіх заінтересованих осіб (адресатів, виконавців), напр.:

1) акти Національного агентства з питань запобігання корупції набувають чинності з дня їх прийняття, якщо самим актом не встановлено інший строк набрання ним чинності, але не раніше дня прийняття, та доводяться до відома осіб, на яких поширюється дія таких актів, в установленому Національним агентством агентства з питань запобігання корупції порядку (абз. 4 ч. 5 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції»);

2) акти Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг набувають чинності з дня їх прийняття, якщо рішенням не встановлено більш пізній строк набрання чинності, та доводяться до відома осіб, на яких поширюється їх дія (абз. 2 ч. 7 ст. 14 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»);

3) розпорядження місцевих державних адміністрацій доводяться до їх виконавців, а також обов'язково оприлюднюються, крім внутрішньо-організаційних актів (ч. 5 ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Проте, як видається, доведення цих актів до відома відповідних осіб (адресатів, виконавців) не впливає на набрання ними чинності, що відбувається в момент їх прийняття. Крім того, вимоги щодо забезпечення оприлюднення таких актів також встановлено Законом України «Про доступ до публічної інформації»¹.

Набрання чинності адміністративним актом може пов'язуватися з необхідністю вчинення певних дій, напр., рішення про видачу, переоформлення, відновлення дії ліцензії повністю або частково, розширення, звуження провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, набувають чинності з дня внесення

¹ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

запису про них до ліцензійного реєстру (п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»).

У законодавстві можуть зустрічатися й інші особливості набрання чинності окремими адміністративними актами адміністративних органів.

Спосіб доведення адміністративного акта до відома особи визначається адміністративним органом відповідно до положень Закону України «Про адміністративну процедуру», якщо інший спосіб не передбачено законом. У справах за заявою адміністративний акт доводиться до відома особи у спосіб, зазначений нею в заяві (надсилається на вказану поштову адресу; за бажанням заявника, кур'єром за додаткову плату; на адресу електронної пошти чи передається з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, вручається особисто тощо) (абз. 1 ч. 3 ст. 75 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Доведення адміністративного акта до відома особи здійснюється шляхом:

вручення акта або надсилання його поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення). Вручення полягає в особистій видачі особі адміністративного акта, при цьому вручення може відбуватись як у приміщенні адміністративного органу, так і за місцем знаходження особи¹.

Надсилання адміністративного акта поштою здійснюється засобами поштового зв'язку за адресою зареєстрованого місця проживання (перебування) або місцезнаходження особи. Таке надсилання має здійснюватися обов'язково рекомендованим листом з повідомлення про вручення², що дозволить адміністративному органу отримати інформацію про дату вручення реєстрованого поштового відправлення та прізвище одержувача;

надсилання на адресу електронної пошти чи передачі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку –

¹ Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» ... С. 355.

² Надсилання поштою може здійснюватися також за допомогою інших видів поштових відправлень (напр., реєстроване поштове відправлення, поштове відправлення з оголошеною цінністю), якщо вони дозволяють підтвердити направлення адміністративного акта особі та його отримання такими особами.

адміністративний акт надсилається на електронну пошту особи, яку повідомила така особа або інформація про яку є в наявності в адміністративного органу. Іншими засобами телекомунікаційного зв'язку можуть бути, зокрема, факс, мобільні застосунки (напр., Єдиного державного вебпорталу електронних послуг – портал Дія та мобільний застосунок «Дія»);

публічного оголошення, оприлюднення згідно з вимогами законодавства. Публічне оголошення як спосіб доведення адміністративного акта до відома особи застосовується у разі:

якщо адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження відповідної особи встановити неможливо;

якщо інша форма повідомлення, передбачена цим Законом, є неможливою;

в інших випадках, передбачених законом (ч. 6 ст. 75 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Публічне оголошення адміністративного акта здійснюється шляхом його розміщення на дошці оголошень адміністративного органу або в іншому місці, прийнятному для доведення адміністративного акта до відома учасників адміністративного провадження. Окрім цього, адміністративний орган розміщує такий акт на своєму офіційному веб-сайті, а також може опублікувати його в засобах масової інформації. Слід звернути увагу на те, що розміщення адміністративного акта на офіційному веб-сайті є обов'язковим, а публікація в засобах масової інформації є правом (може здійснюватися).

Публічне оголошення адміністративного акта вважається здійсненим через десять днів з дня його розміщення на дошці оголошень або в іншому місці, прийнятному для доведення адміністративного акта до відома учасників адміністративного провадження (ч. 7 ст. 75 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Оприлюднення адміністративного акта здійснюється на офіційному веб-сайті адміністративного органу та/або шляхом публікації у друкованих засобах масової інформації як окремий спосіб доведення до відома застосовується виключно до адміністративних актів, що стосується великої кількості осіб (ч. 2 ст. 75 Закону України «Про адміністративну процедуру») та передбачає публікацію інформації про адміністративний акт, а саме суті прийнятого рішення, порядку ознайомлення з адміністративним актом та порядку його оскарження, на офіційному веб-сайті адміністра-

тивного органу та/або шляхом публікації у друкованих засобах масової інформації¹;

усного повідомлення – цей спосіб доведення до відома застосовується до адміністративних актів, прийнятих в усній формі та здійснюється шляхом усного повідомлення про них, із зазначенням їх права на письмове підтвердження адміністративного акта, а також способів, порядку і строків оскарження акта (абз. 1 ч. 3 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Слід враховувати, що адміністративний акт, прийнятий в усній формі, як правило, фіксується в матеріалах справи (абз. 2 ч. 3 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру») та особа, якої стосується адміністративний акт, має право вимагати від адміністративного органу оформлення адміністративного акта у письмовій формі (абз. 3 ч. 3 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Допустимим є комбінування (одночасне використання декількох) вищезазначених способів доведення до відома адміністративного акта.

За загальним правилом, адміністративний акт доводиться до відома особи невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше трьох робочих днів із дня його прийняття.

Інформація про час та спосіб доведення адміністративного акта до відома особи фіксується в матеріалах справи. Підтверджується інформація як щодо надсилання адміністративного акта, так і щодо його отримання особою. Таким чином, для кожної особи дія адміністративного акта розпочнеться лише тоді, коли саме вона ознайомиться з його змістом. Отже, дія такого адміністративного акта для

¹ Визначення друкованих засобів масової інформації, в яких публікуються адміністративні акти, що стосуються великої кількості осіб, здійснюється самостійно адміністративними органами. Принаймні в положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру» не встановлено вимог до таких друкованих засобів масової інформації. У зв'язку із цим, вважаємо, публікація вищих органів державної влади (КМУ, центральних органів виконавчої влади тощо) може здійснюватися в офіційних друкованих виданнях, визначених Указом Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», а інших адміністративних органів – у відповідних місцевих або регіональних друкованих засобах масової інформації.

різних осіб може бути розпочата у різний час¹. Слід мати на увазі, що настання юридично значущих наслідків для особи, у разі прийняття адміністративного акта відбувається, як правило, після ознайомлення зі змістом такого акта. З моменту, коли особі стало відомо про адміністративний акт та його зміст, обчислюється строк на його оскарження.

Якщо час отримання особою адміністративного акта не зафіксовано (або немає інформації про його отримання), такий адміністративний акт вважається доведеним до відома особи на п'ятий календарний день з дня його надсилання адміністративним органом, крім випадків, якщо адміністративний акт не надійшов до особи або надійшов пізніше.

При цьому, якщо особа заявляє про неотримання адміністративного акта або про отримання його пізніше ніж на п'ятий календарний день з дня відправлення, обов'язок доказування факту і часу доведення адміністративного акта до відома особи покладається на адміністративний орган (ч. 4 ст. 75 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Не доведення адміністративного акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку оскарження такого акта.

Із *припиненням дії* адміністративного акта пов'язується завершення його юридичної дії. В теорії підстави припинення дії адміністративних актів поділяють на нормальні (ординарні, об'єктивні, які пов'язані з виконанням адміністративного акта або припиненням його дії у зв'язку із закінченням строку) та дострокові (скасування – відкликання, визнання недійсним)²; фактичні (відбувається само по собі, автоматично, у зв'язку з настанням певного факту) та юридичні (відбувається не автоматично, а через прийняття спеціального акта)³.

Загальний примірний перелік підстав припинення дії адміністративних актів визначено ч. 1 ст. 76 Закону України «Про адміністративну процедуру».

¹ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. ... С. 283.

² Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с. С. 158-160.

³ Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... С. 48-49. С. 138, 142.

Адміністративний акт втрачає чинність внаслідок:

його виконання – виконання адміністративного акта є однією з найпоширеніших підстав припинення дії адміністративних актів (п. 1 ч. 1 ст. 76 Закону України «Про адміністративну процедуру», п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України). Виконання адміністративного акта передбачає реалізацію встановлених у ньому приписів (набуття, зміна, припинення чи реалізація прав та/або обов'язків), тобто якщо певні факти (події) відбулися та настали відповідні правові наслідки, з метою досягнення яких приймався (вчинявся) адміністративний акт (напр., адміністративний акт про встановлення премії вичерпує свою дію після виплати такої премії; про передачу земельної ділянки в оренду – після укладення договору оренди тощо);

закінчення строку його дії – збіг/перебіг строку (настання строку¹), на який було прийнято адміністративний акт має наслідком припинення його дії. Напр., дозвіл на спеціальне водокористування може бути виданий на 3 роки (ч. 1, 2 ст. 50 ВК України), після завершення яких такий дозвіл припиняє свою дію і відповідний вид діяльності здійснюватися не може.

Обчислення закінчення строку дії адміністративного акта здійснюється в загальному порядку, за правилами обчислення строків в адміністративному провадженні (ст. 33 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв – ця підстава достро-

¹ В абз. 1 ч. 1 ст. 33 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено, що строки в адміністративному провадженні обчислюються годинами, днями та місяцями, а також можуть визначатися вказівкою на подію, що повинна неминуче настати.

При цьому, слід звернути увагу на те, що в цивільному законодавстві здійснюється розмежування строку (певний період у часі, зі спливом якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення – визначається роками, місяцями, тижнями, днями або годинами) та термінів (певний момент у часі, з настанням якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення – визначається календарною датою або вказівкою на подію, яка має неминуче настати) (ст.ст. 251-252 ЦК України).

У зв'язку із цим, строк дії адміністративного акта може визначатися вказівкою на подію, що повинна неминуче настати (напр., вказівкою на певну дату, до настання якої діє адміністративний акт; сезон полювання, період року (конкретна дата початку та закінчення), протягом якого дозволяється полювання на певний вид мисливських тварин).

кового припинення дії застосовується виключно до правомірних адміністративних актів до моменту завершення його виконання адміністративним органом, який його прийняв для відновлення законності та/або захисту публічних інтересів. Напр., у спеціальних актах відкликання здійснюється з метою припинення дії неефективних адміністративних актів або відвернення юридичних наслідків їх застосування [зокрема, відкликання податкового повідомлення-рішення і податкової вимоги (ст. 60 ПК України)]. В інших випадках, відкликання застосовується як захід впливу на порушення [напр., відкликання банківської ліцензії (п. 13 ч. 1 ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність»¹); відкликання попередніх рішень із питань державної митної справи (ч. 7 ст. 23 МК України²)].

За загальним правилом відкликання адміністративного акта може здійснюватися на майбутнє (адміністративний акт є відкликаним та припиняє свою дію з моменту прийняття рішення про це) та із зворотною дією в часі.

Адміністративний акт відкликається шляхом прийняття адміністративного акта.

Під час вирішення питання щодо відкликання адміністративного акта враховуються: 1) наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи; 2) істотність причин для цього, зокрема час, що минув після прийняття адміністративного акта; 3) інші обставини, що стосуються справи (ч. 2 ст. 86 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Застереження про можливість відкликання адміністративного акта можуть зазначатися в резолютивній частині адміністративного акта (п. 1 ч. 2 ст. 71 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Відкликання правомірного адміністративного акта може здійснюватися як за ініціативи особи, так і за ініціативи адміністративного органу.

Адміністративний акт, що обмежує право, свободу чи законний інтерес особи, за її ініціативи підлягає відкликанню у разі: 1) внесення змін до закону, на підставі якого прийнято такий адміністра-

¹ Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. Дата оновлення: 01.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.

² Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Дата оновлення: 01.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

тивний акт; 2) істотної зміни фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий адміністративний акт (ч. 2 ст. 88 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Правомірний адміністративний акт може бути відкликаний на шкоду особі, якщо: 1) це передбачено законом; 2) особа не виконала обов'язки, які виникли у зв'язку з прийняттям адміністративного акта; 3) особа зі своєї вини не виконала обов'язку щодо інформування про істотну зміну фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий акт; 4) відкликання здійснюється з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування особі збитків на підставі та в порядку, встановлених законом (ч. 3 ст. 88 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Правомірний адміністративний акт не може бути відкликаний, якщо: 1) адміністративний акт аналогічного змісту необхідно прийняти знову; 2) відкликання акта суперечить закону;

визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв – ця підстава дострокового припинення дії застосовується виключно до протиправних адміністративних актів (що обумовлює наведення відповідного підтвердження) та здійснюється адміністративним органом, який його прийняв для відновлення законності та/або захисту публічних інтересів.

Визнання адміністративного акта недійсним може здійснюватися на майбутнє (адміністративний акт є недійсним та припиняє свою дію з моменту прийняття рішення про це) та із зворотною дією в часі (тобто з дня набрання чинності попереднім адміністративним актом).

Адміністративний акт визнається недійсним шляхом прийняття адміністративного акта.

Під час вирішення питання щодо визнання адміністративного акта недійсним враховуються: 1) наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи; 2) істотність причин для цього, зокрема час, що минув після прийняття адміністративного акта; 3) інші обставини, що стосуються справи (ч. 2 ст. 86 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

У певних випадках, передбачених положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» навіть протиправний адміністративний акт не може бути визнаним недійсним. Так, протиправний

адміністративний акт, що не порушує права, свободи чи законні інтереси інших осіб, не завдає їм шкоди, не використовується та не створює умов для вчинення адміністративного або кримінального правопорушення – не може бути визнаний адміністративним органом недійсним на шкоду особі, якщо особа, будучи переконана, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманими на підставі такого адміністративного акта, чи змінила в інший спосіб свій уклад життя, і її законний інтерес (довіра)¹ щодо збереження чинності адміністративного акта переважає публічний інтерес у визнанні адміністративного акта недійсним (ч. 3 ст. 89 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Не може бути визнаний недійсним виконаний адміністративний акт у тій його частині, в якій його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків (ч. 2 ст. 76 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Протиправний адміністративний акт може бути визнано недійсним протягом трьох місяців з дня, коли адміністративному органу стало відомо про факти, що можуть бути підставою для визнання адміністративного акта недійсним, але не пізніше трьох років з дня прийняття адміністративного акта, а щодо адміністративного акта, який потребує виконання, – не пізніше трьох років з дня завершення його виконання (ч. 6 ст. 89 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Цей строк не застосовується до протиправного адміністративного акта, що використовується або створює умови для вчинення дисциплінарного, адміністративного

¹ Довіра особи ґрунтується на її праві вчиняти дії на підставі адміністративного акта без урахування того, що такий акт може бути визнано недійсним у майбутньому.

При цьому, особа не може посилатися на законний інтерес (довіру), якщо: 1) не закінчився строк звернення до адміністративного суду з позовною заявою щодо адміністративного акта, а також якщо не завершено розгляд відповідної судової справи; 2) особа не виконала обов'язків, що виникли у зв'язку із прийняттям адміністративного акта; 3) особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно; 4) особа знала про протиправність адміністративного акта чи не знала, але мала знати про це; 5) адміністративний акт прийнято на підставі поданої особою недостовірної чи неповної інформації або внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган.

та/або кримінального правопорушення. Такий адміністративний акт визнається недійсним незалежно від дати його прийняття або завершення виконання;

його скасування у порядку адміністративного оскарження або судом¹ – адміністративний акт скасовується у разі встановлення його протиправності (загальні підстави визнання адміністративного акта протиправним визначено ч. 2 ст. 87 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Протиправним може бути визнаний і виконаний адміністративний акт (ч. 2 ст. 76 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Припинення дії адміністративного акта шляхом його скасування кореспондує положенням Закону України «Про адміністративну процедуру», що визначають порядок адміністративного оскарження (згідно з п. 4 ч. 2 ст. 78 особа, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження залежно від обставин справи, може вимагати визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень) та КАС України (згідно з п. 2 ч. 1 ст. 5 одним із способів судового захисту є визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень);

з інших причин, визначених законом – спеціальними законами можуть передбачатися інші підстави (причини) припинення дії адміністративних актів. Як приклади інших причин можна навести різноманітні юридичні події, зокрема, смерть фізичної особи, ліквідація юридичної особи, прийняття нового акта, яким поглинається

¹ Слід звернути увагу на те, що адміністративний орган, який прийняв (вчинив) адміністративний акт, самостійно скасовувати власні адміністративні акти за загальним правилом не може.

Спеціальним законодавством може передбачатися повноваження окремих адміністративних органів скасовувати власні адміністративні акти [напр., органи місцевого самоврядування, як з власної ініціативи, так і з ініціативи інших заінтересованих осіб, можуть скасовувати власні рішення (які є, у тому числі, адміністративними актами) (п. 5 рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009.р. № 7-рп/2009)].

Адміністративний орган може скасовувати власні адміністративні акти лише в порядку адміністративного оскарження, коли він є суб'єктом розгляду скарги в порядку адміністративного оскарження (згідно з ч. 3 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

зміст попереднього акта, тощо¹. До інших підстав, передбачених законодавством, належить також анулювання адміністративних актів, що здійснюється суб'єктом публічної адміністрації, яким його було прийнято (вчинено), у разі з'ясування відсутності підстав для його прийняття, допущення особою, якій його було видано, порушень, а також за заявою такої особи. Напр., анулювання ліцензії (ст. 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»); анулювання документів дозвільного характеру (ст. 4¹ Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»); анулювання дозволу на спеціальне водокористування (ст.ст. 49, 55 ВК України).

15.5. Дефектність адміністративного акта та її наслідки

Питання про дефектність адміністративного акта виникає у разі допущення порушень установлених чинним законодавством вимог при їх прийнятті. Дефектність акта виявляється по-різному, залежно від того, які вимоги було порушено.

У залежності від характеру і ступеня такої дефектності адміністративні акти в теорії адміністративного права прийнято поділяти на заперечні (оспорювані) та нікчемні. Охарактеризуємо їх.

Заперечні (оспорювані) адміністративні акти містять окремі недоліки змісту, форми та/або процедури прийняття, в результаті чого можуть бути оскарженими і визнаними неправними. Заперечні (оспорювані) адміністративні акти є чинними, діють на відповідній території та є обов'язковими до виконання їх адресатами, якщо дотримано умов правомірності адміністративного акта (ч. 1 ст. 87 Закону України «Про адміністративну процедуру»)

Фактично до заперечних (оспорюваних) можуть належати всі адміністративні акти, оскільки кожна особа (особи), якій їх адресовано, має суб'єктивне право на їх оскарження, у порядку та строки встановлені законодавством.

За загальним правилом, установленим ч. 1 ст. 87 Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративний акт є право-

¹ Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» С. 352.

мірним, якщо його прийнято компетентним адміністративним органом відповідно до закону, що діяв на момент прийняття акта.

Перелік¹ підстав (недоліків) визнання адміністративного акта протиправним наведено у ч. 2 ст. 87 Закону України «Про адміністративну процедуру».

Протиправним є адміністративний акт, що не відповідає вищезазначеним вимогам, зокрема:

прийнятий адміністративним органом, що:

1) не мав на це повноважень – цей недолік означає, що адміністративний акт прийнято (вчинено) адміністративним органом з порушенням визначеної законодавством компетенції або вирішено питання, які не належать до компетенції адміністративного органу (напр., податкове повідомлення-рішення видано місцевою державною адміністрацією, рішенням органу місцевого самоврядування передано у власність земельну ділянку іншої територіальної громади);

2) використав дискреційні повноваження незаконно – цей недолік означає, що адміністративний орган під час прийняття (вчинення) адміністративного акта не дотримався умов законності здійснення дискреційних повноважень² (напр., приймаючи рішення, адміністративний орган відступив від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, без належного обґрунтування);

суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта – цей недолік стосується порушення

¹ Наведений перелік підстав (недоліків) визнання адміністративного акта протиправним є ***примірним (відкритим)***, а тому спеціальними законами можуть передбачатись інші підстави (недоліки) адміністративних актів, які призводять до їх протиправності [напр., розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, які зокрема є недоцільними, неекономічними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку (ч. 3 ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»)]. Це обґрунтовується використанням у положеннях ч. 2 ст. 87 Закону України «Про адміністративну процедуру» прислівника «зокрема», який в українській мові уживається, як правило, для підкреслення, виокремлення чого-небудь серед однотипного, що може бути численним.

² Частина 3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру».

адміністративним органом вимог до форми та змісту адміністративного акта.

Адміністративні акти мають бути прийнятими у відповідності до визначеної законом форми (зокрема, письмовій – паперовій або електронній, та усній). Недотримання встановленої законом форми прийняття (вчинення) адміністративного акта має наслідком його протиправність (напр., прийняття адміністративним органом адміністративного акта в усній формі, коли згідно з законом обов'язковою є письмова форма).

Суперечність положенням закону щодо форми адміністративного акта також стосується випадків порушення адміністративним органом юридичної форми вираження адміністративного акта (напр., відома у передачі земельної ділянки у власність/користування висловлена в листі місцевої державної адміністрації, хоча юридичною формою вираження актів місцевої державної адміністрації є розпорядження).

Зміст адміністративного акта (письмового або усного, підтверженого у письмовій формі) складається із вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин, в яких зазначається інформація, визначена ст. 71–72 Закону України «Про адміністративну процедуру». Недотримання адміністративним органом встановленої структури адміністративного акта (напр., відсутність резолютивної частини) або не зазначення обов'язкової інформації (напр., у заключній частині не зазначено строк набрання адміністративним актом чинності) є підставою визнання такого акта протиправним;

порушує¹ норми матеріального права – цей недолік означає, що адміністративним органом під час прийняття (вчинення) адміністративного акта не застосовано закон чи інший нормативний акт, який підлягав застосуванню; застосовано закон чи інший нормативний акт, який не підлягав застосуванню; неправильно розтлумачено положення закону чи іншого нормативного акта;

не відповідає принципам адміністративної процедури – адміністративні акти приймаються (вчиняються) з урахуванням принципів адміністративної процедури, наведених у ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру». Суперечність адміністративних актів принципам адміністративної процедури є підставою визна-

¹ Слід зазначити, що в теорії права норми матеріального права не порушуються, а неправильно застосовуються.

ння такого акта протиправним [напр., адміністративним органом прийнято необґрунтований адміністративний акт – не відповідає принципу обґрунтованості; прийнято адміністративний акт в умовах конфлікту інтересів – не відповідає принципу безсторонності (неупередженості)].

Примітно, що невідповідність адміністративного акта окремим принципам адміністративної процедури одночасно охоплюється й іншими підставами визнання адміністративного акта протиправним (напр., принцип законності передбачає прийняття адміністративних актів на підставі законодавства та визначає умови застосування дискреційних повноважень). Відповідність принципам адміністративної процедури вимагається й у разі встановлення спеціальними законами особливостей адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ (ч. 2 ст. 3 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Для визнання адміністративного акта протиправним недостатньо лише допущення незначних (формальних, процедурних) порушень, встановлених законодавством вимог. У ч. 3 ст. 87 Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлено, що порушення адміністративним органом передбаченої законом адміністративної процедури, якщо воно не вплинуло і не могло вплинути на правомірність вирішення справи по суті, не спричиняє протиправності адміністративного акта. Підставою для скасування повністю або частково адміністративного акта, згідно з ч. 2 ст. 85 Закону України «Про адміністративну процедуру», є *істотне порушення процедури* (включаючи компетенцію) (напр., безпідставне ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом; неповне встановлення обставин справи; розгляд та вирішення справи без заслуховування учасників адміністративного провадження (коли їх заслуховування є обов'язковим)).

Заперечні (оспорювані) адміністративні акти з власної ініціативи адміністративного органу або на вимогу учасника адміністративного провадження можуть виправити допущені у прийнятому ним адміністративному акті граматичні, стилістичні описки та арифметичні помилки, не змінюючи при цьому суті акта (ч. 1 ст. 73 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Про виправлення описок і помилок в адміністративному акті адміністративний орган повідомляє учасників адміністративного

проведення та має право вимагати повернення наданих їм примірників та засвідчених копій адміністративного акта для внесення виправлень.

Нікчемність адміністративного акта означає відсутність такого адміністративного акта [із самого моменту його прийняття (вчинення) та будь-яких правових наслідків його прийняття (вчинення)]. Такий адміністративний акт не призводить до набуття, зміни, припинення прав та/або обов'язків осіб та не може бути підставою їх реалізації.

Адміністративний акт, згідно з ч. 1 ст. 77 Закону України «Про адміністративну процедуру», є нікчемним якщо він містить **очевидні значні недоліки**, зокрема¹:

в адміністративному акті, прийнятому в письмовій формі, є відсутніми відомості про адміністративний орган, який його прийняв. Зазначена підстава нікчемності стосується виключно адміністративних актів, прийнятих у письмовій формі². Під «відомостями про адміністративний орган» розуміється найменування адміністративного органу (зазначається у вступній частині адміністративного акта, абз. 3 ч. 1 ст. 71 Закону України «Про адміністративну процедуру») та повне ім'я відповідальної посадової особи адміністративного органу (абз. 2 ч. 1 ст. 71 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

¹ Наведений перелік очевидних значних недоліків, з якими пов'язується нікчемність адміністративних актів є **примірним (відкритим)**, а тому спеціальними законами можуть передбачатись інші «недоліки» адміністративних актів, які мають наслідком їх нікчемність.

Це обґрунтовується використанням у положеннях ч. 1 ст. 77 Закону України «Про адміністративну процедуру» прислівника «зокрема», який в українській мові уживається, як правило, для підкреслення, виділення чого-небудь серед однотипного, що може бути численним.

² Про поширення цієї підстави нікчемності адміністративних актів на усні адміністративні акти, підтвержені у письмовій формі, прямо не зазначається. Водночас, враховуючи що відповідно до положень ч. 3 ст. 70 та ст.ст. 71-72 Закону України «Про адміністративну процедуру» до усних адміністративних актів, підтверджених у письмовій формі, застосовуються аналогічні вимоги оформлення як і до письмових адміністративних актів, недотримання таких вимог, зокрема в частині відсутності відомостей про адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, також може бути підставою визнання його нікчемним.

Відсутність відомостей про адміністративний орган не дає можливості особі знати, хто видав адміністративний акт, відповідно особа не зможе його, напр., оскаржити¹;

відповідно до законодавства адміністративний акт може бути прийнятий лише у стандартизованій формі, але цю вимогу не дотримано – цей недолік стосуються форми зовнішнього вираження адміністративного акта. Стандартизованою формою є затверджена законодавством форма (зразок, бланк, у т.ч. з елементами захисту), в якій має бути прийнято/вчинено адміністративний акт, недотримання якої свідчить про нікчемність адміністративного акта (напр., документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус (паспорт громадянина України, посвідчення водія, посвідка на постійне проживання) не відповідають установленим формам або відсутні елементи захисту);

адміністративний акт прийнято адміністративним органом, який не має на це відповідних повноважень – порушення адміністративним органом визначеної законодавством компетенції або вирішення питань, які не належать до компетенції адміністративного органу, визначеної законом призводить до нікчемності прийнятих адміністративних актів (напр., рішенням органу місцевого самоврядування передано в оренду державне майно, розпорядженням районної державної адміністрації передано у власність земельну ділянку комунальної форми власності);

*виконання адміністративного акта вимагає вчинення злочину*² – ця підстава нікчемності адміністративного акта застосовується, якщо його виконання вимагає вчинення злочину, а не будь-якого іншого правопорушення (напр., виконання адміністративного акта вимагає перешкоджання законній діяльності професійних спілок (ст. 170 КК України), розголошення державної таємниці (ст. 328 КК України), втручання в діяльність працівника правоохоронного ор-

¹ Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» ... С. 359.

² Поняттям «злочин» не охоплюється такий вид кримінальних правопорушень як кримінальні проступки (ч. 1 ст. 12 КК України) та адміністративні правопорушення (проступки) (ч. 1 ст. 9 КУпАП). У зв'язку із цим, не є підставою визнання адміністративного акта нікчемним, якщо його виконання вимагає вчинення кримінального проступку або адміністративного правопорушення (проступку).

гану, судового експерта, працівника державної виконавчої служби, приватного виконавця (ст. 343 КК України) тощо);

виконання адміністративного акта є об'єктивно неможливим – цей недолік унеможливорює практичне втілення положень адміністративного акта, тобто неможливим є набуття, зміна, припинення чи реалізація прав та/або обов'язків окремої особи(осіб) (напр., рішення про призначення перевірки неіснуючого суб'єкта господарювання, про анулювання ліцензії суб'єкта господарювання, який її не отримував).

Наявність в адміністративному акті передбачених очевидних значних недоліків також означає, що такий адміністративний акт не може бути виправлений (згідно зі ст. 73 Закону України «Про адміністративну процедуру») шляхом виправлення опісок і помилок.

Нікчемний адміністративний акт не набирає чинності (ч. 2 ст. 77 Закону України «Про адміністративну процедуру»). У зв'язку із цим такий акт не може втратити чинність та його чинність не може бути припиненою, а тому не має юридичної сили з моменту прийняття (вчинення) та не може бути виправлений. Презюмується, що такого акта не існує. З такого акта ні для кого не виникає жодних прав чи обов'язків, він також не може бути основою для жодної наступної дії¹ або рішень щодо особи².

У теорії адміністративного права визнається, що нікчемні адміністративні акти (як акти, що не набирають чинності та не створюють правових наслідків) не потребують визнання (встановлення) їх нікчемності. У науково-практичній літературі також зазначається, що для визнання адміністративного акта нікчемним не потрібні спеціальні процедури, а також і згода на це адміністративного органу, який прийняв нікчемний адміністративний акт. Фізичні та юридичні особи можуть ігнорувати такий акт, тобто вважати, що його не існує³.

Разом із тим, на практиці має значення формальне визнання (підтвердження) нікчемності адміністративного акта (напр., у випадку

¹ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія... С. 160.

² Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» ... С. 359.

³ Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» ... С. 360.

незгоди адміністративного органу, інших осіб із нікчемністю адміністративного акта).

У ч. 4 ст. 77 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачаються такі способи визнання адміністративного акта нікчемним:

адміністративним органом, який прийняв адміністративний акт – з власної ініціативи або на вимогу особи, яка має на це законний інтерес.

Визнання адміністративного акта нікчемним за власної ініціативи адміністративного органу є «правом» відповідного адміністративного органу, яке здійснюється за наявності передбачених ч. 1 ст. 77 Закону України «Про адміністративну процедуру» підстав; може здійснюватися у будь-який час, тобто не обмежується строками у зв'язку з тим, що нікчемний адміністративний акт не набирає чинності; здійснюється шляхом прийняття адміністративним органом відповідного рішення, яке також є адміністративним актом.

Визнання адміністративного акта нікчемним на вимогу особи, яка має на це законний інтерес, здійснюється за зверненням (вимогою) такої особи до адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, з обґрунтуванням підстав, викладених у ч. 1 ст. 77 Закону України «Про адміністративну процедуру», шляхом прийняття адміністративним органом відповідного рішення, яке також є адміністративним актом. При цьому строки, протягом яких особа, яка має на це законний інтерес, може звернутися до адміністративного органу з вимогою про визнання адміністративного акта нікчемним не встановлені (тобто це право особи не обмежується строками).

При цьому рішення адміністративного органу про визнання або відмову у визнанні виданого адміністративного акта нікчемним буде адміністративним актом, який, у свою чергу, може бути оскаржений до адміністративного суду¹;

судом – за зверненням особи, яка має на це законний інтерес. У цьому разі така особа, з метою визнання адміністративного акта нікчемним, звертається з відповідним позовом до суду. Вирішення публічно-правових спорів щодо оскарження рішень (зокрема індивідуальних актів), дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень

¹ Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» ... С. 360.

здійснюється, як правило, у порядку адміністративного судочинства (п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України), разом із цим у переліках способів судового захисту (ч. 1 ст. 5 КАС України) та повноважень адміністративного суду при вирішенні справи (ч. 2 ст. 245 КАС України) такого способу як визнання адміністративного акта (індивідуального акта, дії чи бездіяльності) нікчемним прямо не передбачено. У зв'язку із цим, захист порушених прав, свобод або законних інтересів шляхом визнання адміністративного акта нікчемним може здійснюватися адміністративним судом відповідно до положень ч. 2 ст. 5, п. 10 ч. 2 ст. 245 КАС України, як інший спосіб захисту прав, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Глава 16

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР

16.1. Поняття та ознаки адміністративного договору. Розмежування адміністративних договорів та приватноправових договорів

Адміністративний договір є правовим інструментом публічного адміністрування та зовнішньою формою прояву договірних засад у публічно-правових відносинах. В умовах реалізації диспозитивного методу правового регулювання адміністративно-правових відносин публічне адміністрування набуває ознак кооперативності і партнерства шляхом введення адміністративно-погоджувального формату взаємодії як альтернативи владно-розпорядчій діяльності. Адміністративний договір розширює коло питань, яке вирішується більш ефективно із залученням суб'єктів, на яких спрямовано управлінський вплив, який перетворює їх з об'єктів управління на активних учасників відносин із підвищенням їх відповідальності перед собою і суспільством.

У науковій літературі поняття «адміністративний договір» не ототожнюється з поняттям «адміністративний акт». Він застосовується суб'єктами публічного адміністрування у тих випадках, коли для регулювання прав та обов'язків приватних осіб у сфері публічного адміністрування недоречним (неефективним) є застосування адміністративного акта. Адміністративний договір є правовим актом за своїми юридичними наслідками, але відрізняється від адміністративних актів за режимно-методологічними характеристиками¹. Адміністративний акт та адміністративний договір є різновидами правових актів із різною змістовною природою явищ та є самостійними та рівноправними формами управлінської діяльності².

Офіційне визначення поняття «адміністративний договір» уперше було законодавчо закріплено у КАС України в редакції від 2005 р.

¹ Добровольська Н. В. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція*. 2020. № 3 (28). С. 28-34.

² Токар А. Адміністративний договір як форма управлінської діяльності (питання теорії). *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 6. С. 72-74.

як «дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди»¹. Це поняття відображало публічну складову, проте загальність формулювань та невдале використання категорій викликало низку суперечностей в теорії адміністративного права щодо основних ознак та видів адміністративного договору і підсудності спору щодо нього².

Відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України в редакції від 3 жовтня 2017 р. *адміністративний договір* – *спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:*

- а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;*
- б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;*
- в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;*
- г) замість видання індивідуального акта;*
- ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг*³.

Нова редакція усунула ряд недоліків попередньої законодавчої дефініції поняття «адміністративний договір», закріпивши змістовні, суб'єктні, формальні та предметні особливості відповідного інструменту/форми правової активності суб'єктів владних повноважень, та зорієтувала видову належність адміністративного договору до правових актів публічної адміністрації, встановивши єди-

¹ Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 10.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

² Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин : монографія. Суми : Мрія, 2010. 360 с.; Біла В. Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2011. 192 с.

³ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#n6636Text>.

ною підставою укладення адміністративного договору наявність законодавчого припису.

Адміністративний договір ґрунтується на волеузгодженні сторін договору, реалізується у формі договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо¹, його предметом може бути і та частина компетенції суб'єкта публічної адміністрації, що не має управлінського характеру, напр., надання адміністративних послуг². Метою адміністративного договору може бути не тільки задоволення публічних інтересів, але й досягнення суспільно значущих результатів.

Ознаки адміністративного договору, що сформовані теорією адміністративного права на основі нового легального визначення, є такими:

одним із його учасників обов'язково є суб'єкт владних повноважень;

його змістом є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері;

укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень для його укладення має бути передбаченим саме законом, а не підзаконними актами;

реалізується на підставі норм адміністративного права;

викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин та виникнення зміни, припинення прав і обов'язків його учасників у публічній сфері;

його метою є задоволення публічних інтересів та досягнення суспільно значущих результатів;

він оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права.

Публічна адміністрація може діяти як у публічно-договірних, так і в приватно-договірних формах.

Критеріями відмежування адміністративного договору від приватноправового (цивільного, господарського) є такі:

¹ Сполучник «тощо» свідчить про відкритий перелік найменувань адміністративних договорів, які не обмежуються чотирма конкретно названими.

² Біла В. Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. № 4 (75). С. 43-48.

реалізація норм адміністративного права та відповідно виникнення (зміна, припинення) адміністративно-правових відносин;

наявність закріпленого зобов'язання чи розпорядження, що мають адміністративно-правовий характер;

закріплення нормами адміністративного права обов'язків або прав приватної особи;

укладення є не тільки (а інколи й не стільки) правом, скільки обов'язком відповідних суб'єктів адміністративного права¹;

реалізація суб'єктом владних повноважень у договорі реалізує повноваження, надані для здійснення публічної управлінської діяльності.

16.2. Види адміністративних договорів

Адміністративні договори, що укладаються публічною адміністрацією у процесі реалізації своїх повноважень, можуть бути кваліфікованими за різними критеріями. Відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України адміністративний договір може бути укладено лише з п'яти питань:

1) *для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень.* Варто зазначити, що договори про взаємодію (інколи називаються «про співпрацю») можуть укладатися як між суб'єктами владних повноважень, так і за участі (з однієї сторони) приватних суб'єктів (переважно громадських формувань);

2) *для делегування публічно-владних управлінських функцій.* Делегованої компетенції може набувати як публічна адміністрація (в якій з'являється нова – додаткова частина публічних справ і повноважень щодо їх упорядкування), так і суб'єкт приватного права (який у результаті і в тематичній частині делегування стає публічною адміністрацією);

3) *для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом.* Відповідно до ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть пере-

¹ Завальна Ж. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2010. 29 с.

розподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти¹. Бюджетний кодекс України передбачає, що місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету². Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладення договору;

4) *замість видання адміністративного акта*. Так, наприклад, до адміністративних договорів, що видаються замість адміністративних актів, належать мирові угоди як правові форми компромісу у справах про порушення митних правил, договори про розстрочення та відстрочення митних платежів, договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків;

5) *для врегулювання питань надання адміністративних послуг*. Адміністративним договором не надаються конкретні адміністративні послуги, а йдеться про створення організаційних умов для відповідної сервісної діяльності. Частиною 7 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» передбачено, що через ЦНАП³ обов'язково надаються послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Урядом. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через ЦНАП також можуть надаватися інші адміністративні послуги⁴.

Використовуючи *суб'єктний склад* як критерій відмежування, адміністративні договори може бути поділено на:

1) *горизонтальні*: укладаються між органами виконавчої влади одного рівня або між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування;

¹ Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Дата оновлення: 09.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

² Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Дата оновлення: 09.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

³ Центр надання адміністративних послуг.

⁴ Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 09.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#n134>.

2) *вертикальні*: укладаються між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами. Вони, як правило, укладаються з ініціативи невідного суб'єкта, для публічної адміністрації законодавство лише визначає повноваження на укладення такого договору. Так, відповідно до ч. 5 ст. 521 МК України саме особа, яка вчинила порушення митних правил, звертається до керівника органу доходів і зборів із заявою довільної форми з проханням про припинення справи про це порушення митних правил шляхом компромісу¹ та відповідно до ч. 100.2. ст. 100 ПК України встановлено заявну процедуру укладення адміністративного договору².

Характер *взаємовідносин* між сторонами адміністративного договору визначається у його поділі на:

1) *координаційні*: укладаються між суб'єктами права, які перебувають на однаковому юридичному рівні в ієрархії публічного адміністрування, або тими, що перебувають у рівному становищі;

2) *субординаційні*: укладаються між суб'єктами права, які перебувають у відносинах влада-підпорядкування, напр., між органом місцевого самоврядування та приватною особою.

За *юридичними властивостями* адміністративні договори є:

1) *нормативні (правовстановлювальні)*: нормативні договори є горизонтальними і вони є нормативними джерелами адміністративного права та мають правовстановлювальний характер. Вони укладаються у публічних інтересах для досягнення загального блага³;

2) *індивідуальні (правозастосовні)*: вертикальні адміністративні договори, що мають вирішити індивідуальну конкретну справу, мають визначеного суб'єкта дії, розраховані на одноразове застосування, мають правовстановлювальний характер.

За *змістом* виокремлюють такі адміністративні договори:

¹ Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI : ред. від 14.11.2019 р. Дата оновлення: 09.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.

² Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI : ред. від 20.10.2019 р. Дата оновлення: 09.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

³ Стефанюк В. Адміністративний договір: необхідність впровадження. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256F-BA00345>.

1) *мирові*: укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання суперечки на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін;

2) *обміну зобов'язаннями*: відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються у таких договорах з певною метою та служать реалізації функцій публічного адміністрування щодо вирішення публічних завдань;

3) *про співпрацю*: укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій;

4) *охоронні*: укладаються з метою встановлення режиму використання майна публічно-правового характеру.

16.3. Юридичні передумови та підстави укладення адміністративного договору. Вимоги до законності адміністративного договору

Відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України адміністративний договір укладається на підставі закону. Він може укладатися лише у разі прямого нормативного означення допустимості договірної форми упорядкування того чи іншого сегмента владної діяльності, тобто відсутніми є загально-абстрактна інструментальна дозволеність та можливість вибору публічними адміністраціями форми реалізації (акт чи договір) власної компетенції на основі прикладної доцільності.

Адміністративний акт залишається основним правовим інструментом публічного адміністрування, тоді як, адміністративний договір закріплюється позитивним правом як виняток. Таке закріплення: а) відбувається тільки на рівні закону (підзаконне регулювання може забезпечувати деталізацію форми, змісту чи процедури, але контекстно-тематична дозволеність адміністративного договору вирішується актом вищої юридичної сили); б) здійснюється, переважно, засобами публічного права із субсидіарним застосуванням приватно-правових приписів (через це «спеціальність» і підсистемна належність регулювання можуть бути додатковим критерієм «адміністративності» договорів).

Законом встановлено межі договірного регулювання публічних відносин, визначено компетенцію органу публічної адміністрації на

укладення договору тощо. Укладення адміністративного договору передбачено адміністративно-правовими нормами, якими визначено повноваження суб'єкта публічного адміністрування, що має право реалізувати надані йому управлінські повноваження у формі адміністративного договору.

Загальні юридичні *передумови* адміністративного договору :

є *інструментом* діяльності публічної адміністрації, спрямованим на регулювання конкретного випадку (ситуації), ним не можуть встановлюватися норми права, тобто загальнообов'язкові правила поведінки у сфері публічного адміністрування;

може укладатися *лише у межах компетенції* відповідного суб'єкта публічного адміністрування;

може укладатися *лише у тому разі*, якщо нормативний акт не вимагає від суб'єкта публічного адміністрування діяти в іншій формі, напр., шляхом видання адміністративного акта;

може з'явитися *лише у добровільному порядку*, тобто шляхом погодження волі його сторін;

має укладатися *винятково у письмовій формі*;

у разі, якщо він зачіпає інтереси третіх осіб, такі особи мають *погоджувати його зміст*¹.

Адміністративні договори укладаються відповідно до порядку, встановленого ЦК України, а саме (стосується загальних положень): а) зміст договору; б) строк договору; в) форма договору; г) момент укладення договору; д) місце укладення договору; ж) правові наслідки невиконання умов договору.

Чинність адміністративного договору корелюється з вимогами до процедури його укладення, змісту, правосуб'єктності його учасників.

Підставою укладення адміністративних договорів може бути наявність:

а) управлінської ситуації, що *має бути* (вказівка нормативного акта), або *може бути* (адміністративний розсуд) урегульованою за допомогою договору;

б) нормативно закріплених юридичних фактів;

в) волевиявлення сторін;

г) взаємної згоди з усіх істотних умов договору.

¹ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко; за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

16.4. Протиправний адміністративний договір та його наслідки

Адміністративні договори мають відповідати Конституції України та законам України. Укладення адміністративного договору є можливим лише за наявності передбаченості щодо компетенції органу публічної адміністрації відповідного рівня. Умови адміністративного договору не мають бути спрямованими на протизаконні дії.

Недотримання вимог до процедури їх укладення, змісту, правосуб'єктності його учасників має зумовлювати визнання адміністративних договорів незаконними.

Протиправні адміністративні договори мають *ознаки*:

- 1) нікчемності адміністративного договору;
- 2) недійсності адміністративного договору;
- 3) юридичних наслідків протиправності адміністративного договору.

Ступінь незаконності адміністративного договору може бути різним, виходячи з чого (за аналогією з адміністративним актом) можна виокремити нікчемні та заперечні адміністративні договори.

Нікчемні адміністративні договори характеризуються такими ознаками: а) незаконність; б) невідповідність вимогам, що є очевидними та не потребують спеціального доказування. Нікчемний адміністративний договір *не існує як правова форма управління з моменту його укладення та не спричиняє юридичних наслідків*. Адміністративний договір буде нікчемним у разі, якщо він містить ознаки, що визначають його таким:

- 1) його зміст суперечить Конституції України, законам, ухваленням на їх основі нормативним актам вищих органів виконавчої влади;
- 2) його укладено без наміру створення правових наслідків, які зумовлювалися цим договором, тобто він є фіктивним;
- 3) його видано не уповноваженим на це органом публічної адміністрації (посадовою особою);
- 4) його укладено за участю неправоздатної або недієздатної особи;
- 5) не дотримано його письмової форми тощо.

Нікчемний адміністративний договір не тягне жодних юридичних наслідків. Якщо адміністративний договір містить лише деякі

нікчемні положення, то весь адміністративний договір необхідно визнавати нікчемним лише у тому разі, якщо без цих «дефектних» положень його виконання є неможливим. В іншому випадку адміністративний договір буде чинним лише у межах його «недефектних» положень.

Заперечні адміністративні договори мають місце у разі, якщо їхня невідповідність вимогам не є очевидною, а відтак цей договір може бути оскаржено в судовому порядку і він діє до моменту визнання його судом недійсним, тобто заперечний адміністративний договір підлягає виконанню до моменту визнання його недійсним.

У цілому, практика застосування адміністративних договорів характеризуються неконфліктністю. На це вказує незначна кількість випадків розгляду адміністративними судами справ щодо визнання недійсними адміністративних договорів.

Глава 17

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

17.1. Поняття адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації

Розсуд є категорією в адміністративному праві, яка відображає специфіку діяльності суб'єктів публічної адміністрації. У цілому, поняття розсуду визначається як обрання альтернативного варіанту поведінки, який є найбільш прийнятним у визначених суспільних відносинах для визначеного суб'єкта цих відносин. У теорії права виокремлено такі види розсуду:

1) *судовий розсуд* – спосіб реалізації компетенції суду, що має на меті належне здійснення правосуддя;

2) *законодавчий розсуд* – спосіб реалізації компетенції Верховної Ради України, що має на меті належне правове забезпечення суспільних відносин;

3) *адміністративний розсуд* – спосіб реалізації компетенції публічної адміністрації, що має на меті забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності.

Застосування адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації є можливим виключно за умови дотримання принципу верховенства права. Суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані при здійсненні будь-яких дій або при утриманні від їх вчинення та прийнятті рішень суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до формули правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло своє відображення у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та у ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Таким чином, при реалізації суб'єктом публічної адміністрації повноважень, яких не передбачено законом, розсуд є неможливим.

Об'єктивна обумовленість, як загальна ознака діяльності публічної адміністрації, є притаманною для застосування адміністративного розсуду і містить передумови, причини, очікуваний результат від його застосування. *Передумова* – це попередня умова існування, виникнення, діяння, чого-небудь. Процес застосування адміністративного розсуду засновано на інтелектуально-вольовій діяльності суб'єкта публічної адміністрації з визначення найбільш правильного і точного за своєю юридичною природою варіанта реалізації повноважень.

Під *причинами* у філософії розуміють поняття, яке означає попередній у часі елемент причинно-наслідкового зв'язку явищ. Ключові причини застосування адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації мають абсолютний характер. По-перше, це відсутність єдиного варіанту реалізації компетенції суб'єктами публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу. У разі, якщо є декілька можливих варіантів реалізації повноважень публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу, адміністративний розсуд буде застосовано тією чи іншою мірою.

По-друге, це необхідність суб'єктів публічної адміністрації виконувати завдання, яких покладено на них народом, та яких закріплено законом. Так, якщо до основних завдань КМУ віднесено вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості, то КМУ може виконувати це завдання через реалізацію повноважень, яких його уповноважено здійснювати у сфері правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Проте, перелік цих повноважень не є конкретно визначеним (вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби зі злочинністю, запобігання і протидії корупції, здійснення заходів щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками тощо), а тому КМУ у відповідності до закону та в межах повноважень, яких йому надано, може застосовувати адміністративний розсуд при обранні необхідних інструментів публічного адміністрування для врегулю-

вання конкретно-визначених суспільних відносин із конкретно-визначеним їх складом у разі відсутності єдиного варіанту реалізації його компетенції.

По-третє, очевидною є наявність у правовій реальності оціночних понять, відкритих правових переліків, прогалин у праві, що містять відносно визначені або альтернативні санкції, що потребує використання гнучких механізмів правового впливу.

Застосування адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації є проявом реалізації повноважень цих суб'єктів, тобто результатом діяльності має бути врегулювання конкретно-визначених суспільних відносин, досягнення стану, за якого дотримано та забезпечено права і свободи людини та громадянина.

Ознаками адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації можна назвати такі:

1) застосування виключно за умови дотримання принципу верховенства права;

2) застосування виключно у разі відсутності єдиного варіанту реалізації компетенції публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їхнього складу;

3) застосування виключно суб'єктами публічної адміністрації, яких уповноважено на це законодавством у межах їхніх повноважень, оскільки такі суб'єкти діють під час виконання покладених на них обов'язків і представляють публічні інтереси;

4) застосування здійснюється на основі інтелектуальної, аналітичної, творчої діяльності, оскільки суб'єкт публічної адміністрації здійснює вибір найбільш оптимального варіанту використання інструментів публічного адміністрування для врегулювання конкретно-визначених суспільних відносин із конкретно-визначеним їх складом;

5) застосування здійснюється у відповідності до належної мети публічного адміністрування, без наявності сторонніх намірів, власної вигоди та впливу інших чинників, що суперечить принципам публічного адміністрування.

Поняття «адміністративний розсуд в діяльності публічної адміністрації» тісно пов'язано із поняттям «дискреційні повноваження», тому що за їх допомогою відображується одне й те саме – спосіб реалізації компетенції суб'єктів публічної адмі-

ністрації. Співвідношення указаних понять можна охарактеризувати за допомогою таких правових категорій, як форма і зміст. Адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації визначає зміст дискреційних повноважень. *Дискреційні повноваження*, які являють собою сукупність прав і обов'язків публічної адміністрації, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково один із декількох варіантів здійснення публічного адміністрування, є зовнішньою формою вираження адміністративного розсуду.

Таким чином, *адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації є способом реалізації компетенції публічної адміністрації, який здійснюється виключно за умови дотримання принципу верховенства права та у разі відсутності єдиного варіанту реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу з метою забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності.*

17.2. Нормативне розуміння адміністративного розсуду публічної адміністрації

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це положення стосується будь-якої діяльності суб'єкта публічної адміністрації, незважаючи на те, чи було застосовано адміністративний розсуд.

У законодавстві України є відсутнім визначення поняття адміністративного розсуду. У наказі Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 23 червня 2016 р. було зафіксовано спробу тлумачення поняття «дискреційні повноваження» як сукупності прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке

приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного із декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативним актом, проектом нормативного акта. У Законі України «Про адміністративну процедуру» дискреційні повноваження визначено як повноваження, яких надано адміністративному органу законом та, які змістовно полягають у можливості вибору одного з можливих варіантів рішень на основі встановлення їх відповідності меті та закону.

Дискреційні повноваження можуть бути закріпленими в нормативних актах у такі способи, як:

1) за допомогою оціночних понять, напр.: «за наявності поважних причин орган вправі надати ...», «у виключних випадках особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може дозволити...», «рішення може бути прийнято, якщо це не суперечить суспільним інтересам...» тощо;

2) шляхом перерахування видів рішень, що приймаються органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), не вказуючи підстав прийняття того чи іншого рішення або шляхом часткового визначення таких підстав;

3) шляхом надання права органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) при виявленні певних обставин (настанні конкретних юридичних фактів) приймати чи не приймати управлінське рішення залежно від власної оцінки цих фактів;

4) за допомогою нормативних приписів, що містять лише окремі елементи гіпотези чи диспозиції правової норми, що не дозволяють зробити однозначного висновку щодо умов застосування нормативного припису або правових наслідків застосування такого припису.¹

Правомочність суб'єкта публічної адміністрації на застосування розсуду закріплено у нормативних актах без прямої вказівки на це. Так, у відповідності до ст. 19 Закону «Про звернення громадян», органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи у межах своїх повноважень зобов'язані

¹ Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Мін'юсту України від 23.06.2016 р. (втрата чинності від 24.04.2017 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.

об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги¹. Проте, яких саме повноважень буде реалізовано зазначеними суб'єктами для цього, законом не зазначено. Уповноважений суб'єкт публічної адміністрації має обрати їх самостійно з урахуванням фактичних обставин, що стосуються звернення та наявних у нього повноважень, яких закріплено законом. Крім того, поняття «об'єктивної перевірки» є оціночним, тому уповноважений суб'єкт має альтернативу вибору повноважень, які забезпечуватимуть його об'єктивність.

Іншим прикладом може бути норма Закону «Про адміністративні послуги», відповідно до ст. 7 якого суб'єкт надання адміністративних послуг (ним може бути і суб'єкт публічної адміністрації) має право видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг).² Реалізація цього повноваження не є обов'язковою для суб'єкта надання адміністративних послуг, а лише можливою мірою поведінки. Внаслідок застосування адміністративного розсуду, повноваження буде реалізованим, або ні.

Отже, застосування адміністративного розсуду засновано на підставі сукупності усіх форм юридичного закріплення та організаційного забезпечення загальнообов'язкових правил поведінки у сукупності їх взаємозв'язків, через які об'єктивуються приписи, що регулюють реалізацію компетенції публічної адміністрації на підставі адміністративного розсуду.

До нормативних актів, які формують основу застосування адміністративного розсуду, належать ті, що регулюють:

1) функціонування суб'єкта публічної адміністрації (напр., Закони України: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Національну поліцію»³, «Про На-

¹ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

² Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

³ Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

ціональний банк України»¹, «Про управління об'єктами державної власності»², «Про місцеві державні адміністрації»³ тощо);

2) здійснення адміністративних процедур та ухвалення за їх результатами адміністративних актів у конкретних правовідносинах (напр., Закони України: «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»⁴, «Про звернення громадян» тощо);

3) правомірність застосування адміністративного розсуду (напр., Конституція України, зокрема ст.ст. 55 і 124, якими встановлено правові засади судового контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, КУпАП, зокрема ч. 2 ст. 2, якою встановлено повноваження адміністративних судів перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на предмет того, чи прийнято (вчинено) їх із дотриманням принципів добросовісності, неупередженості, розсудливості⁵ тощо).

17.3. Доктринальне розуміння адміністративного розсуду публічної адміністрації

Серед науковців відсутньою є загальноприйнята думка щодо розуміння адміністративного розсуду. Поняття «розсуд» означає «встановити, виявити, визнати», що у правовій науці відображає певну свободу вибору, якої обмежено правом. У радянській науці адміністративного права поняття «адміністративний розсуд» практично не

¹ Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-ХІV. Дата оновлення: 19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.

² Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. Дата оновлення: 16.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.

³ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-ХІV. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

⁴ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова КМУ від 25.12.2015 р. № 1127. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>.

⁵ Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 р. № 2747-ІV. Дата оновлення: 10.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

використовувалося, а йшлося, переважно, про підзаконну діяльність органів управління і посадових осіб та укріплення законності. Станом на теперішній час органи публічної влади наділено широкими дискреційними повноваженнями. Зміст, який вкладається у поняття «адміністративний розсуд» на різних етапах розвитку суспільних відносин різниться та є, інколи, абсолютно протилежним, напр., адміністративний розсуд визначається і як прояв абсолютної влади, що є можливим за наявності громадянського суспільства, і як прояв свавілля публічної влади, що обґрунтовує свої дії потребами громадян.

Можливість і необхідність застосування адміністративного розсуду пов'язано з визначеним рівнем розвитку права. У цьому контексті слушною видається думка щодо того, що у понятті «розсуд» слід звернути увагу на два важливі моменти. По-перше, розсуд визнає нормативність права, а по-друге, на те, що в законі може бути конкретизований не «будь-який довільно взятий зміст, а лише визначений за своєю суттю зміст (тобто свобода)».

На основі аналізу різних доктринальних тлумачень поняття «адміністративний розсуд», запропонованих вітчизняними та зарубіжними вченими, можна виокремити такі підходи щодо його визначення:

1) *адміністративний розсуд є мірою свободи*, правомочністю посадової особи держави, якої виражено в реалізації повноважень у конкретній справі з метою ухвалення оптимального її вирішення (до прихильників такої концепції належать: К. Девіс¹, В. О. Омелян²);

2) *адміністративний розсуд є специфічним видом діяльності*, суть якої полягає у можливості самостійно вирішувати спірне правове питання на основі аналітичної, творчої, інтелектуальної праці відповідно до норм права, виходячи із цілей, яких ставить законодавець у рамках конкретних обставин справи, а також засад розумності, сумлінності, справедливості та основ моралі (до прихильників цієї концепції належать: О. М. Семеній³, О. С. Лагода⁴);

¹ Davis K. C. *Discretionary Justice in Europe and Americas*. URL: https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1977_num_29_4_17089.

² Омелян В. О. Сутність адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2018. С. 23-33.

³ Семеній О. М. Проблема зловживання адміністративним розсудом в діяльності публічної адміністрації: аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду. *Право і суспільство*. 2016. № 3. С. 132-136.

⁴ Лагода О. С. Адміністративний розсуд та межі його застосування. *Право України*. 2006. № 12. С. 109-113.

3) *адміністративний розсуд є вибором*, який здійснюється у процесі творчої діяльності для ухвалення правомірних рішень і здійснення дій повноважним суб'єктом у рамках його компетенції для виконання поставлених завдань (до прихильників цієї концепції належить: А. Барак¹).

Кожен із названих підходів до визначення поняття «адміністративний розсуд» є вірним, при цьому, відмінність між ними полягає у виборі ознаки, яка є основною при окресленні сутності поняття. Доцільним є використання комплексного підходу до визначення адміністративного розсуду, який поєднає усі вищезазначені ознаки.

Окремим вектором досліджень застосування адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації є виокремлення його видів. У залежності від обраного критерію, адміністративний розсуд можна класифікувати таким чином у залежності від:

а) *змісту формулювання адміністративно-правової норми*, якою передбачено можливість застосування адміністративного розсуду, можна виокремити:

а) адміністративний розсуд першого виду, якого виражено у наданні суб'єктові публічної адміністрації права на розсуд оцінювати юридичний факт та приймати правозастосовний акт на підставі вільного вибору;

б) адміністративний розсуд другого виду, якого виражено у наданні суб'єктові публічної адміністрації права діяти на власний розсуд під час реалізації наданих повноважень;

в) адміністративний розсуд третього виду, якого виражено у наданні суб'єктові публічної адміністрації права на власний розсуд тлумачити правові норми, що містять гнучкі неконкретні (оціночні) поняття (наприклад, «доцільність», «потреба», «з важливих підстав» тощо), якими визначено його повноваження, та наданні суб'єктивного права;

б) *суб'єкта публічної адміністрації, яким застосовано адміністративний розсуд*:

а) адміністративний розсуд, якого застосовано органами державної влади;

б) адміністративний розсуд, якого застосовано державними органами, які не належать до жодної з гілок державної влади;

¹ Барак А. Суддівський розсуд. Переклад з англ., 1999. С. 13.

- в) адміністративний розсуд, якого застосовано суб'єктами місцевого самоврядування;
- г) адміністративний розсуд, якого застосовано суб'єктами, яким делеговано окремі повноваження публічного адміністрування;
- в) *інструментів публічного адміністрування, яких застосовано внаслідок реалізації суб'єктом публічної адміністрації адміністративного розсуду:*
 - а) адміністративний розсуд, наслідком якого є прийняття нормативно-правового акта;
 - б) адміністративний розсуд, наслідком якого є прийняття адміністративного акта;
 - в) адміністративний розсуд, наслідком якого є укладення адміністративного договору;
 - г) адміністративний розсуд, наслідком якого є застосування плану;
 - г) адміністративний розсуд, наслідком якого є здійснення фактичної дії.

Межі адміністративного розсуду формуються на основі об'єктивних та суб'єктивних факторів. Об'єктивними є фактори, яких встановлено на підставі нормативних актів, та які є єдиними для усіх суб'єктів публічного адміністрування. При застосуванні адміністративного розсуду суб'єкти діють у межах, установлених законодавством, тому прийняття власного розсуду є можливими лише у тому разі, якщо таке право передбачено законодавством, тобто в законодавчих межах. В інших випадках застосування адміністративного розсуду буде мати характер безконтрольності, що є порушенням принципів права. Відсутність законодавчих норм, якими регламентовано використання адміністративного розсуду, може призвести до довільного та неналежного використання повноважень суб'єктами публічної адміністрації. Суб'єктивними є фактори, яких встановлено на підставі індивідуального та творчого підходу особи, яка застосовує адміністративний розсуд, та які є відмінними у кожному конкретному випадку.

17.4. Умови застосування адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації

Кожного суб'єкта публічної адміністрації наділено відповідною компетенцією, що опосередковує наявність у нього повноважень, яких у визначених випадках має бути застосовано. При цьому, адміністративний розсуд є невід'ємним елементом механізму будь-якої правозастосовної діяльності. *Умовами* застосування адміністративного розсуду суб'єктом публічної адміністрації є сукупність фактичних та нормативних підстав за наявності яких, може бути застосовано адміністративний розсуд.

Фактичні підстави застосування адміністративного розсуду – це суспільні відносини, які підлягають правовому регулюванню та об'єктивно за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливові та в наявних соціально-політичних умовах вимагають такого впливу, який здійснюється за допомогою інструментів публічного адміністрування суб'єктом публічної адміністрації.

Нормативні підстави застосування адміністративного розсуду – це система правових норм, якими закріплено: завдання, мету та принципи діяльності суб'єкта публічної адміністрації, компетенцію суб'єкта публічної адміністрації (враховуючи повноваження та процедуру їх реалізації).

Адміністративний розсуд можна застосовувати лише у тому разі, якщо є відсутнім чіткий порядок дій суб'єкта публічної адміністрації. При цьому, будь-які альтернативні варіанти здійснення публічного адміністрування цим суб'єктом не можуть виходити за межі правосуб'єктності, якою його наділено законом.

Аналогічний підхід щодо визначення умов застосування адміністративного розсуду суб'єктами публічної адміністрації міститься в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи про здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень¹. В указаному міжнародному документі, з одного боку, акцентовано увагу на тому, що при здійсненні дискреційних повноважень адміністративний орган влади переслідує лише ту мету, для якої його наділено такими повноваженнями; дотримується принципу об'єктивності і

¹ Рекомендації від 11.03.1980 р. № R(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи
URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

безсторонності, принципу рівності перед законом, не допускаючи несправедливої дискримінації; забезпечує належну рівновагу між несприятливими наслідками, яких його рішення може мати для прав, свобод чи інтересів осіб, та переслідуваною при цьому метою; приймає своє рішення у межах строку, прийнятного з точки зору питання, яке вирішується; забезпечує узгодженість застосування норм адміністративного права, а з іншого боку, одночасно враховує конкретні обставини кожної справи та лише ті фактори, що стосуються цієї конкретної справи.

У контексті застосування адміністративного розсуду суб'єктом публічної адміністрації набувають особливого змісту принципи його діяльності та принципи права у цілому. При реалізації компетенції в рамках адміністративного розсуду, суб'єкт публічної адміністрації має неухильно дотримуватися: принципу верховенства права (враховуючи: законність, юридичну визначеність, заборону свавілля, доступ до незалежного та безстороннього суду, дотримання прав людини, заборону дискримінації та рівність перед законом); принципів адміністративного права і функціонування суб'єкта публічної адміністрації (враховуючи: принцип ієрархічної вищості закону, принципи належного врядування); принципів процедур ухвалення адміністративних актів тощо.

Глава 18

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

18.1. Поняття, ознаки адміністративних послуг та принципи їх надання

Сучасне ставлення до держави характеризується зміною концептуальних підходів до визначення її сутності. Ще Концепцією адміністративної реформи в Україні від 1998 р. було запроваджено новий інститут адміністративного права – інститут адміністративних послуг, зміст якого передбачає переоцінку характеру взаємовідносин між державою і людиною (публічно-владне розпорядництво з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їх відносин з фізичними чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами адміністративних послуг останнім – зовсім інший, що набуває ознак адміністративно-погоджувального впливу)¹.

Назва цього інституту адміністративного права – «адміністративні послуги» – акцентує увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, здійсненні діяльності, яка є корисною для цих осіб. Цю діяльність спрямовано на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав і свобод, охоронюваних законом інтересів або виконання покладених на них законом обов'язків. Адміністративні послуги як інститут адміністративного права має дуалістичну юридичну природу: по-перше, це складовий елемент предмета адміністративного права; по-друге – різновид публічних послуг.

Уперше на законодавчому рівні поняття «*адміністративна послуга*» було визначено Законом України «Про адміністративні послуги» як *результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону*².

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / ред. кол.: В. Б. Авер'янов. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.

² Про адміністративні послуги: Закон України від 6.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 16.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

До характерних *ознак* адміністративної послуги варто віднести такі: *адміністративна послуга надається виключно суб'єктом публічної адміністрації та у передбаченому законом порядку*. Перелік зазначених суб'єктів та відповідні організаційно-правові аспекти їх діяльності мають чітку правову регламентацію;

адміністративна послуга є одночасно й адміністративною процедурою і результатом, що має прояв як у створенні реальних умов для подальшої реалізації споживачем послуги своїх прав, свобод, законних інтересів без втручання публічної адміністрації, так і у безпосередній реалізації указаних прав, свобод, інтересів через виконання нею кореспондуючих юридичних обов'язків. У такій бінарній природі виявляється соціально-правове значення адміністративної послуги, що становить умовно самостійне благо, характеризується корисністю. Остання має вираження у задоволенні потреб, які знаходяться у площині реалізації суб'єктивних прав, виконанні юридичних обов'язків, що в ряді випадків без результату адміністративної послуги є неможливим. Аксіологічна самостійність адміністративної послуги є достатньо умовною. Проте, як друге, так і перше в соціальному середовищі є відносно однопорядковими структурно-функціональними феноменами: у певному сенсі юридичні права/обов'язки та адміністративні послуги, що формуються для забезпечення можливості їх реалізації/виконання, перебувають у співвідношенні діалектичного протиріччя;

надається виключно за зверненням фізичної чи юридичної особи, а тому не є владно-розпорядчою діяльністю, що передбачає поєднання як імперативного, так і диспозитивного методу правового регулювання. Зазначені особи є споживачами послуги, тобто суб'єктами, які отримують користь (вилучають корисні властивості) від публічно-владної діяльності визначених суб'єктів публічної адміністрації. Зазначена ж користь полягає у появі умов для реалізації прав, свобод, законних інтересів, виконанні обов'язків споживачами;

має чітку правову регламентацію підстав, умов та порядку надання з мінімальною дискрецією уповноважених публічною адміністрацією посадових та/або службових осіб;

адміністративна послуга може бути як оплатною, так і безоплатною;

має індивідуалізований характер та завжди пов'язана з виданням адміністративного акта – рішення або юридично значущої дії

індивідуального характеру, що приймається (вчиняється) уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації.

Важливим є те, що адміністративні послуги надаються суб'єктами публічної адміністрації, які у питаннях упорядкування суспільної життєдіяльності у певній галузі або на певній території, як правило, посідають провідне монопольне становище. Отже і *адміністративні послуги цих суб'єктів в основному мають монопольний характер*. У свою чергу, не розмежованість адміністративних послуг з іншими державними послугами призводить до розширення спектра послуг, що надаються суб'єктами публічної адміністрації, але не є пов'язаними з реалізацією ними публічно-владних повноважень.

Державна політика у сфері надання адміністративних послуг здійснюється з дотриманням таких принципів (ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги»): 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень.

18.2. Види адміністративних послуг

При визначенні змісту адміністративних послуг важливим питанням є їх класифікація, оскільки вдало виокремлені види за окремими критеріями надають змогу дослідити правове явище за єдиною основою, розкрити його внутрішню закономірність. Адміністративні послуги може бути класифіковано на підставі таких критеріїв, як за:

1) *змістом адміністративної діяльності:*

а) *видача дозволів* (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на розміщення реклами; на зберігання і носіння зброї; на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів тощо), у тому числі *акредитація, атестація, сертифікація* (напр., акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атес-

тація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг; надання згоди на проведення мітингів, демонстрацій);

б) *реєстрація* з наданням витягів з реєстрів [реєстрація актів цивільного (громадянського) стану, суб'єктів підприємницької діяльності)], у тому числі *легалізація суб'єктів* (напр., легалізація громадських об'єднань);

в) *легалізація актів* (напр., консульська легалізація документів), *нострифікація* (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та *верифікація* (напр., встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

г) *організація надання соціальної послуги* – встановлення певного статусу, прав індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (напр., призначення пенсій, субсидій);

д) *надання або підтвердження певного юридичного статусу або факту* (напр., посвідчення водія на право керування транспортними засобами, свідоцтво про реєстрацію колісних транспортних засобів, паспорта громадянина України для виїзду за кордон тощо);

2) Джерелом фінансування:

а) *безоплатні*: а) фінансуються з державного бюджету; б) фінансуються з місцевих бюджетів. Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» надання послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Окрім того, передбачається, що на безоплатній основі можуть надаватися послуги у випадку, коли розмір плати є настільки незначним, що плата не виправдовує витрат, обумовлених її стягненням;

б) *платні* – фінансуються за рахунок суб'єкта звернення. Плата за надання адміністративної послуги, тобто адміністративний збір, вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (враховуючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових, не передбачених законом платежів, або вимагання сплати будь-яких додаткових кош-

¹ Адміністративна реформа для людини: наук.-практ. нарис / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, В. П. Тимошук та ін.; за заг. ред. І. Б. Коліушка. Київ: Центр політико-правових реформ, 2001. 72 с.

тів забороняється. Орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи не можуть надавати інші платні послуги. Внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг і є їх складовою, здійснюється безкоштовно¹;

3) критерієм потреби:

а) *основні* – призначені на задоволення первинних потреб, для задоволення яких суб'єкт звертався до адміністративного органу;

б) *додаткові* – є супровідними щодо основних послуг. За своїм характером вони щодо основної послуги є проміжними та допоміжними;

4) критерієм обов'язковості:

а) *обов'язкові* (напр., вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку);

б) *добровільні* (напр., оформлення паспорта для виїзду за кордон);

5) змістом адміністративної послуги та галузі законодавства, що регулює послугу:

а) *підприємницької діяльності* (державна реєстрація створення юридичної особи);

б) *земельні* (державна реєстрація земельної ділянки з видачею витягу з державного земельного кадастру);

в) *пенсійні* [призначення (перерахунок) пенсій; зміна способу виплати пенсії];

г) *житлові* (реєстрація місця проживання) тощо;

б) суб'єктом, що їх надає:

а) *державні* – послуги, що надаються органами державної виконавчої влади;

б) *муніципальні* – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування;

7) кількістю суб'єктів надання:

а) *елементарні* – надаються одним суб'єктом (напр., видача довідки про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб);

б) *композитні* – характеризується об'ємною комбінацією ряду складних дій, які потрібно здійснити двом і більше суб'єктам у про-

¹ Про адміністративні послуги: Закон України від 6.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 16.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

цесі її надання (напр., надання субсидії на оплату житлово-комунальних послуг);

8) суб'єктом звернення:

а) фізичних осіб (громадян України, іноземців та осіб без громадянства);

б) юридичних осіб як приватного, так і публічного права;

в) фізичних осіб-підприємців;

9) порядком та способом взаємодії із суб'єктом надання:

а) надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо;

б) надаються через Центри надання адміністративних послуг;

в) надаються через Єдиний державний вебпортал електронних послуг;

10) характером адміністративного провадження:

а) *послуги, що надаються у межах звичайної процедури* передбачають наявність усіх визначених законом структурних елементів (стадій, етапів, дій), дотримання яких є необхідною умовою законності надання адміністративної послуги уповноваженим суб'єктом (напр., видача ліцензії, пенсійного посвідчення);

б) *послуги, що надаються у межах спрощеної процедури, характеризуються* мінімальною кількістю елементів адміністративної процедури, що дозволяє здійснити надання адміністративної послуги, не виходячи за межі законності (напр., видача довідки про реєстрацію місця проживання особи);

в) *послуга, у процедурі надання якої передбачається погодження інших суб'єктів публічної адміністрації* (напр., видача дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах території та об'єктів природно-заповідного фонду);

11) наявністю проміжного результату:

а) *проті, передбачають* одноразове звернення до суб'єкта її надання з отриманням кінцевого результату (напр., видача дубліката, посвідченого органом місцевого самоврядування, документа);

б) *складні* – передбачають багаторазове звернення до суб'єкта її надання з отриманням проміжних результатів, які мають самостійну цінність (напр., видача довідки про відповідність технічного стану автобусів перевізника-претендента умовам перевезень та видача довідки про відповідність перевізника-претендента вимогам нормативно-правових актів у сфері безпеки дорожнього руху).

18.3. Суб'єкти надання адміністративних послуг

Суб'єктом надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, що уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги (ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги»). Зазначений перелік є вичерпним, оскільки законодавець при визначенні цього поняття застосовує інституційний критерій для формування переліку суб'єктів надання адміністративної послуги, а не функціональний¹.

Підприємства, установи, організації, у тому числі комунальної та державної форми власності, не є суб'єктами надання адміністративних послуг, у зв'язку з можливістю їхнього превалювання приватних інтересів під час надання адміністративних послуг над публічними.

Слід зазначити, що більшість адміністративних послуг надаються через Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). *ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.*

При запровадженні надання адміністративних послуг через ЦНАП законодавцем закладено модель, за якою всі контакти із суб'єктами звернень за отриманням адміністративних послуг відбуваються лише через спеціальних посадових осіб – «адміністраторів». Адміністратор, будучи посадовою особою органу, що утворив ЦНАП, організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг. Отже, суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги звертається до адміністратора. Інші посадові особи (напр., представники суб'єктів надання адміністративних послуг) не можуть здійснювати прийом суб'єктів звернень, приймати заяви, а також видавати оформлені результати надання адміністративних послуг, яких віднесено до переліку послуг, що надаються через ЦНАП.

Законом України «Про адміністративні послуги» передбачається, що ЦНАПи утворюються на муніципальному рівні органами міс-

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимошука. Київ: ФОРМ Москаленко О. М. 392 с.

цевого самоврядування та на державному – місцевими державними адміністраціями. У разі утворення центрів надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень. Окрім того, з метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи ЦНАП та віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру.

Відповідно до п. 2 Примірнього положення про Центри надання адміністративних послуг¹, рішення щодо утворення, ліквідації або реорганізації ЦНАП приймаються у містах і селищах – відповідними міськими та селищними радами, в районах – головою відповідної державної адміністрації, а в містах Києві та Севастополі – за рішенням відповідної міської ради.

У разі утворення ЦНАП як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру в структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на якого покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру.

Таким чином, ЦНАП юридично може мати два статуси: а) статус постійно діючого робочого органу; б) статус структурного підрозділу виконавчого органу міської, селищної ради, районної державної адміністрації. Рішення щодо обрання відповідного статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП.

Рішення про утворення ЦНАП, затвердження положення щодо його функціонування та регламенту, а також визначення переліку адміністративних послуг, що будуть надаватися, приймаються на підставі примірнього положення про центр надання адміністративних послуг та не є регуляторними актами у сфері господарської діяльності, що підлягають державній реєстрації.

Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, визначається органом, який прийняв рішення про його утворення. Таким переліком передбачається надання адміністративних пос-

¹ Про затвердження Примірнього положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова КМУ від 20.02.2013 р. № 118. Дата оновлення 04.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-p#Text>.

луг органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. Крім того, на основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг також можуть надаватися інші адміністративні послуги, зокрема такі, як:

- 1) прийняття звітів, декларацій, скарг;
- 2) надання консультацій;
- 3) прийняття та видача документів, не пов'язаних із наданням адміністративних послуг;
- 4) укладення договорів і угод представниками суб'єктів господарювання, які посідають монопольне становище на відповідному ринку послуг, що мають соціальне значення для населення (водо-, тепло-, газо-, електропостачання тощо)¹.

Час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП є загальним для всіх адміністративних послуг, отже, існування окремих (диференційованих) годин (напр., щодо окремих суб'єктів надання адміністративних послуг, чи з розподілом на години для консультацій та години для прийому документів) є недопустимим. Законом України «Про адміністративні послуги» виокремлюються такі сутнісні аспекти щодо часу прийому суб'єктів звернення у ЦНАП:

- а) становить не менше шести днів на тиждень;
- б) прийом здійснюється не менше семи годин на день без перерви на обід (тобто йдеться про вимогу безперервної роботи протягом робочого дня);
- в) не менше двох днів на тиждень прийом суб'єктів звернень здійснюється до двадцятої години.

Організаційно-процедурним посередником між суб'єктом звернення і суб'єктом надання адміністративних послуг є адміністратор. *Адміністратор* – це посадова особа органу, що утворив ЦНАП, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг².

¹ Про адміністративні послуги: Закон України від 6.09.2012 р.

² Метою запровадження посади адміністратора є: по-перше, запобігання вчиненню корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, оскільки передбачається уникнення взаємодії суб'єкта звернення з посадовою особою, яка приймає кінцеве рішення за наслідками надання адміністративної послуги; по-друге, наявність посади адміністратора передбачає, що така посадова особа є універсальним працівником, спроможним прийняти у будь-якого суб'єкта звернення заяву (заяви) щодо будь-якої адміністративної послуги (послуг). Це дозволяє ефективно організовувати роботу ЦНАП.

Залежно від суб'єкта утворення ЦНАП визначається порядок призначення та звільнення з посади адміністраторів: у випадку, якщо суб'єктом утворення є орган місцевого самоврядування, зазначені питання регулюються законодавством про службу в органах місцевого самоврядування, а у випадку, якщо місцеві державні адміністрації – законодавством про державну службу. Рекомендована кількість адміністраторів визначається в залежності від кількості жителів відповідних міських, селищних, сільських територіальних громад, зокрема з урахуванням такого розрахунку: 1) до 5 тис. осіб – не менше як дві особи; 2) від 5 до 10 тис. осіб – не менше як чотири особи; 3) від 10 до 20 тис. осіб – не менше як шість осіб; 4) від 20 до 50 тис. осіб – не менше як вісім осіб; 5) від 50 до 100 тис. осіб – не менше як 12 осіб; 6) більш як 100 тис. осіб – не менше як 15 осіб. Для територіального підрозділу кількість адміністраторів може становити не менше як дві особи.

Адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по батькові та найменування центру надання адміністративних послуг. Адміністратор у своїй діяльності керується Конституцією України, цим Законом, законодавством у сфері адміністративних послуг, Положенням про Центр надання адміністративних послуг, Регламентом діяльності ЦНАП. При виконанні своїх службових обов'язків адміністратор також керується посадовою інструкцією адміністратора. До основних завдань адміністратора належать (ч. 4, ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги»):

1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг (напр., переліку документів, необхідних для отримання певної адміністративної послуги; терміну прийняття рішення про задоволення або відмову в задоволенні заяви; вичерпного переліку підстав для відмови в задоволенні заяви);

2) прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання;

3) видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання ад-

міністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг;

4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг (напр., вчинення дії щодо контактування із суб'єктами надання адміністративних послуг для забезпечення своєчасного вирішення справи, передання справи цим суб'єктам; забезпечення проведення (у разі необхідності) представниками суб'єктів надання адміністративних послуг додаткових заходів, необхідних для правильного вирішення справи тощо);

5) здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень;

6) надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом¹;

7) складення протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

8) розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень.

Основними правами адміністратора є такі, як: 1) безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг; 2) погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення; 3) інформувати керівника центру надання адміністративних послуг та керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень; 4) посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок із

¹ Адміністратор має право надавати адміністративні послуги невідкладно у випадках, передбачених законом. Так, якщо адміністративна послуга є простою та не потребує передачі справи на опрацювання в інші органи влади, така адміністративна послуга мала б надаватися невідкладно, якщо це не перешкоджає прийняттю законного та обґрунтованого рішення (напр., послуга з видачі витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців).

них, витягів з реєстрів та баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги.

У приміщеннях, де розміщуються ЦНАП, та інших приміщеннях, де надаються адміністративні послуги, можуть надаватися супутні послуги (напр., виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо) суб'єктами підприємницької діяльності. Однак законодавець забороняє зараховувати до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративних послуг, а також надання допомоги у його заповненні, формуванні пакета документів. Суб'єктові надання адміністративних послуг через ЦНАП забороняється надавати платні супутні послуги.

18.4. Процедура надання адміністративних послуг

Адміністративна процедура з надання адміністративних послуг – це визначений правом порядок діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, спрямований на здійснення публічно-владних повноважень з метою забезпечення умов для реалізації прав, свобод та інтересів фізичних або юридичних осіб, який здійснюється за зверненням цих осіб.

Конкретний вид адміністративної послуги реалізується через відповідні адміністративні провадження. *Адміністративне провадження з надання адміністративних послуг* можна визначити як урегульовану адміністративно-процедурними нормами систему взаємопов'язаних і взаємообумовлених процедурних дій, які здійснюються суб'єктами надання адміністративних послуг, за зверненням фізичної або юридичної особи, що спрямовані на забезпечення умов для реалізації прав, свобод та інтересів таких осіб, виконання покладених на неї нормативно-правовими актами обов'язків.

Кожне адміністративне провадження, яке належить до адміністративних процедур із надання адміністративних послуг, здійснюється у певній послідовності та структурно складається із стадій, етапів та процедурних дій. Така послідовність здійснення забезпечує рух адміністративної справи від порушення (відкриття) до досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань.

З метою упорядкування у зручній формі інформації про кожну адміністративну послугу та процедури їх надання ч. 1. ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено обов'язок затвердження суб'єктом надання адміністративних послуг інформаційної і технологічної картки на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, а в разі, якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому така особа підпорядковується.

Інформаційна картка має містити інформацію про:

- 1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або ЦНАП (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту);
- 2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а в разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги¹;
- 3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;
- 4) строк надання адміністративної послуги;
- 5) результат надання адміністративної послуги;
- 6) можливі способи отримання відповіді (результату);
- 7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги².

Інформаційна картка адміністративної послуги оприлюднюється суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень, тобто суб'єкт надання адміністративних послуг повинен забезпечувати вільний доступ до інформаційних карток.

Технологічна картка адміністративної послуги – це детальний опис процедури надання конкретної адміністративної послуги. У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються:

¹ Недопустимим є зазначення посилань на норми законодавства, в яких міститься перелік документів, що має подати суб'єкт звернення. Якщо при зверненні за адміністративною послугою вимагається подання особою письмової заяви, то доцільно розробляти і додавати до інформаційної карти формалізовані бланки заяв, щоб особа мала змогу лише вказувати персональні дані та зазначати індивідуальні особливості справи.

² Про адміністративні послуги: Закон України від 6.09.2012 р.

1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги – визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративної послуги, та передбачають: а) реєстрацію (оформлення) звернення; б) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги, зокрема шляхом взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги, суб'єкта надання адміністративної послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, необхідних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами – під час надання адміністративної послуги через ЦНАП, із зазначенням граничних строків проведення таких дій; в) видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Може також міститися інформація щодо механізму оскарження результату надання адміністративної послуги¹;

2) відповідальна посадова особа (за загальним правилом такою особою визначається керівник чи заступник керівника структурного підрозділу, відповідального за надання адміністративної послуги);

3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення) на кожному етапові, визначаються таким суб'єктом з урахуванням необхідності забезпечення належного розгляду звернення та прийняття обґрунтованого рішення;

4) строки виконання етапів (дії, рішення) – встановлюються з урахуванням того, що загальний строк виконання усіх етапів не повинен перевищувати граничний строк, визначений для цієї послуги законом.

У залежності від складності виокремлюються спрощені та складні провадження з надання адміністративних послуг. Наприклад, видача витягів у паперовій формі та документів, що містяться в реєстраційній справі, являє собою спрощене провадження як за терміном надання такої послуги, так і щодо його змісту. Вони видаються за зверненням юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців протягом 24 годин після надходження запиту, крім вихідних і святкових днів. Витяги в електронній формі надаються в режимі

¹ Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: Постанова КМУ від 30.01.2013 р. № 44. Дата оновлення 30.01.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-п#n7>.

реального часу. У випадках складних проваджень із надання адміністративної послуги воно здійснюється за всіма стадіями (виключення являє собою стадія адміністративного оскарження у зв'язку з тим, що вона не є обов'язковою).

Адміністративна процедура з надання адміністративних послуг складається з таких стадій:

- стадія ініціювання адміністративного провадження;
- стадія підготовки адміністративної справи до розгляду;
- стадія розгляду та вирішення адміністративної справи;
- стадія набрання чинності адміністративним актом;
- стадія оскарження адміністративного акта;
- стадія виконання адміністративного акта.

На стадії *ініціювання адміністративного провадження* фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративної послуги (далі – суб'єкт звернення) офіційно виражає свій намір реалізувати своє право або свій обов'язок у відповідній сфері, а суб'єкт надання адміністративної послуги, зобов'язаний перевірити умови та підстави відкриття провадження.

Право на звернення із заявою на отримання адміністративної послуги (далі – заява) має фізична або юридична особа, яка є правосуб'єктною і вважає за необхідне звернутися до органу, уповноваженого надавати відповідну адміністративну послугу, з проханням щодо забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів чи виконанні передбачених законом обов'язків у відповідній сфері. Наприклад, згідно з Правилами державної реєстрації актів цивільного стану, затвердженими Міністерством юстиції України, заява про державну реєстрацію народження має такі реквізити: відомості про народжену дитину (число, місяць, рік народження, місце народження, запропоновані прізвище, власне ім'я, по батькові), відомості про батьків дитини (ПІП, батька й матері, місце проживання, дата народження, громадянство, документ, що засвідчує особу, його номер та відомості ким, де і коли виданий), документ, що підтверджує народження дитини, ким і коли виданий. Мати і батько дитини у цій заяві підтверджують, що прізвище дитини присвоєно за згодою батьків¹.

¹ Правила державної реєстрації актів цивільного стану: наказ Мін'юсту України від 18.10.2000 р. № 52/5. Дата оновлення: 24. 12. 2010 р. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/211215_592725.

Залежно від виду заяви її може бути подано суб'єктові надання адміністративної послуги особисто заявником або через представника, повноваження якого оформлено відповідно до законодавства, надіслано поштою або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, *подає документи* (якщо відомості, що містяться в них, не внесено до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги). Перелік та вимоги до таких документів визначаються законом. Орган, що надає адміністративну послугу, не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

Суб'єкт надання адміністративної послуги у межах своїх повноважень сприяє суб'єктові звернення в оформленні і поданні заяви та інших документів, необхідних для звернення, зокрема, забезпечує можливість безоплатного одержання у достатній кількості бланків заяв та інших необхідних документів, у тому числі одержання бланків з офіційних веб-сайтів у ЦНАП. Важливим є те, що в разі відмови у наданні адміністративної послуги суб'єкт звернення має право подати позовну заяву до адміністративного суду. У цьому випадку суд вирішує справу щодо правомірності отримання послуги суб'єктом звернення. Відтак, підставою відкриття провадження з надання адміністративної послуги буде постанова адміністративного суду, якої прийнято на користь позивача.

При наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, *справляється плата* (адміністративний збір). Оплата наданих послуг здійснюється шляхом перерахування замовником коштів через банки, відділення поштового зв'язку або програмно-технічні комплекси самообслуговування. Підтвердженням оплати послуг є платіжний документ (платіжне доручення, квитанція) з відміткою банку, відділення поштового зв'язку або коду здійсненої операції. Прийняття плати за послуги безпосередньо працівниками підрозділів адміністративного органу забороняється.

Посадові або службові особи органу, уповноваженого надавати адміністративну послугу, проводять *особистий прийом заяв*, крім

випадків, передбачених законом. Особистий прийом заяв проводиться за встановленим графіком із зазначенням місця і часу прийому. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин.

При цьому, посадова або службова особа, яка проводить особистий прийом, зобов'язана:

- 1) з'ясувати суть порушеного питання;
- 2) роз'яснити особі її права та обов'язки;
- 3) розглянути представлені документи, їх повноту, якщо це можливо зробити невідкладно (без невиправданих витрат часу), та повідомити особі про передбачуваний строк розгляду її справи;
- 4) вжити відповідно до законодавства інших заходів щодо розгляду та вирішення справи.

Посадова або службова особа адміністративного органу, яка проводить особистий прийом, має право:

- 1) вимагати від особи пред'явлення документа, що посвідчує особу. Відсутність такого документа не може бути підставою для відмови в особистому прийомі, крім випадків, коли без ідентифікації заявника адміністративне провадження не може бути відкритим;
- 2) вимагати від представника особи пред'явлення документів, що підтверджують його повноваження;
- 3) запропонувати особі подати додаткові документи та відомості, які відповідно до законодавства є необхідними для звернення щодо надання адміністративної послуги;
- 4) залучати у разі потреби в установленому порядку до участі у розгляді порушеного питання спеціалістів відповідного органу, що надає адміністративну послугу, або отримувати у них консультацію.

Заява суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги, оформлена належним чином і подана в установленому порядку, підлягає обов'язковому прийняттю та розгляду. *Реєстрація такої заяви* здійснюється відповідно до правил діловодства у день її надходження до адміністративного органу, що надає адміністративну послугу. Реєстрація заяви, переданої у формі електронного документа, здійснюється з дотриманням вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Суб'єкт надання адміністративної послуги видає або надсилає суб'єктові звернення

довідку із зазначенням дати і номера реєстрації його заяви, крім випадків, коли адміністративна справа вирішується невідкладно.

У разі, якщо заяву суб'єкта звернення подано з порушенням установлених вимог або до заяви не додано необхідних для її розгляду документів, суб'єкт надання адміністративної послуги залишає заяву без руху та *протягом трьох робочих днів* з дня її отримання, а під час особистого прийому – за наявності можливості – негайно вручає або надсилає суб'єктові звернення письмове повідомлення про необхідність усунення недоліків із зазначенням способу їх усунення, правових підстав для залишення заяви без руху та роз'ясненням порядку оскарження такого рішення.

Суб'єкт надання адміністративної послуги встановлює суб'єктові звернення строк, достатній для усунення недоліків, але не менше ніж три робочих дні з дня отримання суб'єктом звернення повідомлення органу, що надає адміністративну послугу, про необхідність усунення недоліків. У разі усунення недоліків у строк, установленний органом, що уповноважений надавати адміністративну послугу, заява вважається поданою в день першого її подання до цього органу.

Стадія підготовки адміністративної справи до розгляду.

Адміністративне провадження з надання адміністративної послуги відкривається з моменту отримання та реєстрації суб'єктом надання адміністративної послуги, заяви суб'єкта звернення, яку оформлено належним чином і подано у встановленому порядку. Під час підготовки адміністративної справи щодо надання адміністративної послуги до розгляду суб'єкт надання адміністративної послуги, зобов'язаний *здійснити попереднє вивчення матеріалів справи, а саме – перевірити достатність та обґрунтованість матеріалів у цій справі*, а в разі потреби: витребувати додаткову інформацію (документи та відомості), що необхідні для вирішення справи, які перебувають у володінні іншого адміністративного органу; залучати до участі у провадженні суб'єкта звернення та інших зацікавлених суб'єктів, осіб, що сприяють розглядові адміністративної справи; призначати експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей тощо.

У разі необхідності погодження чи отримання висновків іншого адміністративного органу суб'єкт надання адміністративної послуги, надсилає адміністративну справу або копію адміністративної

справи чи витяг з неї іншому адміністративному органу з визначенням строку, протягом якого має бути прийнято рішення про надання погодження чи висновку. Якщо від адміністративного органу у визначений строк не надходить відмова у погодженні, за принципом мовчазної згоди погодження вважається отриманим.

Стадія розгляду та вирішення адміністративної справи. Вирішення адміністративної справи щодо надання адміністративної послуги може здійснюватися невідкладно, у порядку звичайного, спрощеного або письмового провадження. Невідкладно вирішується справа у разі відсутності необхідності з'ясовувати додаткові обставини по справі, і можливим є прийняття рішення у момент, коли суб'єкт звернення звертається за наданням послуги. Спрощене провадження передбачає відсутність необхідності дослідження додаткових документів та відомостей, залучення інших учасників чи осіб до розгляду справи щодо надання адміністративної послуги, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи. Таке прискорене вирішення справи не впливає на об'єктивність і законність рішення.

Справа щодо надання адміністративної послуги розглядається у *письмовому провадженні*, якщо не може бути розглянутою у порядку, зазначеному вище, і при цьому задоволення прохання суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги не потребує залучення інших учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розглядові справи щодо надання адміністративної послуги.

Стадія *розгляду справи* щодо надання адміністративної послуги передбачає такі етапи:

- 1) *юридична оцінка зібраних матеріалів справи;*
- 2) *повне та всебічне дослідження матеріалів справи;*
- 3) *встановлення об'єктивної істини у справі.*

За результатами розгляду адміністративної справи суб'єкт надання адміністративної послуги у межах своїх повноважень *приймає адміністративний акт*, як рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретної приватної особи (тобто адресату цього акта, суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги). Такі рішення можуть бути як позитивними, так і негативними. Окрім акта, може здійснюватися письмово зафіксована дія, якою завершується адміністративне провадження з надання адміністративної послуги.

Стадія оформлення та набрання чинності адміністративним актом (рішенням). За загальним правилом адміністративні акти у справі щодо надання адміністративної послуги приймаються у письмовій формі.

Акт, прийнятий одноособово, видається у формі наказу або розпорядження, візується уповноваженою на це посадовою особою суб'єкта надання адміністративної послуги, та скріплюється печаткою. Акт, прийнятий колегіальним органом, видається у формі постанови або рішення, візується керівником цього органу або головуючим на його засіданні та секретарем засідання і скріплюється печаткою.

У разі прийняття суб'єктом надання адміністративної послуги позитивного рішення у справі щодо надання такої послуги, здійснюється процедура спеціального оформлення цього рішення у вигляді документа, який отримує суб'єкт звернення. Цей документ має типову форму, яку передбачено законодавством (напр., сертифікат, дозвіл, ліцензія, свідоцтво, посвідчення, паспорт, виписка з державного реєстру тощо).

Рішення за наслідками надання адміністративної послуги оформляється на офіційних бланках суб'єкта надання послуги, форма яких затверджується в установленому законодавством порядку.

Рішення у справі щодо надання адміністративної послуги складається з таких частин:

1) *вступна* – містить зазначення найменування суб'єкта надання адміністративної послуги, дату прийняття рішення, реєстраційний номер, прізвище, ім'я, по-батькові, місце проживання фізичної особи або повне найменування і адреса юридичної особи – адресата адміністративного акта, дата подання нею заяви та короткий зміст прохання;

2) *мотивувальна* – передбачає виклад фактичних обставин, змісту документів та відомостей, що були враховані під час розгляду справи щодо надання адміністративної послуги, результати дослідження матеріалів та докази, на яких ґрунтуються висновки суб'єкта надання адміністративної послуги, а також містяться посилання на норми законодавства, на яких ґрунтується прийняте рішення. Мотивувальна частина рішення у справі щодо надання адміністративної послуги не складається, якщо суб'єкт надання адміністративної послуги, приймає рішення у певній стандартизованій формі, а також в інших випадках, передбачених законом;

3) *резолютивна* – складається з інформації щодо суті прийнятого за результатами розгляду адміністративної справи рішення, порядку набрання ним чинності, строків і порядку його оскарження.

Суб'єкт надання адміністративної послуги, з власної ініціативи або на вимогу суб'єкта звернення, зобов'язаний перед реєстрацією адміністративного рішення виправити допущені у цьому рішенні граматичні, стилістичні описки та арифметичні помилки. На обґрунтовану письмову вимогу суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги уповноважений суб'єкт, зобов'язаний виготовити виправлене (нове) адміністративне рішення на заміну рішення, виданого з описками та помилками.

Рішення у справі щодо надання адміністративної послуги підлягає обов'язковій реєстрації, відповідно до правил діловодства. Реєстрація рішення здійснюється не пізніше наступного дня після його прийняття уповноваженим органом. Адміністративне рішення у справі щодо надання адміністративної послуги *набирає чинності* щодо особи, прав та законних інтересів якої воно стосується, з моменту доведення його до відома цієї особи, якщо інше не передбачено законодавством або самим цим адміністративним рішенням.

Стадія оскарження адміністративного акта. Розгляд скарги в адміністративному порядку можна розглядати як факультативну стадію процедури прийняття адміністративних рішень, або ж – як окремий вид адміністративного провадження.

Право на адміністративне оскарження – звернення з вимогою про захист у позасудовому порядку відповідно до законодавства має будь-яка правосуб'єктна особа, яка вважає, що у зв'язку з виданням адміністративного рішення у справі щодо надання адміністративної послуги чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси. Предметом адміністративного оскарження є акти, процедурні рішення, дії чи бездіяльність органу (або його підрозділу, установи, посадових осіб), які здійснювалися під час надання адміністративної послуги і які, на думку заінтересованої фізичної або юридичної особи, призвели до порушення її прав і свобод чи законних інтересів.

Адміністративний акт (рішення) у справі щодо надання адміністративної послуги може оскаржуватися на предмет його незаконності або недоцільності.

Оскарження процедурного рішення, дії суб'єкта надання відповідної адміністративної послуги, здійснюється після прийняття адміністративного акта у справі щодо надання такої послуги, за винятком оскарження:

- 1) відмови в порушенні адміністративного провадження з надання адміністративної послуги;
- 2) відмови в наданні статусу заінтересованої особи;
- 3) відмови щодо відводу посадової або службової суб'єкта надання адміністративної послуги;
- 4) рішення про тимчасове зупинення або закриття адміністративного провадження з надання адміністративної послуги;
- 5) відмови у наданні доступу до матеріалів справи щодо надання адміністративної послуги або обмеження права особи на ознайомлення з ними;
- 6) інших процедурних дій і рішень, якщо це прямо передбачено законодавством.

Підготовка, розгляд та вирішення адміністративної справи за скаргою здійснюється згідно із загальними вимогами щодо будь-якого адміністративного провадження.

Суб'єкт розгляду скарги за результатами розгляду адміністративної справи приймає одне з таких рішень:

- 1) зобов'язати суб'єкта надання адміністративної послуги, видати відповідне адміністративне рішення.
- 2) скасувати повністю або частково прийняте адміністративне рішення чи змінити оскаржуване адміністративне рішення, скасувати повністю або частково чи змінити процедурне рішення, прийняти адміністративне рішення, задовольнити скаргу повністю або частково;
- 3) залишити адміністративне рішення або процедурне рішення без змін, а скаргу без задоволення;

Рішення за скаргою може бути оскаржене у порядку адміністративного судочинства.

Стадія виконання адміністративного акта. Ця стадія передбачає можливість виокремлення таких етапів, як: 1) звернення рішення (постанови) до виконання; 2) безпосереднє виконання; 3) повернення виконання¹. На відміну від загальних правил виконання

¹ Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с. С. 129.

адміністративного рішення в адміністративних провадженнях із надання адміністративної послуги використовується лише його перший етап – звернення до виконання адміністративного рішення у справі щодо надання адміністративної послуги. Адже більшість таких адміністративних рішень (крім обтяжуючих) виконуються суб'єктами звернення за отриманням адміністративної послуги самостійно, а участі суб'єкта надання адміністративної послуги у їх виконанні не передбачено. Наприклад, після отримання посвідчення водія на право керування транспортними засобами, приватна особа надалі самостійно забезпечує реалізацію цього права, тобто, у цьому разі припиняються процедурні відносини між суб'єктом надання адміністративної послуги та приватною особою.

18.5. Надання адміністративних послуг з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем

Згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні від 2017 р., однією з найбільш важливих засад електронного урядування є впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у сферу публічного адміністрування для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Ці інструменти е-урядування покликані сприяти покращанню якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищенню відкритості, прозорості та ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Визначено необхідність щодо: запровадження електронних послуг, у тому числі адміністративних, в усіх сферах суспільного життя, а також надання інтегрованих електронних послуг за життєвими та бізнес-ситуаціями; реалізації принципу єдиного вікна («one-stop-shop») шляхом забезпечення розвитку та функціонування Єдиного державного веб-порталу електронних послуг як єдиної точки доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг; стимулювання використання електронних послуг фізичними та юридичними особами¹.

Послуги, що надаються суб'єктами надання адміністративних послуг із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем

¹ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження КМУ від 20.09.2017 р. № 649-р. Дата оновлення: 20.09.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text/>.

на підставі заяви (звернення, запиту) поданої в електронній формі, у тому числі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг¹ (далі – Портал Дія) є електронними адміністративними послугами.

Портал Дія, що призначений у тому числі для надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет, є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Держателем Порталу Дія є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг, тобто Міністерство цифрової трансформації України. Відповідальний за адміністрування цього веб-порталу визначається КМУ.

Перелік основних завдань, функціональних можливостей, суб'єктів ведення та інформації Порталу Дія, строки та порядок подання інформації для розміщення на ньому, а також інші питання функціонування визначаються у Положенні про Єдиний державний веб-портал електронних послуг². Портал Дія забезпечує:

надання електронних адміністративних послуг, зокрема в автоматичному режимові з отриманням та використанням у разі потреби інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, інших інформаційно-комунікаційних систем, яка є необхідною для надання таких послуг;

суб'єктів звернення інформацією про електронні адміністративні послуги з використанням Порталу Дія;

надання можливості суб'єктові звернення подавати заяви за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

можливість завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг тощо.

Структурними компонентами Порталу Дія є: Реєстр адміністративних послуг, електронний кабінет користувача, мобільний додаток «Дія», підсистема перевірки даних, інші підсистеми та програмні

¹ З 1-го січня 2020 р. Єдиний державний веб-портал електронних послуг виконує також функції Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

² Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг: Постанова КМУ від 04.12.2019 р. № 1137. Дата оновлення: 4.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-п#Text>.

модулі. Реєстр адміністративних послуг являє собою єдину базу даних про адміністративні послуги, яка формується з метою ведення обліку таких послуг та надання інформації про них. Відповідальними суб'єктами за внесення інформації про адміністративні послуги є:

центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи та інші суб'єкти надання послуг щодо всіх адміністративних послуг, які надаються ними та/або їх територіальними органами. Така інформація вноситься невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня набрання чинності відповідними нормативно-правовими актами;

Міністерство цифрової трансформації України щодо адміністративних послуг, які надаються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Інформація, що вноситься до Реєстру адміністративних послуг, має містити такі дані:

1) загальні відомості про суб'єкта надання адміністративної послуги (вид суб'єкта; його найменування та код згідно з ЄДРПОУ; місцезнаходження, номер контактного телефону, офіційний веб-сайт та адреса електронної пошти; режим роботи);

2) вказівку на категорію суб'єкта звернення (фізична або юридична особа), який має право на отримання адміністративної послуги;

3) характеристику адміністративної послуги [її назва та код (за наявності)]; правові підстави, умови та випадки надання; перелік найбільш поширених питань, що стосуються надання послуги, з відповідями (перелік формується з урахуванням пропозицій Міністерства цифрової трансформації України та підлягає регулярному переглядові); вичерпний перелік документів, необхідних для отримання послуги; способи подання заяви та документів для отримання послуги; строк надання послуги; перелік підстав для відмови у наданні послуги; відомості про порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги;

4) розмір адміністративного збору за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі);

5) результат надання послуги та способи його отримання (Додаток 1 до Положення про Єдиний державний веб-портал електронних послуг).

Фактично метою створення та функціонування Реєстру є: а) ведення обліку адміністративних послуг; б) забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги.

РОЗДІЛ 4

ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

Глава 19

КОНТРОЛЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ І КОНТРОЛЬ ЗА ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ ЯК ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ

19.1. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та ознаки

Поняття «контроль» у праві відображає дотримання законності у конкретно визначених суспільних відносинах з конкретно визначеним їх складом. Ефективність здійснення контролю опосередковує якість публічного адміністрування. Контроль у широкому розумінні можна визначити як діяльність щодо забезпечення відповідності стану керованого суб'єкта закону та відповідності функціонування суб'єктів права закону.

У теорії адміністративного права поняття «контроль» використовується у таких значеннях:

1) *є функцією публічного адміністрування*, сутність якої полягає у своєчасному виявленні та усуненні факторів, які заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування та унеможливають забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності;

2) *є функцією суб'єкта публічного адміністрування*, сутність якої опосередковано нормативно закріпленим статусом суб'єкта та яка характеризується сукупністю конкретно-визначених пов-

новажень щодо оперативного і безперервного попередження, виявлення та усунення факторів, що спричиняють відхилення у конкретно-визначеній сфері публічного адміністрування, яка належить до відання конкретно-визначеного суб'єкта публічного адміністрування;

3) є специфічною діяльністю, сутність якої полягає в активній взаємодії контролюючого суб'єкта з підконтрольним суб'єктом, що здійснюється на засадах законності, оперативності, економічності, доцільності, професійної обґрунтованості, якої спрямовано на досягнення мети публічного адміністрування;

4) є системою спостережень та перевірок, сутність якої полягає у встановленні відповідності стану об'єкта, що підлягає контролю, прийнятним правилам, виокремленню допущених відхилень від цих правил, а також відхилень від загальних принципів організації і регулювання;

5) є засобом забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації, сутність якого реалізується через спеціальну систему органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, на яку покладено обов'язки щодо підтримки і зміцнення законності та дисципліни у діяльності суб'єкта владних повноважень.

Кожна з указаних дефініцій використання поняття «контроль» є вірною, при цьому відмінність між ними має прояв у виборі поняття, яке характеризується через ознаку контролю.

Метою здійснення контролю суб'єктами публічної адміністрації є: а) набуття об'єктивної інформації щодо стану дотримання законності у сфері публічного адміністрування; б) дослідження набутої інформації на предмет виявлення і припинення фактів порушень чинного законодавства, встановлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню; в) порівняння досягнутих результатів із попередніми та очікуваними; г) недопущення нових порушень і шкідливих наслідків у правозастовчій сфері; д) виявлення осіб, винних у порушенні належного стану публічного адміністрування.

Контроль як **функція** публічного адміністрування дозволяє своєчасно виявити та ліквідувати фактори, що заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування, унеможливаючи забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності. Будь-який вид діяльності, що здійснюється суб'єктом публічного адміністрування є неможливим без застосування контролю.

До **ознак** контролю як функції публічного адміністрування зарахувати такі: 1) публічний характер, що забезпечується здійсненням контролю від імені та в інтересах держави на підставі застосування державно-владних повноважень, яким наділено суб'єктів публічної адміністрації законом; 2) законність, що виражено у нормативному закріпленні правомочності суб'єктів публічної адміністрації здійснювати діяльність, змістом якої є контроль; 3) об'єктивність, що має прояв у незалежності та неупередженості суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні діяльності, якої спрямовано на досягнення контролю; 4) всесторонність, яка забезпечується здійсненням оцінки за діяльністю контрольованого суб'єкта з позиції законності, доцільності, ефективності; 5) забезпечення можливістю втручання контролюючого суб'єкта в діяльність контрольованого тощо.

Метою контролю є виявлення помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення і недопущення повторення, а також забезпечення відповідності між поставленими цілями та фактичними діями учасників адміністративного права.

Контроль як функція публічного адміністрування є елементом правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, що відображає можливість отримання достовірної та об'єктивної інформації щодо фактичного стану дотримання законності та дисципліни у підконтрольній сфері суспільних відносин, яка забезпечується методами управлінського впливу та має на меті задоволення публічного інтересу.

Функція контролю є незмінною для сфери публічного адміністрування. У залежності від об'єктивних факторів функціонування публічної адміністрації на визначеному етапові розвитку суспільних відносин функція контролю має вираження у різних повноваженнях.

19.2. Основні принципи контрольної діяльності публічної адміністрації

Принципи контрольної діяльності публічної адміністрації – це основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст суспільних відносин, які складаються у сфері своєчасного виявлення та усунення факторів, що заважають ефективному

здійсненню публічного адміністрування та/або унеможливають забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності. Принципи контрольної діяльності публічної адміністрації не є сталою системою, вони розвиваються одночасно з розвитком публічного адміністрування.

У залежності від сфери суспільних відносин, в якій здійснюється контрольна діяльність суб'єктами публічної адміністрації, можна виокремити загальні та спеціальні принципи контролю. *Загальними принципами* є ті, що є характерними для контролю як соціально-правового явища незалежно від виду публічного адміністрування. До загальних принципів контрольної діяльності публічної адміністрації належать:

принцип верховенства права, який полягає у здійсненні діяльності відповідно до ідеї соціальної справедливості, свободи, рівності, законності. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а містить й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї, які є легітимованими суспільством і зумовленими історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка має бути орієнтиром контрольної діяльності. Маючи на меті дотримання прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у процесі здійснення контрольної діяльності, суб'єкти публічного адміністрування повинні діяти у межах взаємопов'язаних соціальних, політичних та юридичних вимог;

принцип об'єктивності контрольної діяльності публічної адміністрації полягає у відповідності застосування інструментів публічного адміністрування достовірності отриманих юридичних фактів під час проведення контролюючих дій та відсутності упередженості щодо наявності (відсутності) негативних аспектів у діяльності об'єктів, що перевіряються;

принцип доцільності контрольної діяльності публічної адміністрації полягає у необхідності вибору найбільш оптимальних із передбачених законом інструментів публічного адміністрування для досягнення мети контролю у конкретно-визначених суспільних відносинах із конкретно-визначеним їх суб'єктивним складом. Суб'єкти публічного адміністрування мають співвідносити свої дії із цілями

правового регулювання, що обмежить можливість свавілля та зловживання контролюючими повноваженнями;

принцип своєчасності контрольної діяльності публічної адміністрації полягає у застосуванні інструментів публічного адміністрування у межах строків, за яких буде досягнуто мету контролю відповідно до норм чинного законодавства;

принцип ефективності контрольної діяльності публічної адміністрації полягає у використанні мінімального обсягу контрольних повноважень суб'єктами публічного адміністрування для досягнення максимально позитивного результату від публічного адміністрування. Крім того, дотримання принципу ефективності під час здійснення контрольної діяльності сприяє процесам формування у суспільній свідомості взаємозв'язку між ставленням до контрольної діяльності публічної адміністрації як необхідної міри, що є запорукою розвитку громадянського суспільства в Україні.

Спеціальними принципами контрольної діяльності суб'єктів публічного адміністрування є принципи, що визначають засади здійснення контролю у конкретно-визначених суспільних відносинах. Характерною ознакою спеціальних принципів є їхнє конкретне закріплення у нормативно-правових актах різної юридичної сили. Так, Законом «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» до основних принципів державного контролю у сфері господарської діяльності віднесено: пріоритетність безпеки перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольність і підзвітність органу державного контролю відповідним органам державної влади; рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав суб'єкта господарювання тощо¹. Іншим прикладом спеціальних принципів є ті, що притаманні діяльності суб'єктів публічного адміністрування при здійсненні державного контролю за використанням та охороною земель, а саме: забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Дата оновлення: 06.08 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

інтересами; повне відшкодування шкоди, завданої довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель¹.

Виходячи зі змісту правового регулювання, можна виокремити й інші спеціальні принципи контрольної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, а саме:

принципи фінансового контролю, яких закріплено Законом «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»²;

принципи санітарного та епідемічного контролю, яких закріплено Законом «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»³;

принципи контролю за якістю харчових продуктів, яких закріплено Законом «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин»⁴;

принципи архітектурно-будівельного контролю, яких закріплено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю»⁵ тощо.

¹ Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. Дата оновлення: 26.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>.

² Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>.

³ Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. Дата оновлення: 14.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>.

⁴ Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18.05.2017 р. № 2042-VIII. Дата оновлення: 27.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text>.

⁵ Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова КМУ від 23.05.2011 р. № 553. Дата оновлення: 03.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#Text>.

19.3. Види контрольної діяльності суб'єктів публічної адміністрації

Слід виокремити такі **види** контрольної діяльності суб'єктів публічного адміністрування у залежності від обраного критерію для класифікації:

від суб'єкта здійснення: а) державний контроль; б) муніципальний контроль;

від об'єкта контролю: а) контроль за дотриманням прав і свобод людини та громадянина; б) контроль за наданням адміністративних послуг; в) контроль за здійсненням публічного адміністрування об'єктами державної та комунальної власності;

від характеру зв'язків між контролюючим суб'єктом та підконтрольним: а) зовнішній контроль, який здійснюється організаційно незалежним суб'єктом публічної влади щодо прямо непідпорядкованого йому суб'єкта; б) внутрішній контроль, який здійснюється в межах організаційної підпорядкованості суб'єктів, що здійснюють контроль, і суб'єктів, щодо яких здійснюється контроль. Суб'єкти зовнішнього контролю контролюють реалізацію публічною адміністрацією функцій відповідно до чинного законодавства. Щодо суб'єктів внутрішнього контролю, то його спрямовано на визначення міри дотримання службової дисципліни і законності всередині органів або структурних підрозділів публічної адміністрації (суб'єкти: керівники органів або структурних підрозділів, а також органи або структурні підрозділи, яких наділено спеціальною компетенцією щодо здійснення контролю дотримання законності і правопорядку у межах окремого органу публічної адміністрації);

від специфіки суспільних відносин, щодо яких здійснюється контроль: а) екологічний контроль; б) фінансовий контроль; в) митний контроль; г) контроль за застосуванням законодавства про запобігання та протидію корупції; д) санітарно-епідеміологічний контроль; ж) архітектурно-будівельний контроль тощо;

від тривалості контролю: а) постійний; б) періодичний; в) разовий;

від стадії діяльності, що підлягає контролю: а) попередній контроль; б) поточний контроль; в) наступний контроль.

Будь-який вид контрольної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, одночасно можна класифікувати у залежності від різ-

них критеріїв градації (напр., архітектурно-будівельний контроль може бути: державним, періодичним, наступним контролем.

19.4. Нагляд суб'єктів публічної адміністрації як форма контролю

Поняття «нагляд» трактується як діяльність щодо слідкування чи спостереження за конкретним об'єктом¹. У теорії права виокремлено такі види нагляду: 1) *судовий нагляд* – спосіб реалізації компетенції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, що має на меті забезпечення законності у державі²; 2) *прокурорський нагляд* – спосіб реалізації компетенції органів прокуратури України, що має на меті забезпечення прав і свобод людини та громадянина і додержання законодавства; 3) *адміністративний нагляд* – спосіб реалізації компетенції публічної адміністрації, що має на меті забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності³. Адміністративний нагляд та нагляд суб'єктів публічного адміністрування можуть розглядатися як синонімічні поняття⁴.

Отже, нагляд суб'єктів публічного адміністрування є засобом забезпечення законності, що об'єктивується через діяльність уповноважених суб'єктів публічного адміністрування щодо спостереження за станом дотримання норм права і має на меті досягнення превентивних цілей адміністративно-правового регулювання.

¹ Словник української мови: в 11 т. Київ: Наукова думка. URL: http://ukrlit.org/slovnuk/slovnuk_.

² Указана градація є теоретичною і потребує певних застережень: по-перше, судовий нагляд не має нормативно встановленого відображення у конкретних повноваженнях; по-друге, віднесення до судового нагляду того, що здійснюється Конституційним Судом, є невірним з огляду на винесення статусу цього суб'єкта поза систему судових органів.

³ Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 896 с. С. 310.

⁴ Адміністративний нагляд суб'єктів публічного адміністрування характеризується тим, що: а) наглядовий суб'єкт є суб'єктом публічного адміністрування; б) його основною метою є забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави (а судового і прокурорського – забезпечення належного рівня законності в державі); в) він має спеціалізований характер, тобто спрямований на дотримання спеціальних правил (напр., ветеринарних чи пожежних).

До характерних *ознак нагляду суб'єктів публічного адміністрування* належать такі:

1) суб'єктами, яких уповноважено на його здійснення, є органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень та інші суб'єкти публічного адміністрування;

2) є можливим лише у тих випадках, коли його застосування передбачено адміністративно-правовими нормами;

3) змістом наглядової діяльності є діяльність щодо спостереження за станом дотримання норм права, при цьому галузева приналежність останніх не має значення;

4) застосування нагляду не може супроводжуватися втручанням у діяльність об'єкта нагляду через активні дії уповноважених суб'єктів;

5) при виявленні, під час його здійснення, об'єктивних підстав стверджувати, що є загроза порушення правових норм, нагляд може бути доповнено застосуванням втручальних заходів забезпечення законності, які змістовно є відображенням контролю;

6) йому можуть бути піддані як суб'єкти публічного адміністрування, так і фізичні та юридичні особи;

7) він має системний характер, а його застосування може відбуватися постійно (санітарний) чи тимчасово (нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі).

Щодо практичного вираження наглядової діяльності, то її може бути реалізовано *шляхом*:

1) встановлення норм права як специфічної форми діяльності. У нормотворчій діяльності ця обставина має прояв у виданні і затвердженні спеціальних правил та вимог. Нормативні акти, що стосуються нагляду, можуть бути прийнятими через затвердження «положення», «вимоги», «норми», «правила»;

2) застосування норм права через видання наглядовими органами адміністративного акта у конкретних суспільних відносинах;

3) виконання організаційних дій, що має прояв в(у): ознайомленні з документами, проведенні експертиз, спостереженні за роботою підприємства, установи, організації;

4) здійснення матеріально-технічних операцій, що має допоміжний характер, за допомогою яких обслуговується адміністра-

тивно-наглядова діяльність, готуються матеріали для проведення організаційних дій, видання правових актів, ведення діловодства, складання звітів.

У залежності від обраного критерію для класифікації можна виокремити різні **види** наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування у залежності від:

суб'єкта публічного адміністрування, що його здійснює, на нагляд, який здійснюється: а) органами державної виконавчої влади; б) органами місцевого самоврядування; в) суб'єктами делегованих повноважень; г) іншими суб'єктами публічного адміністрування;

об'єкта, щодо якого його застосовано, на нагляд, який здійснюється: 1) щодо сфери суспільних відносин для забезпечення їх безпеки та правопорядку: а) санітарно-епідеміологічний¹; б) за дотриманням законодавства про дорожній рух та його безпеку²; в) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів³; г) у сфері господарської діяльності⁴; д) за охороною праці⁵ тощо; 2) адміністративний нагляд, який здійснюється щодо осіб із спеціальним правовим статусом для забезпечення прав і свобод людини: а) за особами, звільненими з місць позбавлення волі⁶; б) нагляд за дотриманням прав дітей, яких усиновлено іноземцями,⁷ тощо;

¹ Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. Дата оновлення: 14.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>.

² Про дорожній рух: Закон України від 14.06.1993 р. № 3353-XII. Дата оновлення: 16.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text>.

³ Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова КМУ від 19.04.2017 р. № 275. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>.

⁴ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Дата оновлення: 06.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

⁵ Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. Дата оновлення: 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>.

⁶ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР. Дата оновлення: 03.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80#Text>.

⁷ Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III. Дата оновлення: 19.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text>.

обов'язковості застосування адміністративного нагляду, можна виокремити такі його види: 1) дискреційний адміністративний нагляд, який застосовується вибірково до суб'єктів, які є учасниками суспільних відносин, що підлягають наглядові; 2) обов'язковий адміністративний нагляд, який застосовується до всіх без виключення суб'єктів, що набули спеціального правового статусу, із чим пов'язано нагляд;

тривалості адміністративного нагляду, можна виокремити такі його види: 1) постійний адміністративний нагляд; 2) тимчасовий адміністративний нагляд.

Ця класифікація є, певною мірою, умовною, оскільки будь-який вид адміністративного нагляду одночасно можна класифікувати у залежності від різних критеріїв градації (напр.: а) адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі є одночасно наглядом, що здійснюється органом державної виконавчої влади; б) нагляд, який здійснюється щодо осіб із спеціальним правовим статусом – обов'язковим та тимчасовим наглядом).

19.5. Контроль за публічною адміністрацією

Контроль за публічною адміністрацією є громадським контролем, який здійснюється інститутами громадянського суспільства. Громадянське суспільство існує за умови активної участі громадян в управлінні суспільними та державними справами. В Українській державі таку правомочність передбачено ст. 38 Конституції України¹. Указана норма є принципом, а також проміжною метою публічного адміністрування.

Станом на теперішній час відбувається активізація процесів залучення інститутів громадянського суспільства до усіх сфер суспільних відносин. Як зазначено в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр.: «...ознакою сталості громадянського суспільства є функціонування інститутів громадянського суспільства, через які громадяни та сус-

¹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 20.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

пільні групи забезпечують самоорганізацію, представництво, реалізацію і захист прав та інтересів»¹.

Так, відповідно до Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр., сприяння розвитку громадянського суспільства полягає у: забезпеченні ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення; створенні сприятливих умов для формування та інституційного розвитку інститутів громадянського суспільства; стимулюванні участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створенні сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації є діяльністю громадськості (окремих приватних осіб та (або) громадських об'єднань), яка має на меті перевірку або спостереження у сфері публічного адміністрування. До ознак громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації належать такі:

1) суб'єктом здійснення громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання, які є організаційно та функціонально незалежними від об'єктів контролю;

2) об'єктом здійснення громадського контролю є суспільні відносини управлінського характеру на державному, муніципальному чи локальному рівнях;

3) метою громадського контролю є забезпечення публічного інтересу;

4) громадський контроль здійснюється виключно у формах, яких передбачено законом;

5) забезпечується морально-правовими заходами впливу;

6) результати громадського контролю можуть бути підставою для здійснення інших видів публічного контролю, що забезпечуються державним примусом.

Основною формою громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації є право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів

¹ Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 Конституції України).

Формами громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації є: а) участь громадських (експертних) рад у діяльності органів виконавчої влади; б) проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування громадських слухань із громадськістю щодо проектів нормативних актів під час їх розроблення з установленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться; в) проведення громадської експертизи діяльності органів влади; г) проведення антикорупційної експертизи нормативних актів; д) електронна участь громадян у державному регулюванні, враховуючи громадян з обмеженими можливостями за допомогою допоміжних технологій тощо (напр., через подання звернень громадян).

Глава 20

ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

20.1. Поняття та види звернень громадян

Звернення громадян має подвійну правову природу: з одного боку, є *інститутом адміністративного права*, функціональне призначення якого полягає у створенні адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та законних інтересів громадян та відображення специфіки діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а з іншого – є *формою громадського контролю* за діяльністю органів державної влади в цілому, та окремих посадових чи службових осіб, зокрема, за допомогою якої відбувається сприяння формуванню правосвідомості громадян, що є запорукою становлення громадянського суспільства.

Статтею 40 Конституції України закріплено право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглядати звернення і надавати обґрунтовану відповідь в установленій законом строк¹. Питання практичної реалізації громадянами права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції щодо поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб державних і муніципальних органів регламентовано Законом України «Про звернення громадян»².

Звернення громадян є формою участі населення в державному управлінні та вирішенні державних та громадських справ, яка реалізується шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність суб'єктів владних повноважень через подання зауваження,

¹ Конституція України: Закон України від 02.10.1996 р. Дата оновлення 01.01.2022 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

² Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

скарги та пропозиції, що стосуються їх діяльності, заяви або клопотання щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скарги про їх порушення.

Ознаками звернень громадян є такі:

1) суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються внаслідок подання звернень громадян, регламентовано нормами публічного права (конституційного, адміністративного);

2) суб'єктами подання звернення є фізична особа (громадяни України, іноземці, особи без громадянства)¹;

3) суб'єктами розгляду звернень громадян є органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, засоби масової інформації, посадові особи та посадові особи цих органів;

4) предмет звернення громадян стосується сфери функціонування суб'єкта розгляду конкретного звернення та/або соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів суб'єкта подання звернення.

Звернення громадян необхідно відмежовувати від запиту на інформацію, оскільки у них є схожим функціональне призначення, що відображає їх роль та призначення в регулюванні суспільних відносин і здійснюються вони за допомогою відповідних засобів з метою належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян. Указані інститути можуть мати вираження у поданні прохання до суб'єкта публічної адміністрації, проте при поданні звернення прохання буде стосуватися сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів громадян, а при поданні запиту на інформацію – надання публічної інформації, що знаходиться у володінні розпорядника інформації.

При цьому, у разі подання звернення, воно не може: а) стосуватися діяльності одного й того ж органу; б) бути поданим від одного і того ж громадянина; в) бути поданим з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті; у разі подання запиту на інформацію – такі вимоги нівелюються.

Звернення громадян можна класифікувати на **види** в залежності від:

¹ Суб'єктами подання електронної петиції можуть бути виключно громадяни України.

змісту: а) *пропозиція* та/або зауваження – звернення, в якому висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства; б) *заява* – звернення, яке містить прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством прав та інтересів громадян або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності; в) *клопотання* – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод; г) *скарга* – форма громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому, та окремих посадових чи службових осіб, зокрема, за допомогою якої має вираження вимога громадян щодо поновлення порушеного права¹;

способу подання: а) звернення, що надіслано громадянином поштою; б) звернення, що особисто подано громадянином до відповідного органу, установи; в) звернення, що подано громадянином через представника, повноваження якого оформлено відповідно до законодавства; г) звернення, що надіслано громадянином з використанням мережі Інтернет або засобами електронного зв'язку;

ознаки надходження: а) первинне; б) повторне;

суб'єкта подання: а) індивідуальне; б) колективне; в) анонімне²;

форми подання: а) усне; б) письмове;

статусу особи, якою його подано: а) *загальні:* громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах знаходяться на території держави; б) *спеціальні:* учасник війни; дитина війни; інвалід Великої Вітчизняної війни; інвалід війни; учасник бойових дій; ветеран праці; інвалід I групи; інвалід II групи; інвалід III групи; дитина-інвалід; одинока мати; мати-героїня; бага-

¹ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р.

² Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. Київ: Юринком Інтер, 2012. С. 101.

тодітна сім'я; особа, що потерпіла від Чорнобильської катастрофи; учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; Герой України; Герой Радянського Союзу; Герой Соціалістичної Праці; дитина; інші категорії.

Виокремлені види звернень у своїй сукупності, або відособлено, виконують конкретне функціональне призначення. У загальному розумінні, функції права на звернення – це основні напрямки правового впливу на суспільні відносини, що відображають їх роль та призначення в регулюванні останніх і здійснюються за допомогою відповідних засобів з метою належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян¹.

20.2. Вимоги до звернень громадян.

Звернення, які не підлягають розглядові та вирішенню

Конституцією України усім гарантовано право на звернення незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Важливим елементом механізму розгляду звернень громадян є виокремлення **ви-мог**, яким вони повинні відповідати, а саме:

1) *містити вказівку на адресата* – найменування органу державної влади, органу місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, засобу масової інформації, посадової особи цих органів, до повноважень яких належить вирішення питань порушених у заяві, скарзі, пропозиції чи клопотанні;

2) *має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина*. У разі відсутності відповідної інформації і неможливості зі змісту встановити авторство особи, звернення вважається анонімним та розглядові не підлягає. Виключення становлять звернення, яких подано у формі повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», якщо наведена в них інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевіреними;

¹ Костюкевич О. К. Про функції права громадян на звернення. *Право і Безпека*. 2009. № 1. С. 195.

3) має бути в наявності підпис фізичної особи або уповноваженої на те особи, а для юридичної особи – підпис керівника або представника юридичної особи, скріплений печаткою юридичної особи із зазначенням дати;

4) у разі його подання представником зацікавленої особи має бути додано документи, які підтверджують його повноваження;

5) має бути подано в установленій формі: а) усній або б) письмовій (письмове звернення друкується або пишеться від руки розбірливо і чітко; усне викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через контактні центри, телефонні «гарячі лінії»);

б) має бути подано своєчасно для збереження актуальності його змісту (напр., відповідно до ст. 17 Закону «Про звернення громадян» визначено строк звернення зі скаргою до органу державної влади, зокрема: один рік з моменту прийняття рішення суб'єктом владних повноважень). Зазначений строк обмежується місячним терміном з моменту ознайомлення особи з таким рішенням, а можливість поновлення органом чи посадовою особою строків подання скарги, що її розглядає, у разі встановлення причини поважною. Правовим наслідком пропуску належного терміну подання скарги є відмова в її прийнятті та розглядові.

Звернення *не розглядається* у разі, якщо його: 1) подано без дотримання визначених законом вимог, що не надає можливості розглянути його по суті, а тому повертається особі, яка його подала, з відповідними роз'ясненнями; 2) подано повторно до одного й того ж органу від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті.

20.3. Процедура розгляду звернень громадян

Звернення громадян не просто досягає свого адресата та розглядається вибіркоким шляхом, його необхідно подавати у визначеному законом порядку для унеможливлення випадків зловживанням прав і свобод людини та громадянина. Указане положення стосується будь-якого виду звернень громадян.

Порядок розгляду звернень громадян встановлюється та регулюється значною кількістю нормативних актів, до яких належать:

1) Конституція України (закріплює загальні засади такої діяльності: ст. 38: «...право громадян брати участь в управлінні державними справами»; ст. 40: «всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів...»); 2) Закон України «Про звернення громадян»; 3) Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»¹; 4) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Єдину систему опрацювання звернень»² тощо.

Процедура розгляду звернень громадян – це регламентований нормами права порядок дій у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина.

Процедурі розгляду звернень громадян притаманними є такі **ознаки**:

1) порядок її застосування попередньо визначено, а тому вона є передбачуваною;

2) норми, що визначають процедурну діяльність, містяться у сукупності нормативних актів різної юридичної сили;

3) процедурні норми не стосуються внутрішньої сторони реалізації матеріальних норм, а лише передбачають зовнішній процес їх здійснення;

4) нерозривність матеріальних і процедурних норм, що забезпечує взаємозалежність правотворчості та правореалізації, теорії та практики тощо.

Процедура розгляду звернення громадян різниться у залежності від ряду критеріїв: а) виду звернення; б) суб'єкта подання;

¹ Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 р. Дата оновлення: 07.02.2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>.

² Положення про Єдину систему опрацювання звернень: Постанова КМУ від 27.11.2019 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF>.

в) суб'єкта, до якого подано звернення; г) форми подання звернення; д) порядку розгляду тощо.

Процедура розгляду звернень громадян складається з таких *стадій*:

1) *стадія підготовки до розгляду звернення громадян*, що має на меті перевірку підстав для розгляду звернення громадянина та відповідності останнього визначеним законодавством вимогам;

2) *стадія розгляду звернень громадян по суті*, яка є основною стадією, на якій уповноважений орган (його посадова особа) досліджує усі наявні матеріали (інформацію) щодо питань, порушених у зверненні, здійснює їх правову оцінку та застосовує відповідні норми права для винесення обґрунтованого рішення;

3) *стадія прийняття рішення*, що передбачає прийняття обґрунтованого рішення за наслідками розгляду звернення та направлення його заявникові. Відповідь за результатами розгляду звернення надається тим підрозділом, органом, закладом, установою, який його отримав для розгляду в межах своїх повноважень. Відповідь на звернення може надаватися засобами поштового або телефонного зв'язку, особисто або за допомогою засобів телекомунікації (електронною поштою);

4) *стадія оскарження рішення*, яка є факультативною та має на меті здійснення перевірки законності та обґрунтованості прийнятого рішення за наслідками розгляду звернення по суті. Перегляд рішення може здійснюватися у порядку адміністративного оскарження або у порядку судового оскарження шляхом подання позову до адміністративного суду¹.

Чинним законодавством встановлено строки розгляду звернень громадян, яких можна поділити на два *види*:

1) загальні – усі звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження;

2) спеціальні – встановлюються в залежності від рівня складності розгляду окремого звернення: а) невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання – у випадку, коли звернення не потребує додаткового вивчення; б) не більше 45 днів – макси-

¹ Про затвердження Інструкції про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян: наказ Центрального управління СБУ від 10.04.2018 № 532. Дата оновлення 22.05.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0546-18>.

мальний термін розгляду, незалежно від складності вирішення такого звернення.

Процедура розгляду звернень громадян доволі часто сприймається формально, що впливає на виникнення дефіциту довіри населення до результатів функціонування усіх органів державної влади. Причини цього полягають, перш за все, в неефективності й надмірній закритості владної системи, тобто в тому, що громадяни часто не мають змоги отримати від таких суб'єктів публічного адміністрування своєчасного і якісного захисту. Одночасно органів державної влади на практиці частково позбавлено можливості здійснювати ефективну взаємодію, тобто мати «зворотній зв'язок» з громадянами¹.

20.4. Електронна петиція: порядок подання та розгляд

З 2015 р. практику функціонування публічної адміністрації доповнено таким різновидом звернення як *електронна петиція*, що спричинено використанням інформаційно-комунікативних технологій в усіх сферах суспільних відносин. Уперше про електронну петицію згадується у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації»².

Електронна петиція – це особлива форма електронного колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди.

¹ Кандзюба С. П., Кравцов О. В. Інформаційно-аналітична система «Звернення громадян» як інструмент громадського контролю. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11kspigk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11kspigk.pdf).

² Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження КМУ від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.

До електронних петицій застосовуються загальні вимоги, які поширюються на всі види звернень, а саме: а) обов'язковість зазначення прізвища, ім'я, по батькові автора; б) викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; в) використання української мови як мови звернення відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»¹; г) відсутність у змістові закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; д) дотримання вимог суб'єктності тощо.

Особливості електронної петиції як різновиду звернень полягають у формі та способі подання, суб'єктному складі відносин, що виникають у сфері подання електронної петиції.

Електронна петиція подається у *письмовій формі*. Згідно з ч. 1 ст. 207 ЦК України до письмової форми прирівнюється вираження волі сторін за допомогою телетайпного, електронного або іншого технічного засобу зв'язку. Візуальною формою подання електронного документа є електронна петиція, оскільки відображення даних, які в ній містяться, здійснюється через електронні засоби, придатні для приймання його змісту людиною².

Щодо **способу подання**, то це певна дія (послідовність дій), прийом або система прийомів, яка надає можливість подати електронну петицію. Електронну петицію може бути подано через інформаційну (автоматизовану) систему, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів, тобто в електронний спосіб³. Це опосередковує розміщення петиції на офіційному веб-сайті органу, якому її адресовано, або веб-сайті громадського об'єднання, яким здійснюєть-

¹ Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.

² Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. Дата оновлення: 01.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.

³ Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР. Дата оновлення: 01.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр>.

ся збір підписів на підтримку електронної петиції до визначеного суб'єкта звернення.

Особливості *суб'єктного складу* відносин, що складаються у сфері подання електронної петиції, полягають у такому: суб'єктом, до якого може бути звернено електронну петицію, є виключно Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та орган місцевого самоврядування. При цьому, інші види звернень може бути подано до будь-якого органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян.

Електронна петиція є *різновидом колективного звернення*, при цьому, поняття «суб'єкт подання електронної петиції» не співпадає з поняттям «суб'єкт, що підтримує електронну петицію». Відповідно, суб'єктом подання електронної петиції є особа, яка, забезпечуючи свої інтереси, своєю творчою працею створила електронну петицію та набула статусу автора (ініціатора). Суб'єктом, що підтримує електронну петицію, є особа, яка пройшла процедуру ідентифікації та має намір підтримати своїм підписом електронну петицію. Суб'єктом подання електронної петиції і суб'єктом, що підтримує електронну петицію, можуть бути громадяни України та особи, які не є громадянами України, але законно знаходяться на її території (ці суб'єкти мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами).

Специфічною є процедура подання електронної петиції, яка складається з таких *стадій*:

1. *Створення електронної петиції*. Перша стадія процедури, яка розглядається, полягає у створенні електронної петиції шляхом її розміщення на офіційному веб-сайті органу, якому її адресовано, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснюватиме збір підписів на підтримку електронної петиції до визначеного суб'єкта звернення. На цій стадії ініціатором (автором петиції) заповнюється спеціальна форма на офіційному веб-сайті органу, якому її адресовано. Для того, щоб створити нову електронну петицію, потрібно здійснити вхід на веб-сайт, а потім обрати функцію «подати петицію»¹. Користувач, який не здійснив вхід на веб-сайт, не отримає доступу до спеціальної форми створення нової електронної петиції (напр.:

¹ Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/about>.

відповідно до Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, громадяни можуть звернутися до Кабінету Міністрів України через: а) офіційний веб-сайт, який має назву «Єдиний веб-портал органів виконавчої влади»; або б) «Урядовий портал»; або в) веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів громадян на підтримку петиції). Ідентифікація автора електронної петиції відбувається на Урядовому порталі або веб-сайті громадського об'єднання через засоби електронної ідентифікації¹.

Після успішного здійснення зазначених дій відбувається розміщення тексту електронної петиції. В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію. Якщо електронна петиція не відповідає встановленим вимогам, то оприлюднення петиції не здійснюється, а авторові про це повідомляється не пізніше строку, встановленого для оприлюднення².

Стосовно змісту електронної петиції до Кабінету Міністрів України зазначається, що в ній має бути викладено суть звернення та пропозиції, а в заголовку електронної петиції відображено її короткий зміст. Після зазначення суті звернення та розміщення тексту необхідно ввести захисний код, обрати функцію «створити петицію». Наслідком указаних дій є перевірка електронної петиції адміністратором веб-сайту органу, до якого її подано на відповідність вимогам, яких встановлено Законом України «Про звернення громадян». Зміст електронної петиції має бути чітким, адже некоректна постановка питання, неточність, розмитість конкретної проблеми призведе до того, що представник органу влади матиме право через недосконалість формулювань електронної петиції обмежитися відпискою.

¹ Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 22.07.2016 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF#n8>.

² Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19>.

2. Оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті суб'єкта, до якого подано електронну петицію. Друга стадія полягає в оприлюдненні електронної петиції на офіційному веб-сайті суб'єкта, якому її адресовано (Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування) або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій. Це відбувається протягом 2-х робочих днів з дня, коли ініціатор електронної петиції її надіслав. Після успішного оприлюднення розпочинається збір підписів на підтримку електронної петиції. Датою початку збору підписів на її підтримку є дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті.

Під час збору підписів на підтримку електронної петиції, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій має бути дотримано окремих вимог. Це стосується надання безоплатного доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів, що надає змогу усім бажаючим, без матеріальних вкладень, віддати свій голос на підтримку обраного звернення. Можливість реєстрації і підписання петиції в електронному режимі збільшує кількість учасників, аніж якби для реєстрації було необхідно звертатися до спеціальної установи.

Належною умовою збору підписів є недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі, підписання електронної петиції, без участі громадянина. Крім того, має бути забезпечено можливість фіксації дати і часу її підписання. Збір підписів на підтримку електронної петиції триває 3 місяці з дня її оприлюднення. Відповідно до Закону «Про звернення громадян», електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян.

Якщо збір підписів на підтримку електронної петиції здійснювався через веб-сайт громадського об'єднання, і петиція протягом установленого строку набрала необхідної кількості підписів, то не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів громадське об'єднання надсилає відомості суб'єктові, якому адресовано електронну петицію, щодо: дати початку збору підписів, дати направлення електронної петиції, загальної кількості та

переліку осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строку збору підписів, назви та адреси електронної пошти громадського об'єднання тощо.

Для розгляду електронної петиції має бути зібрано не менш як 25000 підписів за установлений строк. Виключення становить вимога щодо кількості підписів для електронної петиції, якої подано до територіальної громади, тобто органу місцевого самоврядування. У цьому разі кількість необхідних голосів залежить від даних, що вказані у статуті територіальної громади, у разі його відсутності – кількість підписів залежить від кількості жителів населеного пункту у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Указане положення нормативно не врегульовано, а визначається у статуті територіальної громади.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» для розгляду електронної петиції, що набрала необхідної кількості підписів, протягом строку, встановленого для її розгляду, скликається сесія ради. У разі, якщо електронна петиція в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, вона розглядається як звернення громадян.

3. Розгляд електронної петиції. Третя стадія процедури подання і розгляду електронної петиції розпочинається з моменту, коли орган, до якого подано петицію, починає її розгляд, що має бути відображено на офіційному веб-сайті не пізніше як через 3 робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку електронної петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніше як через 2 робочі дні після отримання такої петиції. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше 10 робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Що стосується електронних петицій, яких подано Президентові України, то забезпечення розгляду електронної петиції покладається на Офіс Президента України. Інформація про початок розгляду електронної петиції оприлюднюється на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України у спеціальному розділі з питань електронних петицій не пізніше як через 3 робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на її підтримку, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніше як через 2 робочі дні після отримання такої петиції. Усі вимоги та за-

безпечення строків, установлених Законом України «Про звернення громадян», забезпечує Адміністрація Президента України.¹

Існує умова, коли строк розгляду електронної петиції може продовжуватися. Це стосується випадків, коли електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади. Тоді ініціаторові петиції надається право представити електронну петицію на таких слуханнях. Відповідно, строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, який є необхідним для проведення слухань.

Викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому її адресовано, шляхом прийняття рішення з питань, віднесених до його компетенції. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

Інформація про кількість підписів, одержаних на підтримку електронної петиції, та строки їх збору зберігаються не менше 3-х років з дня оприлюднення петиції.

Станом на теперішній час немає окремого порядку щодо розгляду електронних петицій Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування. Проте певну деталізацію щодо розгляду електронних петицій Верховною Радою України надано в Законі України «Про регламент Верховної Ради України». Відповідно до цього Закону у разі отримання Верховною Радою електронної петиції відповідно до Закону України «Про звернення громадян» Голова Верховної Ради України не пізніше ніж через 3 робочі дні після отримання електронної петиції направляє її в комітет, який відповідно до предмета відання визначається головним з підготовки і попереднього розгляду електронної петиції. У свою чергу, головний комітет не пізніше ніж через 10 робочих днів після отримання електронної петиції розглядає електронну петицію на своєму засіданні. На засідання головного комітету запрошується автор (ініціатор)

¹ Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України: Указ Президента України від 28.08.2015 р. № 523/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523/2015>.

електронної петиції, а в разі необхідності – представники Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також експерти, фахівці та інші особи. Головний комітет затверджує висновок щодо результатів розгляду питань, що порушуються в електронній петиції, а також у разі необхідності готує проект відповідного акта Верховної Ради¹.

4. Надання відповіді на електронну петицію. Після закінчення розгляду електронної петиції, розпочинається стадія надання відповіді на електронну петицію. Авторів електронної петиції, або ж відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку електронної петиції, не пізніше наступного робочого дня після закінчення розгляду петиції має бути надіслано відповідь щодо результатів розгляду порушених у петиції питань з відповідним обґрунтуванням.

Інформація про підтримку або не підтримку електронної петиції паралельно публічно оголошується на офіційному веб-сайті органу, якому петицію було адресовано: Президентом України оголошується інформація щодо електронної петиції, адресованої Президентові України; Головою Верховної Ради України – щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України; Прем'єр-міністром України – щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України; головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

¹ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. Дата оновлення: 07.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

Глава 21

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ

21.1. Завдання та принципи адміністративного судочинства

У сучасній правовій державі правозахисна функція судової влади поширюється не тільки на випадки, коли правовий порядок порушують фізичні та юридичні особи, але й на випадки, коли його порушують органи публічної влади, їхні посадові чи службові особи¹. Основним різновидом діяльності, через який реалізується судова влада, є правосуддя. Під *правосуддям* розуміється *діяльність, що здійснюється виключно судами (ч. 1 ст. 124 Конституції України) в особливій процесуальній формі (судочинство) шляхом розгляду і вирішення юридичних (правових) спорів та у передбачених законом випадках також інших справ (ч. 3 ст. 124 Конституції України)*. Оскільки публічне адміністрування є діяльністю, під час якої забезпечується практична реалізація більшості з наданих особі Конституцією і законами України прав, виконання покладених на неї обов'язків, цілком природно, що найбільша кількість правових спорів щодо реалізації фізичними та юридичними особами їх прав, інтересів, виконання обов'язків у сфері публічно-правових відносин виникає саме у цій сфері.

Для судового вирішення таких спорів (які позначаються як публічно-правові спори) в Україні, так само як і в багатьох провідних демократичних країнах, функціонує інститут адміністративної юстиції. У найбільш загальному розумінні *адміністративна юстиція – це різновид правосуддя, предметом якого здебільшого є публічно-правові спори, що реалізується у формі адміністративного судочинства на основі судової спеціалізації*. Виходячи з наведеної дефініції, можна визначити характерні риси адміністративної юстиції, які у сукупності дозволяють правильно розуміти її сутність, відмежовувати адміністративну юстицію від діяльності по вирішенню публічно-правових спорів, що здійснюється в позасудовому порядку, або в порядку цивільного судочинства тощо, що іноді

¹ Ківалов С. В., Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина: підручник. Одеса: Фенікс, 2014. С. 7.

ототожуються з адміністративною юстицією¹. Отже, можна визначити такі характерні *рис* адміністративної юстиції:

1) спрямована на розгляд і вирішення здебільшого публічно-правових спорів у зв'язку з порушенням прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічного адміністрування – матеріальний аспект;

2) здійснюється в особливому законодавчо встановленому порядку (процесуальній формі) – у формі адміністративного судочинства (адміністративний процес), що пристосовано саме для найбільш ефективного розгляду публічно-правових спорів та інших справ у публічно-правовій сфері – процесуальний аспект²;

3) реалізується на основі судової спеціалізації – спеціалізованими судами (адміністративні суди) – організаційний аспект.

Отже, адміністративне судочинство виступає як процесуальна складова адміністративної юстиції – форма реалізації цього різновиду правосуддя. Таким чином, *адміністративне судочинство (адміністративний процес) – це встановлений законом порядок діяльності адміністративних судів з розгляду та вирішення публічно-правових спорів та деяких інших справ у випадках, передбачених законом*. Адміністративне судочинство як порядок відправлення правосуддя адміністративними судами визначено спеціалізованим законодавчим актом – КАС України³.

З вищенаведеними рисами адміністративної юстиції тісно переплетено завдання адміністративного судочинства, що визначено ч. 1 ст. 2 КАС України, та одночасно є й завданням адміністративної юстиції, оскільки співвідношення цього різновиду правосуддя та

¹ Цит. по: Осадчий А. Сучасний концепт української адміністративної юстиції. *Юридичний вісник*. 2019. № 1. С. 38.

² Така ефективність адміністративного судочинства чи не в першу чергу досягається через забезпечення рівних можливостей учасникам справи (зокрема, суб'єкту публічного адміністрування з одного боку та особі – з іншого) для відстоювання їх інтересів перед адміністративним судом (незважаючи на їхню фактичну та юридичну нерівність у матеріальних публічно-правових відносинах), що обумовлено, зокрема, активною роллю суду в адміністративному судочинстві через дію такого принципу, як принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

³ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. діє в редакції Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 р.

адміністративного судочинства є співвідношенням змісту та форми. **Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень** (під якими розуміються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій¹ на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг – п. 7 ст. 3 КАС України).

З аналізу завдання адміністративного судочинства стає зрозумілим значення цього інституту для розвитку демократичної, правової держави в цілому. Стаття 3 Конституції України встановлює, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Як зазначає І. Картузова, встановлення в Основному Законі країни такого положення є, безумовно, великим досягненням демократії, адже без існування механізму, точніше багатьох механізмів реалізації захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від свавілля владних суб'єктів воно може залишитися лише теорією. Саме адміністративне судочинство в Україні покликано виконувати роль одного з таких важливих механізмів – гарантів прав громадян².

Для реалізації завдання адміністративного судочинства адміністративні суди, вирішуючи питання щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень при прийнятті ними рішень, вчиненні дій чи бездіяльності перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони (ч. 2 ст. 2 КАС України):

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

¹ У КАС України функції публічного адміністрування позначаються як публічно-владні управлінські функції.

² Ківалов С. В. Курс адміністративного процесуального права України ... С. 17.

- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно, тобто з щирим наміром щодо реалізації владних повноважень та досягнення поставлених цілей і справедливих результатів¹;
- 6) розсудливо, тобто відповідно до здорового глузду та загальноприйнятих моральних стандартів²;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Зважаючи на гарантоване ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб кожна фізична чи юридична особа має право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси (за умови дотримання досудового порядку урегулювання спору, якщо обов'язковість досудового урегулювання прямо встановлено законом). Проте, у випадках, передбачених законом, до адміністративного суду можуть звертатися не тільки фізичні та юридичні особи, але й суб'єкти владних повноважень. Такі випадки здебільшого пов'язані із судовим санкціонуванням прийняття певних рішень та вчинення певних дій, які пов'язані з реалізацією суб'єктами владних повноважень тих з т.з. «втручальних повноважень», що тягнуть суттєве обмеження прав та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, у тому числі через покладення на них обтяжливих обов'язків (встановлення обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, примусовий розпуск об'єднань громадян, примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України тощо)³.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. 2-е вид., допов. Київ: Юстініан, 2009. С. 42.

² Там само.

³ Ківалов С. В. Курс адміністративного процесуального права ... С. 310.

У цьому випадку суд, зважаючи на завдання адміністративного судочинства, здійснює попередній контроль за діями, якими суттєво зачіпаються права особи та тим самими здійснює й упереджувальний захист прав, свобод та інтересів особи, яка є відповідачем за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень¹.

Отже, адміністративний суд здійснює захист прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб:

1) при зверненні їх до суду з позовом до суб'єкта владних повноважень – шляхом перевірки правомірності рішень, дій чи бездіяльності останнього;

2) при зверненні до суду суб'єктів владних повноважень – шляхом санкціонування у встановлених законом випадках (через перевірку наявності підстав для реалізації відповідних повноважень) прийняття ними певних рішень та вчинення певних дій стосовно фізичної чи юридичної особи.

При зверненні до адміністративного суду фізичної чи юридичної особи захист її прав, свобод та інтересів здійснюється певними способами судового захисту. Під *способами судового захисту розуміються матеріально-правові заходи примусового характеру, що вживаються судом, та за допомогою яких проводиться ефективне поновлення порушених прав, свобод, інтересів особи*. Визначенню способів судового захисту, які можуть застосовуватися адміністративними судами присвячено ст.ст. 5 та 245 КАС України. Способи судового захисту поділяються на встановлені законом та визначені судом (такі, що не суперечать закону і забезпечують ефективний захист прав, свобод, інтересів). За загальним правилом суд здійснює захист порушених прав, свобод, інтересів в один із передбачених законом способів. Відповідно до ч. 1 ст. 5 КАС України встановлено такі способи судового захисту:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар ... С. 138.

5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Натомість, у випадку, коли застосування передбачених законом способів судового захисту не здатне забезпечити ефективний захист, для реалізації завдання адміністративного судочинства адміністративний суд здійснює судовий захист також у спосіб, який прямо законом не передбачений, проте не суперечить йому і здатен забезпечити ефективний захист прав, свобод, інтересів особи від порушень з боку суб'єкта владних повноважень (ч. 2 ст. 5; п. 11 ч. 2 ст. 245 КАС України).

Способи захисту, яких необхідно вжити суду, визначає сама особа у позовній заяві. У позовній заяві може бути зазначено, у тому числі, і не передбачені законом способи судового захисту, які забезпечують ефективний захист прав, свобод, інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Крім того, суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 9 КАС України), тобто суд може вжити способи судового захисту, яких не зазначено у позовній заяві, якщо способи судового захисту, про застосування яких просить особа, не забезпечують ефективного захисту прав, свобод, інтересів. У кінцевому рахунку вибір відповідного способу судового захисту залежить від змісту конкретного права, свободи, інтересу і характеру його порушення.

При зверненні до адміністративного суду суб'єктів владних повноважень із позовом до фізичної чи юридичної особи суд, як уже зазначалося, здійснює попередній контроль за правомірністю рішення чи дії суб'єкта владних повноважень – вимоги суб'єкта владних повноважень задовольняються судом за умови, якщо ними не порушуються права, свободи, інтереси особи. Відповідно, у рішенні адміністративного суду зазначаються не способи судового захисту прав, свобод, інтересів особи, а санкціонується прийняття певних рішень чи вчинення певних дій суб'єктом владних повноважень.

Суть адміністративного судочинства відображено у його принципах. *Принципи адміністративного судочинства – це фундаментальні правові вимоги (вихідні засади), що виражають сутність, характеризують найважливіші властивості та якісні риси адмі-*

ністративного судочинства. Оскільки судочинство є формою реалізації правосуддя – принципи адміністративного судочинства є також і принципами правосуддя в адміністративних справах. Принципи адміністративного судочинства є нерозривно пов'язаними, оскільки вони знаходяться між собою у постійній і тісній взаємодії. Отже, принципи адміністративного судочинства становлять систему, в якій властивості принципів взаємно посилюються, що чинить додатковий позитивний вплив на правовідносини, які складаються під час розгляду справи адміністративним судом. Порушення будь-якого принципу призводить, як правило, до порушення й інших та є підставою для скасування ухвалених в адміністративній справі судових рішень.

Виокремлюють такі види принципів адміністративного судочинства у залежності від:

джерела права, в якому їх закріплено: а) конституційні (напр., рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом) б) такі, що закріплено в законах (напр., неприпустимість зловживання процесуальними правами);

сфери дії: а) загальні – властиві для всіх видів діяльності, через які реалізується публічна влада (напр., принцип верховенства права); б) міжгалузеві, властиві для такого виду діяльності, як правосуддя в цілому, для усіх форм судочинства, в яких воно реалізується (напр., принципи змагальності, диспозитивності); в) галузеві, властиві тільки адміністративному судочинству (напр., принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі).

До основних принципів адміністративного судочинства належать принципи:

1) **верховенства права.** Сутність принципу верховенства права, закріпленого ст. 8 Конституції України та ст. ст. 2, 6 КАС України, і вона полягає в тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Саме у практиці Європейського суду з прав людини зміст принципу верховенства права розкривається в усій багатоаспектності його елементів, порушення яких призводить до порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї;

2) **рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом.** Принцип рівності усіх учасників судового процесу перед за-

коном і судом, закріплений ст. 129 Конституції України, ст. 9 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. ст. 2, 6 КАС України, полягає в наділенні учасників судового процесу рівними процесуальними правами та відповідними їм обов'язками при розгляді адміністративної справи. Насправді, коло процесуальних прав та обов'язків учасників справи має певні відмінності залежно від того, в якій ролі особа виступає в процесі (позивач, відповідач, третя особа). Проте, рівність прав (обов'язків) полягає у тому, що кожного з учасників справи наділено такими процесуальними правами і він несе такі процесуальні обов'язки, що є адекватними його процесуальному становищу та дозволяють особі ефективно відстоювати свою позицію при розгляді адміністративної справи¹. Цей принцип також вимагає відсутності привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

3) *гласності і відкритості судового процесу та його повного фіксування технічними засобами*. За змістом цей принцип, закріплений ст. 129 Конституції України, ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. ст. 2, 10, 11 КАС України, судові засідання та інформація щодо справ, які розглядаються судом, є відкритими, крім випадків, установлених законом. Це означає, що розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито – будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням певних, установлених законом обмежень. З дозволу суду може проводитися трансляція судового засідання, в тому числі й в мережі Інтернет. Судове рішення, ухвалене у відкритому судовому засіданні, оголошується прилюдно. Розгляд справи в закритому судовому засіданні проводиться у випадках, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, необхідності захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках,

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар ... С. 97.

визначених законом. Інформація щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скаррги) або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, у тому числі особи, яка подала таку заяву, вжитих заходів забезпечення позову та (або) доказів, стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого, є відкритою та підлягає невідкладному оприлюдненню на офіційному веб-порталі судової влади України. Ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа, яка не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень в порядку, встановленому законом. Особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та(або) обов'язки, які подали апеляційну чи касаційну скаргу на відповідне рішення, мають право ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії судових рішень. Цей принцип передбачає також, що суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та(або) звукозаписувального технічного засобу, крім випадків, визначених КАС України;

4) **змагальності сторін**. Цей принцип, закріплено ст. 129 Конституції України та ст. ст. 2, 9 КАС України, полягає в доведенні сторонами перед судом своєї позиції у справі (вимог та заперечень) шляхом подання доказів, висловлювання своєї думки щодо переконливості доказів, а також з усіх питань, що виникають під час розгляду справи. Принцип змагальності закріплює активність сторін насамперед у доказовій діяльності. Адже саме сторонам найкраще відомі обставини у справі, саме вони найкраще знають, якими доводами чи доказами ці обставини можна підтвердити;

5) **диспозитивності**. Диспозитивність, як принцип адміністративного судочинства, закріплено ст.ст. 2, 9 КАС України та полягає у наданні сторонам можливості розпоряджатися своїми матеріальними правами, судовими засобами їхнього захисту та процесуальними правами щодо предмета спору, які безпосередньо впливають на виникнення, рух і закінчення адміністративного судочинства. Принцип диспозитивності має прояв у двох основних аспектах. По-перше, суд розглядає адміністративні справи не інакше як за по-

зовною заявою, в межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог лише якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. По-друге, кожна особа, яка звернулася по судовий захист, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд;

6) *офіційного з'ясування всіх обставин у справі*. Виходячи зі змісту принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, що також закріплений ст. ст. 2, 9 КАС України, суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Таким чином, цей принцип обумовлює активну роль суду в адміністративному судочинстві. Активна роль суду в адміністративному судочинстві зумовлена наявністю публічного інтересу і є необхідною для врівноваження процесуального становища сторін. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі є галузевим принципом та властивий лише адміністративному судочинству. Цей принцип можна віднести до розшукових (інквізиційних) принципів. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі гармонійно поєднується в адміністративному судочинстві з принципами змагальності та диспозитивності. Отже, в адміністративному суді процес є змагальним із поєднанням елементів розшукового процесу¹;

7) *обов'язковості судового рішення*. Принцип обов'язковості судового рішення, закріплений ст. 129 Конституції України, ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. ст. 2, 14 КАС України означає, що судові рішення, які набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом;

8) *права на перегляд справи та оскарження судового рішення (забезпечення права на апеляційний перегляд справи та права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом)*. Право на перегляд справи та оскарження судового рішення, як принцип адміністративного судочинства, що закріплений

¹ Ківалов С. В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина ... С. 62.

ст. 129 Конституції України, ст. 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. ст. 2, 13 КАС України, забезпечує учасникам справи, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та(або) обов'язки, можливість домогтися апеляційного перегляду справи, а у визначених КАС України випадках – можливість касаційного оскарження судових рішень суду першої інстанції після їх апеляційного перегляду, а також судових рішень суду апеляційної інстанції;

9) **розумності строків розгляду справи судом.** Зміст принципу розумності строків розгляду справи, що закріплений ст. 129 Конституції України та ст. 2 КАС України, полягає у забезпеченні розгляду і вирішення справи у найкоротший строк, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах;

10) **неприпустимість зловживання процесуальними правами.** Принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами, закріплений у ст. ст. 2 та 45 КАС України, забезпечує можливість використання судом необхідних заходів для забезпечення добросовісного використання учасниками судового процесу їх процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків, припинення зловживання такими правами, зокрема заходів процесуального примусу;

11) **відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб на користь яких ухвалене судове рішення.** Принципом відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення, що закріплений у ст. 2 КАС України, забезпечується компенсація фізичним та юридичним особам понесених грошових витрат у зв'язку із зверненням до суду та розглядом адміністративної справи як у разі задоволення їх позову, так і в разі відмови в задоволенні позову суб'єкта владних повноважень до таких осіб.

21.2. Характеристика системи адміністративних судів

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди України утворюють єдину систему. **Система судоустрою** – це сукупність судових органів (судів), поєднаних спільними цілями та завданнями, принципами організації та діяльності,

найвищим органом якої є Верховний Суд. Систему судоустрою визначено Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів» і побудовано її за принципами територіальності (суди утворюються відповідно до адміністративно-територіального поділу, з урахуванням доступності суду для населення), спеціалізації (суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення) та інстанційності (організація системи судоустрою забезпечує право на перегляд рішення суду нижчої інстанції судом вищої інстанції).

З урахуванням наведених принципів побудови судоустрою його складовою є адміністративні суди. *Адміністративні суди – це органи судової влади, які належать до системи судоустрою та спеціалізуються на розгляді і вирішенні адміністративних справ.*

Система адміністративних судів, як складова судоустрою, складається з:

1) *місцевих адміністративних судів*, якими є окружні адміністративні суди, а також місцеві загальні суди, які у випадках, передбачених КАС України, розглядають як суди першої інстанції окремі категорії адміністративних справ¹. Указом Президента України від 16.11.2004 р. «Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» в системі адміністративних судів утворено (та визначено території – у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць – на яких поширюються їхні повноваження) такі місцеві адміністративні суди: Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим; Вінницький окружний адміністративний суд; Волинський окружний адміністративний суд; Дніпропетровський окружний адміністративний суд; Донецький окружний адміністративний суд; Житомирський окружний адміністративний суд; Закарпатський окружний адміністративний суд; Запорізький окружний адміністративний суд; Івано-Франківський окружний адміністративний суд; Київ-

¹ Розгляд деяких категорій адміністративних справ по першій інстанції місцевими загальними судами (напр., ст. 20 КАС України), передбачений, у першу чергу, з огляду на необхідність забезпечення територіальної доступності правосуддя насамперед для громадян. Місцеві загальні суди при вирішенні таких адміністративних справ набувають прав адміністративного суду – вважаються адміністративними судами у процесуальному сенсі.

ський окружний адміністративний суд; Кіровоградський окружний адміністративний суд; Луганський окружний адміністративний суд; Львівський окружний адміністративний суд; Миколаївський окружний адміністративний суд; Одеський окружний адміністративний суд; Полтавський окружний адміністративний суд; Рівненський окружний адміністративний суд; Сумський окружний адміністративний суд; Тернопільський окружний адміністративний суд; Харківський окружний адміністративний суд; Херсонський окружний адміністративний суд; Хмельницький окружний адміністративний суд; Черкаський окружний адміністративний суд; Чернівецький окружний адміністративний суд; Чернігівський окружний адміністративний суд; Окружний адміністративний суд міста Києва; Окружний адміністративний суд міста Севастополя;

2) *Вищого антикорупційного суду*, який розглядає у порядку адміністративного судочинства як суд першої інстанції справи про застосування санкції, передбачені п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції»;

3) *апеляційних судів з розгляду адміністративних справ*, якими є апеляційні адміністративні суди. Указом Президента України від 29.12.2017 р. «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» в системі адміністративних судів утворено (та визначено відповідні апеляційні округи, у межах яких здійснюються їхні повноваження) такі апеляційні адміністративні суди: Перший апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Донецьку та Луганську області, з місцезнаходженням у містах Донецьку та Краматорську Донецької області; Другий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Полтавську, Сумську та Харківську області, з місцезнаходженням у місті Харкові; Третій апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Дніпропетровську, Запорізьку та Кіровоградську області, з місцезнаходженням у місті Дніпрі; Четвертий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Автономну Республіку Крим і місто Севастополь, з місцезнаходженням у місті Севастополі; П'ятий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Миколаївську, Одеську та Херсонську області, з місцезнаходженням у місті Одесі; Шостий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Київську,

Черкаську, Чернігівську області та місто Київ, з місцезнаходженням у місті Києві; Сьомий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Вінницьку, Житомирську, Хмельницьку та Чернівецьку області, з місцезнаходженням у місті Вінниці; Восьмий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Рівненську та Тернопільську області, з місцезнаходженням у місті Львові;

4) *Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду*, яка переглядає в апеляційному порядку судові рішення в адміністративних справах, що ухвалені Вищим антикорупційним судом;

5) *найвищого суду у системі судоустрою України – Верховного Суду*. У складі Верховного Суду розгляд адміністративних справи здійснюють Касаційний адміністративний суд та Велика Палата Верховного Суду. У Касаційному адміністративному суді створено окремі палати для розгляду справ щодо: податків, зборів та інших обов'язкових платежів; захисту соціальних прав; виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

21.3. Юрисдикція адміністративних судів

Для реалізації покладених на адміністративні суди завдань (завдань адміністративного судочинства) їх, як і будь-які інші органи публічної влади, наділено компетенцією, яка складається із сукупності повноважень. Повноваження адміністративних судів визначають як предмети відання, тобто об'єкти, на яких поширюється судова влада,¹ так і забезпечують можливість вчинення усіх необхідних процесуальних дій для повного, всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справ.

Із поняттям «компетенція» тісно пов'язано поняття «юрисдикція». Під юрисдикцією розуміють встановлену законом правомочність відповідних державних органів вирішувати правові спори та справи про правопорушення, оцінюючи дії суб'єктів з точки зору їх правомірності чи неправомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників; територію у підвідомчості певного органу влади; здійснення правосуддя, а також іншу діяльність із розгляду пра-

¹ Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. Х. : Право, 2011. С. 247.

вових спорів, справ про правопорушення і застосуванню санкцій¹. Незважаючи на багатозначність поняття «юрисдикція», системний аналіз вживання цього поняття стосовно компетенції судів у Конституції та законах України дозволяє дійти висновку, що під юрисдикцією судів розуміється та частина їх компетенції, яка складається з повноважень, що визначають коло правових питань (справ), щодо яких здійснюється правосуддя.

Згідно з ч. 3 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Саме особливості справ, які виступають предметом судового розгляду, є основним критерієм класифікації видів правосуддя і відповідних їм судових процедур. Тому, судовий захист прав, свобод та інтересів здійснюється при відправленні правосуддя різними судами у формі відповідних судових процедур (різновидів судочинства). Отже, з огляду на наявні різновиди судочинства слід розрізняти такі види судової юрисдикції: цивільну, кримінальну, господарську, адміністративну, у справах про адміністративні правопорушення. Під *юрисдикцією адміністративних судів (судовою адміністративною юрисдикцією)*² розуміється сукупність їхніх повноважень,

¹ Цит. по: Ківалов С. В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина ... С. 99-100.

² Для позначення юрисдикції адміністративних судів у КАС України вживається також поняття «адміністративна юрисдикція». Зазначене поняття за своїм змістом є досить широким. Зокрема, адміністративна юрисдикція розглядається і як частина компетенції органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо розгляду адміністративних скарг, застосування заходів адміністративного примусу, у тому числі й накладенню адміністративних стягнень, тощо. У цьому випадку адміністративна юрисдикція не стосується відправлення правосуддя, але пов'язана з реалізацією іншого виду публічно-владної діяльності – публічного адміністрування, і реалізується у відповідних адміністративних процедурах (напр.: Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юридична література, 2008. 288 с.). Проте, у КАС України поняття «адміністративна юрисдикція» та «юрисдикція адміністративних судів» використовуються як тотожні.

якими визначено коло правових питань (справ), щодо яких адміністративними судами може здійснюватися правосуддя у формі адміністративного судочинства.

Розмежування судової юрисдикції за різновидами судочинства та між окремими судами, які вирішують справи у формі відповідного різновиду судочинства, визначено на законодавчому рівні, зокрема у КАС України, і є гарантією права на ефективний судовий захист. За приписом ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен при вирішенні питання щодо його прав та обов'язків має право на справедливий і відкритий розгляд незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. На розвиток указанного положення Європейський суд з прав людини зазначає, що вислів «суд, встановлений законом», що використовується в п. 1 ст. 6, означає всю організаційну структуру судів, охоплюючи не лише питання, що належать до юрисдикції певних категорій судів, а й створення окремих судів та визначення їхньої місцевої юрисдикції (рішення від 12.10.1978 р. у справі «Занд проти Австрії» (*Zand v. Austria*), п. 68). У рішенні від 25.02.1993 р. у справі «Добертен проти Франції» (*Dobbertin v. France*) також зазначено, що ч. 1 ст. 6 Конвенції змушує держави-учасниці організувати їхню судову систему в такий спосіб, щоб їхні суди і трибунали виконували кожну зі своїх функцій, притаманну відповідній судовій установі (п. 44). У рішенні від 20.07.2006 р. у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» зазначено, що відповідно до прецедентної практики Суду термін «встановленим законом» у ст. 6 Конвенції спрямований на гарантування того, «що судова гілка влади у демократичному суспільстві не залежить від органів виконавчої влади, але керується законом, що приймається парламентом»... У країнах з кодифікованим правом організація судової системи також не може бути віддана на розсуд судових органів, хоча це не означає, що суди не мають певної свободи для тлумачення відповідного національного законодавства ... (п. 23). Суд повторює, що ... фраза «встановленого законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», але й дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність... термін «судом, встановленим законом» у п. 1 ст. 6 передбачає «усю організаційну структуру судів, включно з ... питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів»... (п. 24). При цьому, не можна не зазначити, що на теперішній час проблема

розмежування судової юрисдикції залишається однією з найбільш складних як у процесуальній теорії, так і в судовій практиці.

Змістовно будь-який різновид судової юрисдикції, у тому числі й адміністративна, являє собою комплексне утворення, що окреслює компетенцію судів у різних вимірах – як щодо предмета судового розгляду й судової діяльності, так і щодо врахування інстанційності та територіальності побудови системи судоустрою¹. Зрозуміло, що закріплення у КАС України окремо повноважень кожного адміністративного суду щодо кола справ, які вирішуватиме такий суд по певній інстанції залежно від території, на яку поширюється його компетенція, є якщо й можливим, проте недоцільним. Тому, визначення юрисдикції адміністративних судів здійснюється законодавцем за допомогою встановлення низки правил, які у своїй сукупності дозволяють визначити компетентний адміністративний суд для розгляду конкретної справи по певній інстанції. Такі правила, що вміщені насамперед у КАС України, поділяються на три групи, які становлять різновиди судової адміністративної юрисдикції: предметну, інстанційну та територіальну. Правилами предметної юрисдикції окреслюється загальне коло справ, які належить розглядати у порядку адміністративного судочинства. Правила інстанційної юрисдикції дозволяють визначити ланку системи судоустрою, суди якої здійснюватимуть розгляд конкретної справи по певній інстанції. За правилами територіальної юрисдикції визначається конкретний суд серед судів однієї ланки, який розглядатиме справу як суд першої інстанції.

Предметна юрисдикція визначає справи, які є предметом розгляду в адміністративному судочинстві. Такі справи за своїм характером суттєво відрізняються від справ, які розглядаються у порядку інших різновидів судочинства. Саме особливості певних справ й обумовлюють їх вирішення в порядку адміністративного судочинства². Предметна юрисдикція визначається за допомогою двох

¹ Радченко П. І. Судова юрисдикція як міждисциплінарна наукова проблема. *Актуал. пробл. застосування ЦПК та КАС: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф.*, 25–26 січ. 2007 р. / за заг. ред. В. В. Комарова. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2007. С. 75–78.

² На відміну від адміністративного судочинства для визначення кола справ, які підлягають розгляду за правилами цивільного або господарського судочинства, окрім характеру справи (предметна юрисдикція) значення має також її суб'єктний склад (суб'єктна юрисдикція).

критеріїв, тобто передбачених законом умов, за яких певна справа підлягає розглядові за правилами адміністративного судочинства. Насамперед, предметна юрисдикція визначається через законодавче встановлення ознак справ, що мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства (загальний критерій). Окрім цього, за наявності прямої вказівки закону певні справи підлягають розглядові в порядку адміністративного судочинства й за невідповідності згаданим ознакам (спеціальний критерій). Справи (правові питання), які відповідають названим критеріям, позначаються як адміністративні справи. Отже, поняття адміністративної справи є збірною категорією, що відокремлює справи, які розглядаються адміністративними судами від справ, які розглядаються у порядку інших різновидів судочинства.

Загальний критерій полягає у тому, що в адміністративному судочинстві розглядаються певні, визначені законом, публічно-правові спори. Здебільшого адміністративними справами якраз і є передані на вирішення адміністративного суду публічно-правові спори (п. 1 ст. 4 КАС України). Проте, пов'язуючи адміністративну юрисдикцію переважно з публічно-правовими спорами, законодавець не наводить їх чіткого визначення. При цьому, правильне розуміння змісту цієї категорії дозволяє встановити, чи є певний спір публічно-правовим та чи належить його вирішувати саме у порядку адміністративного судочинства. Можна виокремити низку характерних рис публічно-правових спорів, які дозволяють відмежовувати їх від приватноправових спорів (таких, що виникають із господарських, цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин тощо).

По-перше, це характер конкретних правовідносин, з яких виник спір. Спір буде публічно-правовим, якщо спірні права, свободи, інтереси, обов'язки, повноваження реалізуються у публічно-правових відносинах. Саме цей критерій у судовій практиці є основним для відмежування публічно-правових спорів від спорів у сфері приватного права. Якщо реалізація повноважень органу публічної влади відбувається через конкретні правовідносини з іншими суб'єктами, у більшості випадків такі правовідносини будуть якраз публічно-правовими. Проте, в деяких випадках реалізація публічно-владних функцій може відбуватися і через приватноправові відносини. Пов'язано це з тим, що між публічним і приватним правом немає неперехідних кордонів. Вони взаємопов'язані між собою. Наведене

цілком стосується і сфери публічного адміністрування (публічного управління). Здійснення публічної влади хоча й опосередковується перш за все галузями публічного права, але аналіз, наприклад, структури публічно-управлінських відносин, дає змогу стверджувати, що сфера суспільних управлінських відносин є ширшою за сферу цих відносин, урегульованих нормами адміністративного права¹. Управління перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей². У зв'язку з надзвичайно широким обсягом сфери управлінських відносин вони опосередковуються нормами ряду галузей права, але домінуюче значення має право адміністративне та конституційне.³ Отже, правові акти органів публічної влади можуть бути й підставою виникнення господарських, цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових правовідносин (так, відповідно до ч. 4 ст. 11 ЦК України у випадках, встановлених актами цивільного законодавства, цивільні права та обов'язки виникають безпосередньо з актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування). Так, на реалізацію своїх владних функцій органи місцевого самоврядування можуть приймати акти про передачу комунального майна в оренду, які є підставою для укладення відповідних договорів. Якщо спір виникає з приводу такого договору, і при цьому постає питання щодо правомірності акта органу місцевого самоврядування про дозвіл на передачу майна в оренду, цей спір стосується приватноправових відносин, не пов'язаний із захистом прав, свобод чи інтересів у публічно-правових відносинах, і не є публічно-правовим.

Для того, щоб визначити природу конкретних правовідносин, а отже і природу правового спору, необхідно зважати на такі ознаки публічно-правових відносин, за якими їх відрізняють від правовідносин у приватному праві⁴:

¹ Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. проф. Авер'янова В. Б. Київ: Юрінком Інтер, 1998. С. 38.

² Цит. по: Ківалов С. В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина ... С. 107-108.

³ Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. Київ: НАН України. Ін-т держ. і права ім. В. М. Коцького, 1999. С. 19.

⁴ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар ... С. 38.

а) ці відносини пов'язані з виконанням державою чи територіальними громадами своїх публічних функцій, зокрема щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина;

б) у цих відносинах домінує публічно-правовий інтерес (прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не лише для однієї окремої особи, а для значної кількості людей – громади, суспільства);

в) їх урегульовано нормами публічного права (передусім це норми, яких закріплено в актах конституційного, кримінального, адміністративного, фінансового законодавства тощо);

г) як правило, учасником цих відносин є суб'єкт, якого наділено публічно-владними повноваженнями (для визнання відносин публічно-правовими потрібно, щоб суб'єкт, якого наділено публічно-владними повноваженнями, здійснював у цих відносинах ці повноваження; таким суб'єктом, як правило, є державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, якому делеговано відповідні повноваження держави чи місцевого самоврядування).

Реалізація публічно-владних функцій може впливати на права, свободи, інтереси фізичних та юридичних осіб і тоді, коли правовий зв'язок між такими особами і відповідним органом публічної влади не пов'язаний з наявністю конкретних правовідносин (напр., при зверненні по захист інтересу (законного інтересу, охоронюваного законом інтересу), який, поряд із суб'єктивними правами та свободами, є самостійним об'єктом судового захисту – див. ст. 6 КАС України¹). Тому, за відсутності між сторонами спору конкретних

¹ Інтерес (законний інтерес чи охоронюваний законом інтерес) треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам (див. Рішення Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 р. у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). Отже, на відміну від суб'єктивного права сутність законного інтересу полягає у простому

правовідносин, необхідно визначити й інші характерні риси публічно-правового спору, які хоча й переважно охоплюються наведеними ознаками публічно-правових відносин, але мають самостійне значення для визначення характеру правового спору, що виник за відсутності між його сторонами конкретних правовідносин.

Отже, по-друге, публічно-правові спори виникають, як правило, у зв'язку з реалізацією публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування), тобто певних публічно-владних функцій (які мають прояв у відповідних повноваженнях органів публічної влади). Публічна влада реалізується, у тому числі й через здійснення публічного адміністрування. Цей різновид публічно-владної діяльності стосується майже всіх сфер життя суспільства та пов'язаний насамперед з реалізацією виконавчої влади та місцевого самоврядування. Саме через відносини з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування громадяни можуть практично реалізувати більшість із закріплених Конституцією та законами України прав та свобод. Крім того, публічне адміністрування охоплює й відносини, що складаються у внутрішньо організаційній діяльності всередині державних органів, органів місцевого самоврядування тощо. Зважаючи на наведене, переважна більшість публічно-правових спорів виникає саме у сфері публічного адміністрування.

Тому, по-третє, предметом публічно-правового спору (то, заради чого сторони вступають у протиборство) є протиріччя щодо реалізації прав, свобод, інтересів, повноважень у публічно-правових відносинах, а також щодо реалізації публічно-владних (у т.ч. у сфері публічного адміністрування) функцій та пов'язаних із ними прав, свобод, інтересів поза конкретними правовідносинами. При цьому реалізація публічно-владних функцій пов'язана із вчиненням або не вчиненням (бездіяльність) органами держави, місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами, іншими суб'єктами, яким делеговано окремі такі функції конкретних дій на виконан-

юридичному дозволі, відбитому в об'єктивному праві або такому, що випливає з його загального змісту, якій деякою мірою гарантований державою, що виявляється у прагненні суб'єкта користатися конкретним соціальним благом, а також у деяких випадках звертатися за захистом до компетентних органів – з метою задоволення своїх потреб, що не суперечать суспільним і не містить правомочності вимагати від зобов'язаного суб'єкта певних дій або чітко встановлених меж поведінки. А отже, реалізація особою законного інтересу не пов'язана з існуванням між сторонами конкретних правовідносин.

ня наданих владних повноважень. Зовнішній прояв ці конкретні дії отримують у формах публічного адміністрування. Більшість таких форм тягнуть правові наслідки, тобто впливають на права, свободи, інтереси, повноваження, обов'язки інших суб'єктів. До них належать, насамперед, прийняття нормативних чи адміністративних актів, укладення публічно-правових договорів, здійснення інших дій, що тягнуть юридичні наслідки.

Крім того, по-четверте, майже завжди однією із сторін у публічно-правових спорах є суб'єкт, якого наділено публічно-владними повноваженнями, причому саме у зв'язку з їх реалізацією (деякі публічно-правові спори, що є виключенням із наведеного, зазначені, напр., у ст.ст. 275–277 КАС України). Таким суб'єктом є державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, якому делеговані відповідні повноваження держави чи місцевого самоврядування. Стає стороною спору зазначений суб'єкт саме у зв'язку з реалізацією владних повноважень, а не у зв'язку з реалізацією (напр., своєї цивільної правосуб'єктності).

І, нарешті, по-п'яте, розв'язання публічно-правових спорів потребує спеціальних юридичних, у тому числі й судових, процедур, які враховували би специфіку таких спорів. Саме цим, зокрема, обумовлені й особливості адміністративного судочинства (що відображено у принципі офіційного з'ясування всіх обставин у справі, презумпції правомірності вимог позивача фізичної чи юридичної особи тощо). До того ж участь у публічно-правовому спорі органу держави чи місцевого самоврядування (їх посадової чи службової особи) у сукупності з імперативним методом правового регулювання не дозволяють говорити про широке використання та ефективність вирішення публічно-правових спорів у неформальний спосіб¹.

Таким чином, на підставі всього вищезазначеного, *публічно-правовий спір – це втілене у юридично значущих діях сторін протиріччя щодо реалізації прав, свобод, інтересів, повноважень у публічно-правових відносинах, а також щодо реалізації публічно-владних функцій (у т. ч. у сфері публічного адміністрування) та пов'язаних із ними прав, свобод, інтересів поза конкретними правовідносинами.*

Слід взяти до уваги, як уже наголошувалося вище, що в порядку адміністративного судочинства розглядаються не всі, а лише певні,

¹ Цит. по: Ківалов С. В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина ... С. 111.

визначені законом, публічно-правові спори. Для визначення публічно-правових спорів, які є предметом розгляду в адміністративному судочинстві, відмежування їх від публічно-правових спорів, що розглядаються за правилами інших судових процедур, законодавцем використано відповідні ознаки¹.

1. *Визначено сферу публічно-владної діяльності, із здійсненням якої пов'язано публічно-правові спори, що вирішуються у порядку адміністративного судочинства.* Системний аналіз норм КАС України, зокрема, ч. 1 ст. 2, якою визначено завдання адміністративного судочинства, п. 7 ст. 3, який містить дефініцію суб'єкта владних повноважень, дозволяє дійти висновку, що адміністративними судами вирішуються спори у сфері публічно-правових відносин, що пов'язані із здійсненням публічно-владних управлінських функцій (функцій публічного адміністрування). Відповідно до п. 2 ст. 4 КАС України до публічно-правових спорів, які вирішуються у порядку адміністративного судочинства, належать спори, в яких:

а) хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

б) хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

в) хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Отже, публічно-правові спори, які розглядаються у порядку адміністративного судочинства, пов'язано з публічним адмініструванням, як одним із різновидів діяльності органів публічної влади, через який реалізуються, перш за все, виконавча влада та місцеве самоврядування. Публічно-правові спори, що виникають при здійсненні інших видів публічно-владної діяльності (насамперед таких, як законотворчість та правосуддя) до адміністративної юрисдикції не віднесено. У зв'язку з тим, що формування органів публічної влади шляхом виборів, проведення референдуму, припинен-

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар ... С. 129.

ня повноважень народних депутатів України тощо не пов'язано з законотворчою діяльністю парламенту, з відправленням правосуддя, спори що виникають із таких правовідносин також віднесено до адміністративної юрисдикції;

2. Визначено перелік основних категорій (різновидів) публічно-правових спорів, які віднесено до адміністративної юрисдикції. Так, відповідно до ч. 1 ст. 19 КАС України до основних категорій публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів належать, зокрема, спори:

а) фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;

б) адміністратора за випуском облігацій, який діє в інтересах власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

в) з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

г) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

д) що виникають з приводу укладення, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

ж) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом;

з) щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

і) фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

к) щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

л) щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення

яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

м) щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

н) фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі», крім спорів, пов'язаних з укладенням державного контракту (договору) про закупівлю з переможцем спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (договорів) про закупівлю;

о) щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»;

п) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»;

р) із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства;

с) що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу;

3. Визначено публічно-правові спори, на які не поширюється адміністративна юрисдикція. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори що мають вирішуватися у порядку кримінального судочинства та про накладення адміністративних стягнень. Крім того, окремі публічно-правові спори, яких не віднесено до адміністративної юрисдикції, визначено й іншими законами.

Як уже зазначалося, окрім загального критерію визначення предметної адміністративної юрисдикції виокремлюється і спеціальний – за наявності якого загальний критерій не застосовується. Таким критерієм є наявність в законі прямої вказівки на справи, які хоча й не відповідають загальному критерію, проте повинні розглядатися саме у порядку адміністративного судочинства. Отже,

окрім публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства розглядаються й інші справи, які пов'язані з публічно-правовими відносинами, але мають безспірний характер. Предметом судового розгляду при вирішенні таких адміністративних справ є не публічно-правовий спір, а підстави щодо реалізації владних повноважень заявника – суб'єкта владних повноважень щодо застосування (скасування) примусових заходів у випадках, передбачених законом. Інакше кажучи, у цьому випадку суд не вирішує публічно-правовий спір, а здійснює попередній контроль за діями, якими суттєво зачіпаються права громадян та юридичних осіб, надаючи дозвіл на застосування примусових заходів. До таких належать, наперед, справи:

1) за зверненням податкових та митних органів, а саме справи щодо: зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків; підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків; надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі; зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, яких було поміщено у відповідний митний режим; стягнення коштів за податковим боргом; зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на податковий орган; встановлення тимчасового обмеження керівника юридичної особи або постійного представництва нерезидента-боржника у праві виїзду за межі України (ст. 283 КАС України);

2) за зверненням Служби безпеки України щодо включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, виключення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій з такого переліку та надання доступу до активів, що пов'язані з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням (ст. 284 КАС України).

Відповідно до прямої вказівки закону у порядку адміністративного судочинства вирішуються й деякі інші справи, що безпосе-

редньо не пов'язані з вирішенням публічно-правових спорів: щодо відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі (Розділ V КАС України), виконання судових доручень, у тому числі й іноземних судів про надання правової допомоги щодо вручення викликів до суду чи інших документів, допиту сторін чи свідків, проведення експертизи чи огляду на місці, вчинення інших процесуальних дій (ст. ст. 84, 87 КАС України).

Адміністративні справи вирішуються у формі адміністративно-судочинства місцевими загальними судами як адміністративними судами, окружними адміністративними судами, апеляційними адміністративними судами та Верховним Судом, а також Вищим антикорупційним судом та Апеляційною палатою Вищого антикорупційного суду. Указані суди наділено законом різним обсягом компетенції щодо розгляду адміністративних справ. Отже, для визначення компетентного адміністративного суду при розгляді конкретної справи недостатньо лише встановити віднесення її до предметної адміністративної юрисдикції. Необхідно встановити компетенцію конкретного суду щодо розгляду адміністративних справ з урахуванням інстанційності та територіальності побудови системи судоустрою. Зазначеним й обумовлено існування поряд із предметною ще двох різновидів адміністративної юрисдикції – інстанційної та територіальної.

Правила інстанційної юрисдикції дозволяють визначити компетенцію щодо розгляду адміністративної справи різних ланок системи судоустрою на підставі виконуваних ними функцій. Такі функції з розгляду адміністративних справ, що характеризуються особливим процесуальним порядком відкриття провадження, розгляду справи, предметом розгляду, складом суду та підсумковим процесуальним актом позначаються як судові інстанції. КАС України в адміністративному судочинстві передбачено такі інстанції: першу, апеляційну, касаційну. При виробленні правил інстанційної юрисдикції щодо більшості справ дотримується принцип, за яким одній ланці системи судоустрою має відповідати одна інстанція. Це, зокрема, сприяє зрозумілості системи адміністративних судів для пересічного громадянина; забезпечує рівність можливостей щодо оскарження судових рішень шляхом забезпечення для розгляду більшості адміністративних справ однакової кількості судових інстанцій для того, щоб право особи на перегляд судового рішення необґрунто-

вано не обмежувалося; сприяє інстанційній спеціалізації суддів судів різних ланок, що підвищує якість перегляду адміністративних справ.¹ Проте, особливості деяких адміністративних справ потребують їхнього розгляду по першій інстанції судами вищестоящих ланок системи судоустрою (апеляційними адміністративними судами чи навіть Верховним Судом) і апеляційного перегляду судових рішень у певних справах – Верховним Судом.

За правилами інстанційної юрисдикції як суди першої інстанції адміністративні справи розглядають:

1) місцеві загальні суди як адміністративні суди. Відповідно до ч. 1 ст. 20 КАС України місцевими загальними судами як адміністративними судами розглядаються справи:

а) з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

б) пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, а саме: щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій; уточнення списку виборців; оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум; оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб;

в) пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, а саме: щодо примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства; примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України; затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України; продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України; затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про ви-

¹ Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упор. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. С. 82.

знання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні; затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

г) з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у вищенаведених різновидах адміністративних справ;

г) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»;

2) окружні адміністративні суди, що розглядають усі адміністративні справи, окрім тих справ, розгляд яких по першій інстанції здійснюється місцевими загальними судами як адміністративними судами, Вищим антикорупційним судом, апеляційними адміністративними судами, Верховним Судом (ч. 2-3 ст. 20, ч. 2-4 ст. 22 КАС України). Крім того, якщо справа щодо однієї з вимог має розглядатися окружним адміністративним судом, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевим загальним судом як адміністративним судом – така справа розглядається окружним адміністративним судом (ч. 3 ст. 21 КАС України);

3) Вищий антикорупційний суд, що розглядає справи про застосування санкції, передбаченої п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції» – про стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними (ч. 3 ст. 20, ч. 1 ст. 283-1 КАС України).

4) апеляційні адміністративні суди. Відповідно до ч. 2 ст. 22 КАС України апеляційним адміністративним судом в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як судом першої інстанції розглядаються справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії, дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб. Відповідно до ч. 3 ст. 22 КАС України апеляційними адміністративними судами як судами першої інстанції розглядаються справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів

нерухомого майна, що на ній розміщені. Крім того, якщо справа щодо однієї з вимог має розглядатися апеляційним адміністративним судом, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом – така справа розглядається апеляційним адміністративним судом (ч. 4 ст. 21 КАС України);

5) Верховний Суд. Відповідно до ч. 4 ст. 22 КАС України Верховним Судом як судом першої інстанції розглядаються справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, рішень, дій чи бездіяльності органів, які обирають (призначають), звільняють членів Вищої ради правосуддя, щодо питань обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя, звільнення їх з таких посад, бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроекту на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою. Крім того, якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції (ч. 1 ст. 290 КАС України).

За правилами інстанційної юрисдикції як суди апеляційної інстанції адміністративні справи розглядають:

1) апеляційні адміністративні суди, які переглядають в апеляційному порядку судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції (ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 292 КАС України);

2) Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду, що переглядає в апеляційному порядку судові рішення Вищого антикорупційного суду у справах про стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких

така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними (ч. 4 ст. 23, ч. 8 ст. 283-1 КАС України);

3) Верховний Суд, який переглядає в апеляційному порядку судові рішення апеляційних адміністративних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції (ч. 2 ст. 23, ч. 6 ст. 267, ч. 3 ст. 278, ч. 2 ст. 292 КАС України);

4) Велика Палата Верховного Суду, яка переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Верховного Суду, ухвалені ним як судом першої інстанції (ч. 3 ст. 23, ч. 5 ст. 266, ч. 3 ст. 278, ч. 4 ст. 285, ч. 11 ст. 290, ч. 3 ст. 292 КАС України).

За правилами інстанційної юрисдикції судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів як суд касаційної інстанції переглядає Верховний Суд (ст. 24, ст. 327 КАС України).

Для визначення конкретного суду, що розглядатиме адміністративну справу як суд першої інстанції недостатньо лише визначити ланку системи судоустрою, суди якої повноважні розглядати адміністративну справу по першій інстанції. Необхідно визначити конкретний суд серед судів однієї ланки – місцевих загальних судів, окружних адміністративних судів чи апеляційних адміністративних судів (у разі, коли вони розглядають адміністративну справу як суди першої інстанції), який розглядатиме адміністративну справу по першій інстанції залежно від територіальних меж юрисдикції певного суду (території, на яку поширюється компетенція суду). Зазначене й досягається за допомогою правил територіальної юрисдикції. КАС України, залежно від місцезнаходження сторін, характеру спірних правовідносин, наявності зв'язку між справами, встановлено декілька різновидів територіальної юрисдикції (підсудності):

1) альтернативну територіальну юрисдикцію, за правилами якої справа розглядається адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) позивача (одного з позивачів) або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача (одного з відповідачів) – залежно від вибору позивача (позивачів). Надання позивачеві можливості у цьому випадку обирати суд для розгляду справи зумовлено, зокрема, необхідністю забезпечення доступності правосуддя у територіальному вимірові, що має важливе

значення в адміністративному судочинстві з огляду на існування дуже часто нерівних фактичних можливостей у фізичної особи та представника суб'єкта владних повноважень щодо прибуття до суду. Відповідно до ч. 1 ст. 25 КАС України адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, яких прийнято (вчинено, допущено) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Відповідно до ч. 2 ст. 21 КАС України, якщо справа щодо пов'язаних вимог за правилами територіальної юрисдикції може розглядатися різними місцевими адміністративними судами, то її розглядає один з цих судів за вибором позивача. Відповідно до ч. 1 ст. 288 КАС України позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України подаються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органу охорони державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. Відповідно до ч. 2 ст. 25 КАС України у разі невизначеності територіальної юрисдикції адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача. Таким чином, правила альтернативної територіальної юрисдикції поширюється на всі справи, окрім тих, які підпадають під дію інших різновидів територіальної юрисдикції;

2) територіальну юрисдикцію за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача. Відповідно до ст. 26 КАС України позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування. Позови до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім міс-

цезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

3) територіальну юрисдикцію за місцезнаходженням позивача. Відповідно до ч. 1 ст. 280 КАС України у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань зазначені органи негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо)¹;

4) виключну територіальну юрисдикцію, за правилами якої справа розглядається адміністративним судом, що прямо визначено в законі, незалежно від місця проживання (перебування, знаходження) сторін. Правило щодо розгляду певних категорій адміністративних справ одним конкретним адміністративним судом серед інших судів певної ланки системи судоустрою встановлюється з метою забезпечення сприятливих умов для правильного та оперативного їх вирішення з огляду на специфіку предмета спору, знаходження за місцем діяльності суду основної маси доказів та місцезнаходження (проживання, перебування) сторін тощо. Так, відповідно до ч. 1 ст. 27 КАС України справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, визначе-

¹ При цьому фактично місцезнаходження органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, що мають право звернутися до окружного адміністративного суду із зазначеною позовною заявою, збігається з місцем проведення мирних зібрань (Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди (2-е вид. допов.). Київ: Юстініан, 2009. С. 727). Отже, для правильного та своєчасного розгляду таких справ (зважаючи на скорочені строки розгляду, знаходження основної маси доказів тощо), значення має їх розгляд за місцем проведення мирних зібрань. Тому для таких справ доцільно встановити правило їх розгляду саме за місцем проведення мирних зібрань (виключна територіальна юрисдикція), як, до речі, це зроблено для справ про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ч. 1 ст. 281 КАС України).

них цим Кодексом, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їх посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 27 КАС України справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту тощо;

5) територіальну юрисдикцію за ухвалою суду вищої інстанції – за правилами цього різновиду територіальної юрисдикції конкретний суд серед судів однієї ланки для розгляду справи визначається на підставі ухвали суду вищої інстанції. Відповідно до ст. 28 КАС України, якщо однією із сторін у справі є суд (місцевий чи апеляційний адміністративні суди) або суддя суду, до компетенції якого віднесено розгляд цієї справи – суд, який розглядатиме справу, визначається серед інших судів цієї ланки ухвалою суду вищої інстанції. Отже, зазначене правило спрямовано на гарантування неупередженості та об'єктивності суду та базується на принципові *nemo esse debet iudex in propria causa* (ніхто не може бути суддею у своїй власній справі). Це правило, зважаючи на статус найвищого органу в системі судоустрою України, не застосовується щодо справ, в яких однією із сторін є Верховний Суд або суддя цього суду;

6) територіальну юрисдикцію за зв'язком справ, за правилами якої позов розглядатиметься адміністративним судом, який розглядає іншу, пов'язану з таким позовом адміністративну справу. Цей різновид територіальної юрисдикції має місце у випадку, коли між справами існує об'єктивний зв'язок і тому створює ліпші умови для дослідження всіх матеріалів справи, економії часу і процесуальних

засобів¹ та дозволяє розглянути усі вимоги в одному провадженні. Зв'язок справ має місце при пред'явленні зустрічного позову (ст. 177 КАС України) та позову третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору (ст. 49 КАС України). Обидва такі позови пред'являються до суду, на розгляді якого знаходиться справа за первісним позовом.

При визначенні територіальної юрисдикції адміністративних справ слід врахувати, що у разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин під час воєнного або надзвичайного стану, у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами справи, на які поширюється територіальна юрисдикція такого суду, розглядаються іншими судами того самого рівня. Для забезпечення можливості розгляду таких справ законодавець запровадив правила щодо тимчасової зміни територіальної юрисдикції. Відповідно до ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, територіальна юрисдикція такого суду передається до суду, який найбільш територіально наближений до суду, який не може здійснювати правосуддя, або іншого визначеного суду. У разі неможливості здійснення Вищою радою правосуддя такого повноваження воно здійснюється за розпорядженням Голови Верховного Суду.

21.4. Інші судові засоби захисту публічних прав приватних осіб

Права, свободи, інтереси приватних осіб, реалізація яких пов'язана із здійсненням публічно-владних функцій, зокрема і функцій публічного адміністрування, можуть захищатися не лише адміністративними судами, але й у порядку інших різновидів судочинства. Як уже з'ясовано у попередньому параграфі, предметна юрисдикція адміністративних судів охоплює лише певні, визначені законом, публічно-правові спори а також деякі безспірні справи, що пов'язані із публічно-правовими відносинами. Зрозуміло, що сфе-

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар ... С. 83.

ра публічно-правових відносин, у тому числі й за участі приватних осіб, є ширшою за сферу юрисдикції адміністративних судів.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 ЦПК України у порядку цивільного судочинства розглядаються справи, що виникають із цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється у порядку іншого судочинства. Отже, цивільна юрисдикція має універсальний характер і визначається методом виключення – у порядку цивільного судочинства розглядаються усі справи, які не віднесено до інших судових юрисдикцій. Крім того, ЦПК України прямо передбачений розгляд певних справ, що виникають із публічно-правових відносин, в порядку цивільного судочинства. За наведених умов права, свободи, інтереси приватних осіб, пов'язані із публічно-правовими інтересами захищатимуться у порядку, передбаченому ЦПК України. Так, до цивільної юрисдикції належать справи про надання особі психіатричної допомоги у примусовому порядку (Глава 10 Розділу IV ЦПК України) та про примусову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу (Глава 11 Розділу IV ЦПК України). Такі справи пов'язані, зокрема, з необхідністю запобігання небезпеки для оточуючих і тим самими спрямовані на забезпечення публічних інтересів. У порядку цивільного судочинства розглядаються також і публічно-правові спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця під час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до ЦПК України (Розділ VII ЦПК України).

У порядку господарського судочинства, відповідно до ст. 20 ГПК України розглядаються справи у спорах, що виникають у зв'язку із здійсненням господарської діяльності, та інші справи у визначених законом випадках. Зокрема, відповідно до п. 7 ч. 1 та п. 6 ч. 2 ст. 20 ГПК України у порядку господарського судочинства розглядаються справи публічно-правового характеру у спорах, що виникають з відносин, пов'язаних із захистом економічної конкуренції, обмеженням монополізму в господарській діяльності, захистом від недобросовісної конкуренції, в тому числі у спорах, пов'язаних з оскарженням рішень Антимонопольного комітету України, а також справи за заявами органів Антимонопольного комітету України з питань, віднесених законом до їх компетенції. У порядку господарського

судочинства розглядаються також і публічно-правові спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця під час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до ГПК України (Розділ VI ГПК України).

Питання щодо захисту публічних прав приватних осіб вирішуються і під час здійснення кримінального судочинства та судочинства у справах про адміністративні правопорушення. У порядку кримінального судочинства, що встановлений КПК України, здійснюється правосуддя у кримінальних провадженнях (кримінальних справах) щодо вчинення діянь, передбачених законом України про кримінальну відповідальність. Крім безпосереднього розгляду кримінальних справ, захист прав, свобод, інтересів приватних осіб у порядку кримінального судочинства здійснюється під час розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора під час досудового розслідування, а також на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ст. 303 КПК України), під час вирішення питань щодо виконання вироку (ст. 537 КПК України) тощо. Розгляд справ про адміністративні правопорушення, велика кількість яких вирішується у судовому порядку, а також апеляційний перегляд постанови судді у справі про адміністративне правопорушення, здійснюється у порядку, встановленому Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Окремо слід зазначити, що необхідність перевірки правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень у зв'язку з порушенням публічних прав, свобод, інтересів приватної особи може виникнути й під час вирішення спору приватно-правового характеру. За усталеною правовою позицією Великої Палати Верховного Суду спір буде мати приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу, як правило, майнового, конкретного суб'єкта, що підлягає захисту у спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть і в тому випадку, якщо до порушення приватного права чи інтересу призвели управлінські дії суб'єктів владних повноважень (напр., постанови Великої Палати Верховного Суду від 16.05.2018 р. у справі № 337/2535/17, від

05.06.2018 р. у справі № 805/4506/16-а, від 27.06.2018 р. у справі № 815/6945/16). Таким чином, навіть якщо порушено право особи у публічно-правових відносинах, але спір обумовлений головним чином порушенням або загрозою порушення приватного права такої особи – спір буде приватноправовим та, відповідно, розглядатиметься у порядку цивільного або господарського судочинства. Отже, у цьому випадку вимоги щодо визнання неправомірними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень будуть похідними від вимог про захист приватного права особи. Тому, зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 19 КАС України адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватноправовому спорі і заявлені разом з ними, якщо цей спір підлягає розглядові в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і знаходиться на розглядові відповідного суду.

За загальним правилом об'єднання в одне провадження кількох вимог, яких належить розглядати у порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом, не допускається (ч. 6 ст. 21 КАС України). Таке є можливим лише у випадках, прямо дозволених законом. Так, відповідно до ч. 5 ст. 21 КАС України вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, або вимоги про витребування майна, вилученого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше такі вимоги вирішуються судами у порядку цивільного або господарського судочинства.

Глава 22

ПОЗАСУДОВИЙ ЗАХИСТ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ, СВОБОД ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПРИВАТНИХ ОСІБ

22.1. Поняття та предмет адміністративного оскарження

Адміністративне оскарження є основним позасудовим способом захисту публічних прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, який реалізується приватною особою, яка вважає, що прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес, або процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси шляхом подання скарги до уповноваженого адміністративного органу (суб'єкта розгляду скарги).

В законодавстві поняття «адміністративного оскарження» відсутнє. Не вироблено єдиного підходу до його розуміння і в теорії адміністративного права¹.

Адміністративне оскарження як правовий інститут являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією фізичною чи юридичною особою права на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади шляхом подання скарги до органу виконавчої влади (посадової особи), що уповноважений здійснювати їх розгляд та вирішення².

Характерними рисами (перевагами) адміністративного оскарження є:

¹ Адміністративне оскарження розглядається як інститут адміністративного права; як факультативна стадія адміністративної процедури; як окрема (самостійна) адміністративна процедура; як спосіб захисту публічних прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації; як звернення приватної особи до уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації із вимогою захистити її публічні права, свободи та законні інтереси.

² Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Київ, 2006. 19 с. С. 8.

оперативність – адміністративне оскарження здійснюється в значно стислі строки для подання скарги та її розгляду (в порівнянні із оскарженням в судовому порядку). У зв'язку з цим, ініціація адміністративного оскарження здійснюється або під час вирішення справи, або одразу після цього. Оперативність адміністративного оскарження забезпечується законодавчим встановленням строків подання скарги та граничних строків розгляду скарг, а також визначенням наслідків їх недодержання суб'єктом розгляду скарги, зокрема повне задоволення скарги (за принципом «мовчазної згоди»);

мінімальна формалізація – адміністративне оскарження вважається простим (в порівнянні із оскарженням в судовому порядку) способом захисту публічних прав, свобод та законних інтересів, реалізація якого (оформлення та подання скарги) може здійснюватися приватною особою самостійно та не вимагає наявності спеціальних знань. Крім того, адміністративне оскарження дозволяє оцінити дії, що оскаржуються не тільки з точки зору законності, але і доцільності та соціальної справедливості¹. Цій рисі адміністративного оскарження також кореспондує встановлений положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» обов'язок адміністративних органів зазначати в адміністративних актах інформацію про спосіб, порядок і строк оскарження (у т.ч. найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги), який спрямовано на максимальне спрощення реалізації права на адміністративне оскарження;

безоплатність – за загальним правилом подання скарг скаргниками та їх розгляд суб'єктами розгляду скарг здійснюється на безоплатній основі, тобто не передбачено внесення плати скаргником ні до, ні після розгляду скарги. Ця ознака відрізняє адміністративне оскарження від інших способів як позасудовому захисту прав [напр., медіації², проведення якої вимагає оплати послуг медіатора (медіаторів) та відшкодування витрат на здійснення підготовки до медіації та її проведення], так судового захисту (в більшості випадків вимагає сплати судового збору). В окремих випадках, спеціальними нормативними актами передбачається справляння плати

¹ Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Київ, 2006. 19 с. С. 12.

² Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 р. № 1875-IX. Дата оновлення: 16.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#top>.

за подання скарги (напр., в абз. 4 ч. 2 ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі»¹ встановлено, що за подання скарги до органу оскарження² справляється плата через електронну систему закупівель, розмір якої визначається КМУ³), проте це є скоріше виключенням ніж загальним правилом;

економічність – адміністративне оскарження дозволяє як державі в цілому, так і окремим адміністративним органам оптимізувати (зекономити) ресурси під час захисту публічних прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, у т.ч. за рахунок зменшення навантаження на судову владу, оскільки розгляд скарг здійснюється в рамках системи суб'єктів публічної адміністрації, які функціонують на постійній основі, та дозволяє їм самостійно виправляти допущені помилки;

результативність – за результатом розгляду адміністративної скарги уповноваженим органом може бути прийнято рішення по суті, на відміну від судового розгляду, у випадках коли суд не може втручатися в дискреційні повноваження органів публічної адміністрації⁴.

Результативність адміністративного оскарження ілюструє такий приклад: суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може видати сам адміністративний акт (ліцензію, дозвіл на будівництво тощо), і особа в будь-якому разі ще чекатиме, поки адміністративний орган виконає судове рішення⁵.

Таким чином, *адміністративне оскарження* – це встановлений законодавством позасудовий спосіб захисту публічних прав, свобод

¹ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

² Звернімо увагу, що згідно з п. 5 ч. 2 ст. 1 Закону України «Про адміністративні процедури» його дія не поширюється на відносини, що виникають під час оскарження процедур публічних закупівель.

³ Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження: Постанова КМУ від 22.04.2020 р. № 292. Дата оновлення: 26.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/292-2020-%D0%BF#top>.

⁴ Михайлюк Я. Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку. *Юридичний вісник*. 2020. № 4. С. 125-131. С. 127.

⁵ Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / за заг. ред. Тимошука В. П. Київ: ФОРМИШАЛОВ Д. В., 2019. 460 с. С. 361.

та законних інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, який здійснюється шляхом подання скарг на адміністративні акти, процедурні рішення, дії чи бездіяльність до уповноважених суб'єктів, з вимогами захисту, поновлення або визнання порушених публічних прав, свобод та законних інтересів.

Правове регулювання адміністративного оскарження здійснюється великою кількістю нормативних актів, законів України та підзаконних актів. Загальним нормативним актом, положеннями якого визначались основні засади адміністративного оскарження, тривалий час залишався Закон України «Про звернення громадян»¹. Разом з цим, його положення навряд чи можна вважати загальними стосовно адміністративного оскарження, зокрема через поширення дії Закону України «Про звернення громадян» лише на фізичних осіб та розгляд звернень громадян самостійним засобом забезпечення законності у публічному адмініструванні².

Загальним нормативним актом, покликаним упорядкувати засади адміністративного оскарження є Закон України «Про адміністративну процедуру»³ від 17.02.2022 р.⁴ Формально сфери дії законів України «Про адміністративну процедуру» та «Про звернення громадян» в частині розгляду скарг не розмежовано⁵.

Поряд з цим, особливості адміністративного оскарження в окремих сферах публічного адміністрування або з певних питань вста-

¹ Про звернення громадян: Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

² Детальніше див.: главу 20 цього підручника.

³ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-ІХ. Дата оновлення: 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>.

⁴ Відповідно до п. 1 розділу ІХ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про адміністративну процедуру» цей Закон набирає чинності через 18 місяців з дня його опублікування, а саме з **15.12.2023 р.**

⁵ В п. 1 ч. 2 ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлено, що дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час розгляду *звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації* щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин. З цього вбачається, що на відносини, які виникають під час розгляду інших видів звернень, зокрема заяв, клопотань, скарг, дія Закону України «Про адміністративну процедуру» поширюється.

новлюються великою кількістю спеціальних нормативних актів, зокрема Податковий кодекс України¹, Митний кодекс України², Кодекс України про адміністративні правопорушення³, закони України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»⁴, «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»⁵, «Про оренду державного та комунального майна»⁶, «Про ліцензування видів господарської діяльності»⁷, «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні»⁸ тощо. Співвідношення між собою норм Закону України «Про адміністративну процедуру» та норм цих нормативних актів, які встановлюють особливості адміністративного оскарження, здійснюється за правилом співвідношення *загальних* (норми Закону України «Про адміністративну процедуру») та *спеціальних* (норми зазначених нормативних актів) норм.

Під *предметом адміністративного оскарження* розуміється визначне законодавством коло питань, передусім форм (інструментів) діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які можуть переглядатись у порядку адміністративного оскарження. В науковій літературі за-

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

² Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Дата оновлення: 01.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. Дата оновлення: 20.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

⁴ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. Дата оновлення: 25.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15/conv#Text>.

⁵ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15/conv#Text>.

⁶ Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 р. № 157-IX. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#top>.

⁷ Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#top>.

⁸ Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні: Закон України від 15.07.2021 р. № 1667-IX. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-20#Text>.

значається, що предмет оскарження є узагальнюючою юридичною категорією, яка у конкретних відносинах оскарження завжди буде виступати в одному зі своїх проявів – рішення, дія або бездіяльність¹.

В законодавстві поняття «предмет адміністративного оскарження» також використовується з метою позначення питання, для вирішення якого було подано скаргу². Аналогічним чином це поняття вживається і в спеціальних нормативних актах³.

Аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» свідчить, що предметом адміністративного оскарження можуть бути:

- адміністративні акти⁴;
- процедурні рішення⁵;
- процедурні дії⁶;
- бездіяльність адміністративних органів.

Усі адміністративні акти, прийняття чи виконання яких порушує або може порушити права, свободи чи законні інтереси осіб, можуть бути оскарженими.

¹ Лученко Д. В. Про предмет оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 13. С. 103-108. С. 107.

² Наприклад, предметом адміністративного провадження є питання, з приводу яких воно було розпочато (п. 4 ч. 1 ст. 28, п. 1 ч. 1 ст. 65 Закону України «Про адміністративну процедуру»); суб'єкт розгляду скарги може об'єднати в одне адміністративне провадження декілька справ із скаргами того самого скаржника або скарги кількох скаржників з того самого **питання (предмета)** (ч. 2 ст. 83 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

³ Наприклад, предметом оскарження, у відповідності до положень п. 1 ч. 2 ст. 24 Митного кодексу України, є рішення, дії або бездіяльність митних органів, які оскаржуються.

⁴ Адміністративним актом, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», є рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). Детальніше див.: главу 15 цього підручника.

⁵ Процедурне рішення, згідно з п. 10 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», це рішення адміністративного органу, що приймається під час розгляду справи, але яким справа не вирішується по суті.

⁶ Процедурна дія, згідно з п. 9 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», це дія адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду справи, але якою справа не вирішується по суті.

Процедурні рішення та дії за загальним правилом оскаржуються після прийняття адміністративного акта.

До моменту прийняття адміністративного акта можна оскаржити лише визначений перелік процедурних рішень та дій, які унеможливають початок або здійснення адміністративного провадження, а також реалізацію окремих прав їх учасників. Так, згідно з ч. 3 ст. 78 Закону України «Про адміністративну процедуру», до моменту прийняття адміністративного акта можна оскаржити:

- 1) відмову щодо початку адміністративного провадження;
- 2) відмову в наданні статусу заінтересованої особи;
- 3) відмову щодо відводу посадової особи адміністративного органу (члена колегіального органу) або особи, яка сприяє розгляду справи;
- 4) рішення про зупинення або закриття адміністративного провадження;
- 5) відмову в наданні доступу до матеріалів справи або обмеження права особи на ознайомлення з такими матеріалами;
- 6) іншу процедурну дію та/або процедурне рішення у визначених законом випадках. Це положення залишає можливість для законодавця передбачати у спеціальному (тематичному) законодавстві процедурні дії та рішення, що можуть бути оскаржені самостійно¹. Так, напр., зі змісту абз. 2 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про адміністративну процедуру» вбачається можливість оскарження повідомлення про залишення заяви без руху.

Бездіяльність адміністративного органу оскаржується у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або зволікання з розглядом справи (прийняттям процедурного рішення та/або вчиненням процедурної дії) (ч. 5 ст. 78 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Для повного розуміння адміністративного оскарження необхідним є його відмежування від судового захисту публічних прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. Окрім вже відзначених відмінностей адміністративного оскарження та судового захисту, важливим є визначення послідовності їх реалізації та можливостей одночасного застосування.

¹ Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» ... С. 367.

Як суб'єктивні права і адміністративне, і судове оскарження реалізуються за вибором особи, проте, послідовність їх реалізації має свої особливості. Так, адміністративне оскарження може передувати судовому оскарженню, окрім того можливим є звернення до суду, навіть, до завершення адміністративного оскарження, що передбачається в абз. 3 п. 1 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп¹. Після вирішення справи в судовому порядку, адміністративне оскарження не допускається.

У разі звернення до суду одночасного з поданням скарги в порядку адміністративного оскарження або під час адміністративного оскарження розгляд скарги припиняється².

22.2. Принципи адміністративного оскарження

Адміністративне оскарження як вид адміністративно-юрисдикційної діяльності здійснюється у відповідності до принципів.

¹ У справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи): Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп. Дата оновлення: 25.11.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text>.

² Наприклад, у разі якщо рішення, дії або бездіяльність митного органу одночасно оскаржуються до митного органу вищого рівня та до суду і суд відкриває провадження у справі, розгляд скарги митним органом вищого рівня припиняється (ч. 10 ст. 26³ Митного кодексу України); контролюючий орган залишає скаргу без розгляду повністю або частково у разі, якщо платник податків оскаржив до суду рішення контролюючого органу (абз. 7 п. 4 Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 21.10.2015 р. № 916); резидент Дія Сіті втрачає право на оскарження рішення про втрату статусу резидента Дія Сіті в адміністративному порядку, а розпочаті процедури адміністративного оскарження підлягають припиненню, якщо резидент Дія Сіті оскаржив таке рішення до суду (ч. 8 ст. 10 Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні») тощо.

Принципи адміністративного оскарження засновуються на принципах адміністративного права¹ та є основними засадами, які визначають зміст та призначення адміністративного оскарження. В літературі зазначається, що принципи оскарження в адміністративному праві, по-перше, мають відображати саме специфіку даного інституту і не змішуватися із загальноправовими принципами та галузевими принципами адміністративного права, а по-друге, відображати засади співвідношення між судовим та адміністративним оскарженням².

Особливого значення у контексті принципів адміністративного оскарження набувають принципи адміністративної процедури, оскільки ч. 2 ст. 3 Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлено, що особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ, у т.ч. адміністративного оскарження, встановлені спеціальними нормативними актами, повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним Законом України «Про адміністративну процедуру». Отже, принципи адміністративної процедури першочергово застосовуються під час загального адміністративного оскарження та адміністративного оскарження, визначеного спеціальними нормативними актами.

Охарактеризуємо основні принципи адміністративної процедури з урахуванням особливостей адміністративного оскарження:

1) *верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності* – вимагає від адміністративного органу керуватися положенням, відповідно до якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 1 ст. 5). Оскільки під час адміністративного оскарження здійснюється перегляд справ і прийнятого адміністративного акта, значення верховенства права набуває особливого значення і зобов'язує суб'єкта розгляду скарги захищати права, свободи та інтереси осіб;

¹ Детальніше про принципи адміністративного права див.: главу 2 цього підручника.

² Лученко Д. В. Про теоретичні і практичні проблеми розвитку інституту оскарження в адміністративному праві України. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук пр. Харків: Право, 2012. Вип. 23. 360 с. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/1126>. С. 242.

2) *рівність перед законом* – передбачає рівність усіх фізичних та юридичних осіб незалежно від будь-яких ознак¹ та обставин під час адміністративного оскарження та обов'язок адміністративних органів забезпечувати однакове ставлення до всіх осіб;

3) *обґрунтованість* – покладає на суб'єкта розгляду скарги обов'язок забезпечувати належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджувати докази та інші матеріали справи, а також враховувати усі обставини, що мають значення для розгляду скарги. Цей принцип сприяє формуванню одноманітної правозастосовної практики суб'єктів розгляду скарг, оскільки передбачає обов'язок у разі зміни оцінки та висновків в однакових чи подібних справах, надати належне обґрунтування такої зміни;

4) *безсторонність (неупередженість) адміністративного органу* – означає, що суб'єкти розгляду скарг зобов'язані забезпечувати однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження, а також не допускати неправомірної заінтересованості в результатах розгляду та вирішення справи, у т.ч. вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів під час розгляду скарг;

5) *добросовісність і розсудливість* – зобов'язує суб'єкта розгляду скарги діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом, тобто розгляду скарги та перегляду справи, керуватися здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства.

Зміст цього принципу поширюється й на скажників, зобов'язуючи їх здійснювати надані їй права добросовісно та не зловживати ними;

6) *пропорційність* – передбачає, що адміністративне оскарження та прийняття за його результатом адміністративних актів має здійснюватися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи

¹ Такими ознаками, згідно з ч. 1 ст. 7 Закону України «Про адміністративну процедуру» *стосовно фізичних осіб* є, зокрема: раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, вік, стан здоров'я, етнічне та соціальне походження, громадянство, сімейний та майновий стан, місце проживання, мовні або інші ознаки; та *стосовно юридичних осіб* – організаційно-правова форма, форма власності, підпорядкування, місцезнаходження, місце створення та реєстрації, законодавство, відповідно до якого створено юридичну особу, та інші ознаки чи обставини.

і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт, негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими;

7) *відкритість* – вимагає від суб'єкта розгляду скарги забезпечувати реалізацію права скаржника на доступ до інформації, що пов'язана з розглядом його скарги, що включає права знати про початок адміністративного провадження за скаргою, на участь у такому провадженні, на ознайомлення з матеріалами відповідної справи, на отримання прийнятого за скаргою рішення;

8) *своєчасність і розумний строк* – більш доречною є окрема характеристика своєчасності та розумності строків, взаємопов'язаних, але різних темпоральних вимог, об'єднаний у цьому принципі.

Своєчасність, передбачається у ч. 2 ст. 13 Закону України «Про адміністративну процедуру» та вимагає від адміністративного органу розглядати скаргу до настання обставин, за яких її розгляд, у т.ч. прийняття адміністративного акта за результатом її розгляду, може втратити актуальність. Спеціальних положень, спрямованих на забезпечення дотримання своєчасності під час адміністративного оскарження, немає, у зв'язку з цим, слід керуватися цим принципом безпосередньо.

Розумність строків передбачено у ч. 1 ст. 13 Закону України «Про адміністративну процедуру» і полягає вона у тому, що адміністративний орган розглядає скаргу (у т.ч. вчиняє відповідні процедурні дії та/або приймає процедурні рішення) у найкоротший строк, достатній для її розгляду, але не пізніше граничних строків, визначених законом. Розумність строків під час адміністративного оскарження забезпечується встановленням граничних строків перегляду справи за скаргою (ч. 3 ст. 34 Закону України «Про адміністративну процедуру»), а також строками розгляду скарг, визначених спеціальними нормативними актами;

9) *ефективність* – вимагає від адміністративного органу організувати розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб, із вчиненням процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення справи (ст. 14). Аналогічне значення має цей принцип і під час адміністративного оскарження, зобов'язуючи суб'єкта розгляду скарги здійснювати розгляд скарг у максимально простий та ефективний спосіб;

10) *презумпція правомірності дій та вимог особи* – передбачає, що дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи (ч. 1 ст. 15). Разом із тим, для цілей адміністративного оскарження більш значущою є інша складова змісту цього принципу, яка встановлює, що сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності. У такому разі, якщо має місце неоднозначне (множинне) трактування норм права, суб'єкт розгляду скарги повинен їх тлумачити на користь скажника;

11) *офіційність* – передбачає, що адміністративний орган, у т.ч. під час адміністративного оскарження, зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи (ч. 1 ст. 16). При цьому, забороняється зобов'язувати особу самостійно отримувати необхідні документи та інші докази, якщо такий обов'язок не визначено законом, а також вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні цього або іншого адміністративного органу.

В аспекті адміністративного оскарження зміст цього принципу знаходить своє відображення у положеннях ч. 5 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру», якими передбачено, що суб'єкт розгляду скарги під час здійснення адміністративного провадження за скаргою користується правами і виконує обов'язки, визначені цим Законом для адміністративного органу, та може здійснювати перегляд справи у повному обсязі, у тому числі збирати додаткові докази;

12) *гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні* – визначає право скажника бути заслуханим суб'єктом розгляду скарги під час її розгляду. Під час адміністративного оскарження реалізація цього принципу здійснюється, зокрема, шляхом заслуховування учасників адміністративного провадження, що відбувається на стадії підготовки та перегляду справи за скаргою (ч. 2 ст. 84);

13) *гарантування ефективних засобів правового захисту* – є засадничим принципом адміністративного оскарження, зміст якого

передбачає право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу у порядку адміністративного оскарження та/або в судовому порядку (ч. 1 ст. 18).

Відповідно до цього принципу на адміністративний орган покладається обов'язок повідомляти особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи. Конкретизація цього обов'язку здійснюється в інших положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру», що передбачають обов'язковість інформування осіб стосовно адміністративного оскарження¹.

22.3. Суб'єкти процедури адміністративного оскарження

До суб'єктів процедури адміністративного оскарження належать:

- 1) суб'єкт розгляду скарги;
- 2) скаржник;
- 3) особи, які сприяють розглядові скарги.

Суб'єктом розгляду скарги є:

1) адміністративний орган вищого рівня – за загальним правилом, суб'єктом розгляду скарги є адміністративний орган вищого

¹ Наприклад, у повідомленні про залишення заяви без руху зазначаються також способи, порядок та строки оскарження рішення про залишення заяви без руху (абз. 2 ч. 1 ст. 43); повідомлення про прийняття адміністративного акта, що стосується великої кількості осіб здійснюється із зазначенням строків та порядку його оскарження (ч. 4 ст. 59, ч. 2 ст. 75); адміністративний орган інформує учасника адміністративного провадження про можливі негативні наслідки його неучасті у провадженні та ненадання пояснень та/або заперечень у справі, у т.ч. у разі оскарження адміністративного акта (абз. 3 ч. 1 ст. 63); адміністративний акт, прийнятий в усній формі, доводиться до відома учасників із зазначенням способів, порядку і строків оскарження акта (абз. 1 ч. 3 ст. 70); у заключній частині адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї певний обов'язок, зазначаються строки і порядок його оскарження (у т.ч. найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду, до якого особа може подати позов) (абз. 6 ч. 1 ст. 71); мотивування (обґрунтування) адміністративного акта в письмовій формі повинно забезпечувати особі можливість правильно його зрозуміти та реалізувати своє право на оскарження адміністративного акта (абз. 2 ч. 1 ст. 72).

рівня, якщо іншого суб'єкта не передбачено законом (абз. 1 ч. 1 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру»). У положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру» немає визначення поняття «адміністративний орган вищого рівня», а також не встановлено порядку та критеріїв їх визначення.

У зв'язку із цим, визначення адміністративного органу вищого рівня у кожному конкретному випадку здійснюється в залежності від місця адміністративного органу¹ в системі відповідних органів. Так, напр., щодо районної державної адміністрації (її структурних підрозділів) адміністративним органом вищого рівня буде відповідна обласна державна адміністрація (її структурний підрозділ); щодо територіальних органів міністерств – відповідне міністерство.

Спеціальними нормативними актами використовується загальне правило, відповідно до якого скарга подається до органу вищого рівня. При визначенні адміністративного органу вищого рівня зазвичай використовуються два підходи: а) шляхом визначення органів, які є органами вищого рівня в конкретній сфері, напр., митним органом вищого рівня є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику – Державна митна служба України (п. 4 ч. 2 ст. 24 Митного кодексу України); контролюючими органами вищого рівня є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику (Державна податкова служба України), – для територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, їх структурних підрозділів (у т.ч. для державних податкових інспекцій) (п. 55.2 ст. 55 Податкового кодексу України); б) шляхом розмежування скарг, які подаються до конкретних органів, напр., у сфері державної реєстрації чітко визначається, які скарги подаються до територіальних органів Мін'юсту, а які безпосередньо до Мін'юсту (ч. 2 ст. 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», ч. 2 ст. 34 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»);

¹ Слід нагадати, що під *адміністративним органом*, згідно з п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», розуміється орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.

2) *центральный орган виконавчої влади* – суб'єктом розгляду скарги, пов'язаної із здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження¹ (абз. 2 ч. 1 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Стосовно кожного делегованого повноваження визначатиметься окремий центральний орган виконавчої влади.

Суб'єкт розгляду скарги може утворити комісію з розгляду скарг². Аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» дозволяє виокремити такі ознаки:

а) утворення комісії з розгляду скарг є правом суб'єкта розгляду скарги, яке вирішується ним самостійно;

б) склад комісії з розгляду скарг затверджується адміністративним органом – до її складу включаються посадові особи адміністративного органу, представники інститутів громадянського суспільства (не більше третини загального складу);

в) комісія для розгляду скарг діє на громадських засадах. Це означає, що статус члена комісії з розгляду скарг не може вважатися роботою за сумісництвом, і що за виконання обов'язків члена комісії можуть відшкодуватися лише компенсаційні видатки (наприклад, витрати на проїзд тощо)³;

г) рішення комісії з розгляду скарг оформлюється висновком, який має *рекомендаційний характер* і є обов'язковим для розгляду

¹ Наприклад, до делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, згідно з пп. 1 п. «б» ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», належить забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти, можливості отримання освіти державною мовою. У зв'язку із цим, суб'єктом розгляду скарги, пов'язаної зі здійсненням органом місцевого самоврядування цього делегованого повноваження, буде Міністерство освіти і науки України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти (абз. 2 п. 1 Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене постановою КМУ від 16.10.2014 р. № 630).

² Комісія з розгляду скарги утворюється як постійно діючий колегіальний орган, що створюється адміністративним органом для розгляду скарг щодо прийнятих адміністративних актів, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу.

³ Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» ... С. 372.

керівником (іншою уповноваженою особою) відповідного адміністративного органу. Остаточне рішення щодо скарги приймається відповідним адміністративним органом не пізніше як на п'ятий робочий день з дня отримання рішення комісії з розгляду скарг. Неврахування висновку комісії з розгляду скарг обґрунтовується та додається разом із висновком до остаточного рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги (абз. 2 ч. 2 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру»);

д) питання формування та організації діяльності комісій з розгляду скарг визначаються адміністративними органами, що утворюють такі комісії, з урахуванням примірного положення про комісію з розгляду скарг, що затверджується КМУ (абз. 3 ч. 2 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

3) *адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, вчинив процедурні дії та/або прийняв процедурне рішення чи допустив бездіяльність, що оскаржуються*, може набути статусу суб'єкта розгляду скарги за наявності двох умов: а) відсутній адміністративний орган вищого рівня; б) в такому адміністративному органі утворено комісію з розгляду скарг¹.

У разі відсутності адміністративного органу вищого рівня скарга щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу подається до того самого адміністративного органу, який прийняв адміністративний акт, вчинив процедурні дії та/або прийняв процедурне рішення чи допустив бездіяльність, що оскаржуються, якщо при ньому утворено комісію з розгляду скарг (абз. 1 ч. 3 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру»). За допомогою цього забезпечується можливість адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування (напр., сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів), які не мають відповідних органів вищого рівня. При цьому, в ч. 4 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлюється, що посадова особа адміністративного органу, яка прийняла адміністративний акт, процедурне рішення, вчинила

¹ У разі, якщо такий адміністративний орган не утворив комісію з розгляду скарг, скарга на адміністративний акт, процедурне рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу подається до суду відповідно до закону (абз. 2 ч. 3 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

дію або допустила бездіяльність, що оскаржується, не бере участі у розглядові скарги.

4) *інші суб'єкти, визначені законом* – спеціальними нормативними актами також можуть визначатись інші суб'єкти, уповноважені розглядати скарги в окремих сферах або з певних питань. У такому разі такі суб'єкти набувають статусу суб'єкта розгляду скарги. Так, напр., для розгляду скарг на рішення про втрату статусу резидента Дія Сіті уповноваженим органом (Мінцифри) утворюється апеляційна комісія (половину складу апеляційної комісії мають становити представники громадськості) (ч. 2 ст. 10 Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні»¹); розгляд скарг здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії (бездіяльність) органу ліцензування здійснює Експертно-апеляційна рада з питань ліцензування при Державній регуляторній службі України (ст. 5 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»²); скарги щодо рішення комісії регіонального рівня про відмову в реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних розглядаються комісією центрального рівня за участю уповноваженої особи Мінфіну (п. 1 Порядку розгляду скарги щодо рішення про відмову в реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, затвердженого постановою КМУ від 11.12.2019 р. № 1165³).

Скаржник. Скаржником є особа, яка має право на адміністративне оскарження та яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою (пп. «в» п. 1 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Право на адміністративне оскарження відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» має особа, яка вважає, що:

¹ Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні: Закон України від 15.07.2021 р. № 1667-IX.

² Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII.

³ Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних: Постанова КМУ від 11.12.2019 р. № 1165. Дата оновлення: 11.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-2019-%D0%BF#Text>.

- 1) прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес;
- 2) процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси (ч. 1 ст. 78).

Особа, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження, залежно від обставин справи може вимагати: 1) припинення вчинення адміністративним органом певної дії; 2) визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків; 3) виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу; 4) визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень; 5) визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків; 6) вчинення адміністративним органом необхідних дій з метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди; 7) визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

Скаржник, під час адміністративного оскарження, користується усіма процедурними правами та обов'язками учасників адміністративного провадження, встановленими ст. 28 Закону України «Про адміністративну процедуру».

Особи, які сприяють розглядові скарги. До осіб, які сприяють розгляду справи, відповідно до ч. 1 ст. 29 Закону України «Про адміністративну процедуру», віднесено свідка, експерта, спеціаліста, перекладача¹. У разі необхідності зазначені особи також можуть брати участь і в процедурі адміністративного оскарження.

22.4. Характеристика процедури адміністративного оскарження

Процедура адміністративного оскарження належить до адміністративно-юрисдикційних правозастосовчих адміністративних процедур, якій є притаманними ознаки та структура останніх².

¹ Детальніше див.: підрозділ 13.3 глави 13 цього підручника.

² Детальніше див.: главу 13 цього підручника.

Процедура адміністративного оскарження характеризується такими ознаками:

1) загальну процедуру адміністративного оскарження визначено положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру», окремі аспекти загальної процедури адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративних органів фізичними особами також визначаються положеннями Закону України «Про звернення громадян»;

2) процедура адміністративного оскарження в окремих сферах або з окремих рішень, дій чи бездіяльності визначається спеціальними нормативними актами;

3) структура процедури адміністративного оскарження в законодавстві, як правило, не визначається, а виокремити стадії, етапи, процедурні дії конкретної процедури адміністративного оскарження можна лише шляхом аналізу норм чинного законодавства.

Процедура адміністративного оскарження також може вважатися досудовим порядком вирішення спору. Так, напр., процедура адміністративного оскарження рішень контролюючих (податкових) органів вважається досудовим порядком вирішення спору (абз. 3 п. 56.18 ст. 56 Податкового кодексу України). Практичне значення визнання адміністративного оскарження досудовим порядком вирішення спору виявляється насамперед у скорочених строках звернення до суду з позовом після адміністративного оскарження (напр., загальний строк звернення до адміністративного суду становить 6 місяців, а у випадку досудового порядку вирішення спору, строк звернення до суду складає 3 місяці).

Із змісту положень Закону України «Про адміністративну процедуру» вбачається, що процедура адміністративного оскарження (адміністративного провадження за скаргою) складається з таких стадій:

- 1) ініціювання адміністративного провадження за скаргою;
- 2) підготовка до розгляду;
- 3) розгляд скарги.

Стадія ініціювання адміністративного провадження за скаргою. Адміністративне провадження за скаргою починається з дня надходження скарги, оформленої відповідно до вимог ст. 81 За-

кону України «Про адміністративну процедуру», до суб'єкта розгляду скарги¹.

Під «скаргою» в науці адміністративного права розуміється звернення з вимогою про захист прав і законних інтересів особи, порушених адміністративним актом, процедурними рішеннями або діями, та бездіяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

Скаргу може буту подано у письмовій (електронній або паперовій) або усній формі.

Письмова (електронна або паперова) скарга має містити:

1) *найменування адміністративного органу, до якого подається скарга* – зазначається повне найменування відповідного адміністративного органу (слід звернути увагу на те, що у заключній частині адміністративного акта має бути зазначено найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги);

2) *відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи скаржника, та його контактні дані* (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адресу місця проживання/перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, інші контактні дані). У разі подання скарги представником скаржника в ній додатково зазначаються такі самі відомості стосовно представника;

3) *вимоги скаржника та їх обґрунтування* – реалізуючи своє право на адміністративне оскарження, залежно від обставин справи особа може вимагати:

- а) припинення вчинення адміністративним органом певної дії;
- б) визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків;
- в) виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу;
- г) визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень;

¹ Слід звернути увагу на те, що момент подання скаржником скарги і момент її отримання суб'єктом розгляду скарги *не співпадають*, оскільки відповідно до положень абз. 2 ч. 1 ст. 82 Закону України «Про адміністративну процедуру» скарга подається до адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт, процедурне рішення та/або вчинив процедурну дію чи допустив бездіяльність, що оскаржується, який не пізніше наступного дня передає (надсилає) її разом з матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги.

д) визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків;

е) вчинення адміністративним органом необхідних дій з метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;

є) визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії (ч. 2 ст. 78 Закону України «Про адміністративну процедуру»);

4) *дату складення скарги* – зазначається число, місяць та рік складання скарги;

5) *у разі наявності документи, які є необхідними для її розгляду¹, або копії таких документів* – зазначаються у додатках до скарги усі оригінали (копії) документів, які подаються разом із скаргою;

б) *підпис скаржника або його представника* – у письмовій паперовій скарзі проставляється власноручний підпис, а на письмову електронну скаргу накладається електронний підпис.

Письмова (електронна або паперова) скарга подається до адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт, процедурне рішення та/або вчинив процедурну дію чи допустив бездіяльність, що оскаржується, який не пізніше наступного дня передає (надсилає) її разом з матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги.

Подання письмової скарги може здійснюватися шляхом особистого звернення або надісланням поштовим відправленням – для письмових паперових скарг, або поданням в електронній формі, у тому числі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, – для письмових електронних скарг.

В спеціальних нормативних актах може конкретизуватися порядок та спосіб подання скарг, напр., скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель (абз. 1 ч. 2 ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі»).

Усна скарга подається у випадках, передбачених законом, що фіксується в матеріалах справи шляхом переведення її посадовою

¹ Після перегляду справи, що розглядається за скаргою, оригінали документів повертаються скаржнику, якщо інше не передбачено законом (ч. 3 ст. 82 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

особою адміністративного органу у письмову форму в момент подання (ч. 3 ст. 81 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Проте у цьому випадку письмове оформлення скарги здійснюється посадовою особою адміністративного органу.

Подання скарги здійснюється в установлені чинним законодавством строки.

Загальний строк подання скарги визначається в залежності від того, ким подається скарги (особою, яка була або не була учасником адміністративного провадження) та від предмета адміністративного оскарження.

Особа, яка була учасником адміністративного провадження, може подати скаргу на адміністративний акт протягом тридцяти календарних днів з дня доведення його до її відома (абз. 1 ч. 1 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Інакше кажучи, обчислення 30-денного строку для різних осіб – учасників адміністративного провадження здійснюється окремо в залежності від доведення адміністративного акта до їх відома.

Особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає адміністративний акт, але яка не була учасником адміністративного провадження, має право подати скаргу на такий адміністративний акт протягом тридцяти календарних днів з дня, коли вона дізналася або мала дізнатися¹ про такий вплив (абз. 2 ч. 1 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Скаргу на бездіяльність адміністративного органу може бути подано у будь-який час після спливу строку прийняття адміністративного акта.

Окремими нормативними актами встановлюються спеціальні строки подання скарги, напр., скарга на рішення контролюючого (податкового) органу подається протягом 10 робочих днів, що на-

¹ Порівняльний аналіз понять «дізналася» та «мала дізнатися» дає підстави для висновку про презумпцію можливості та обов'язку особи знати про стан своїх прав. Особливо це стосується окремих випадків доведення адміністративних актів до відома осіб як, напр., адміністративні акти, що стосуються великої кількості осіб, опубліковуються на офіційному веб-сайті адміністративного органу та/або публікуються у друкованих засобах масової інформації; адміністративні акти доводяться до відома особи (адресу місця проживання, перебування чи місцезнаходження якої встановити неможливо) шляхом публічного оголошення адміністративного акта. Отже, у такому разі, скажник також повинен довести той факт, що він не міг дізнатися про порушення свого права.

стають за днем отримання платником податків податкового повідомлення-рішення або іншого рішення контролюючого органу, що оскаржується (абз. 1 п. 56.3 ст. 56 Податкового кодексу України); скарга на рішення, дії або бездіяльність митних органів може бути подана протягом 30 днів з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав унаслідок рішення, дії чи бездіяльності митного органу, але не пізніше шести місяців з дня прийняття відповідного рішення, вчинення дії або бездіяльності (абз. 1 ч. 1 ст. 26¹ Митного кодексу України); рішення, дії або бездіяльність суб'єктів державної реєстрації можуть бути оскаржені до Мін'юсту, його територіальних органів протягом двох місяців¹, а рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Мін'юсту можуть бути оскаржені до Мін'юсту протягом одного місяця²; скарга на рішення

¹ Згідно з положеннями абз. 1 ч. 3 ст. 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України, його територіальних органів протягом двох місяців з дня, коли особа дізналася чи могла дізнатися про порушення своїх прав, але не пізніше одного року з дня прийняття відповідного рішення, здійснення дії або бездіяльності.

Відповідно до положень абз. 1 ч. 3 ст. 34 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України, його територіальних органів особою, протягом двох місяців з дня, коли особа дізналася чи могла дізнатися про порушення своїх прав, але не пізніше одного року з дня прийняття відповідного рішення, здійснення дії або бездіяльності.

² Згідно з положеннями абз. 2 ч. 3 ст. 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України протягом одного місяця з дня, коли особа дізналася чи могла дізнатися про порушення своїх прав, але не пізніше шести місяців з дня прийняття відповідного рішення, здійснення дії або бездіяльності.

Відповідно до положень абз. 2 ч. 3 ст. 34 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України протягом одного місяця з дня, коли особа дізналася чи могла дізнатися про порушення своїх прав, але не пізніше шести місяців з дня прийняття відповідного рішення, здійснення дії або бездіяльності.

про втрату статусу резидента Дія Сіті може бути подана протягом 10 робочих днів з дня опублікування такого рішення (ч. 1 ст. 10 Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні»¹); рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, може бути оскаржено протягом п'яти робочих днів з дня отримання повідомлення про відмову (ч. 3 ст. 12 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»²) тощо.

У разі пропущення у зв'язку з хворобою, відрадженням чи з інших поважних причин строку подання скарги³ скажник може звернутися з клопотанням про поновлення⁴ строку подання скарги (абз. 1 ч. 2 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

¹ Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні: Закон України від 15.07.2021 р. № 1667-IX.

² Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Дата оновлення: 23.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#top>.

³ Перелік поважних причин пропуску строку подання скарги, наведений в абз. 1 ч. 2 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру» є *примірним (відкритим)*, тобто може включати й інші причини, які зумовили пропущення строку подання скарги.

«Поважними» причинами визнаються лише такі обставини, які є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення особи, що подає скаргу, та пов'язано із дійсно істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення подання скарги та підтвердженні належними доказами. «Поважність» причин пропуску строку подання скарги оцінюється суб'єктом розгляду скарги у кожному конкретному випадку на підставі наданих документів або інших доказів, що підтверджують наявність поважних причин.

При цьому, підтвердження існування та доведення поважності причин пропуску строку подання скарги, на яких посилається скажник, покладається на такого скажника, та здійснюється за допомогою відповідних документів або інших доказів.

⁴ Слід звернути увагу на те, що поновлення та продовження строків є різними поняттями. Зазвичай поновлюється строк, якого було пропущено, а продовжується строк, який ще триває. У положеннях ч. 5 ст. 33 Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлено, що пропущений із поважних причин строк, встановлений законом, може бути *поновлений*, а строк, встановлений адміністративним органом, - *продовжений* адміністративним органом за клопотанням особи.

У спеціальних нормативних актах, як правило, немає вказівок на конкретні причини пропущення строку подання скарги, які можуть визнаватися поважними, проте зазначається про можливість поновлення строку за наявності поважних причин.

Слід звернути увагу на те, що звернення про поновлення строку подання скарги може бути подано протягом десяти робочих днів з дня припинення обставин, що були поважною причиною пропущення строку подання скарги, але не пізніше одного року з дня прийняття адміністративного акта (абз. 1 ч. 2 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру»). У такому разі особі відомо про прийняття (вчинення) адміністративного акта, проте існують певні обставини, що об'єктивно унеможливають подання скарги.

Загальним граничним строком подання скарги, за наявності поважних причин пропущення строку подання скарги, є *один рік*, з дня прийняття адміністративного акта. Спеціальними нормативними актами можуть встановлюватися інші граничні строки подання скарги, за наявності поважних причин, напр., протягом шести місяців з дати закінчення строку (для подання скарги), платник податків має право подати скаргу разом із клопотанням про поновлення пропущеного строку на подання скарги в адміністративному порядку та копіями підтверджуючих документів поважності причин його пропуску (за наявності) (абз. 3 п. 56.3 ст. 56 Податкового кодексу України); не пізніше шести місяців з дня прийняття відповідного рішення, вчинення дії або бездіяльності митним органом (абз. 1 ч. 1 ст. 26¹ Митного кодексу України).

Аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» свідчить, що клопотання про поновлення строку подання скарги може бути подано:

1) до подання скарги – у такому разі суб'єкт розгляду скарги визначає поважність причин пропуску строку та приймає окреме рішення про поновлення строку подання скарги або відмову в поновленні строку подання скарги¹, із зазначенням відповідного обґрунтування, про що повідомляється скаржник.

¹ У разі прийняття рішення про відмову в поновленні строку подання скарги відповідна скарга у подальшому не подається, оскільки буде залишена без розгляду, згідно з ч. 3 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру», як така, що подана з порушенням строку подання без поважних причин.

При цьому, скарга, строк подання якої пропущено з поважних причин, подається протягом десяти робочих днів з дня отримання повідомлення про поновлення такого строку (абз. 1 ч. 2 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Отже, у разі поновлення строку, скарга подається протягом 10 робочих днів з дня отримання особою повідомлення про поновлення строку подання скарги;

2) разом із скаргою – у такому разі суб'єкт розгляду скарги вирішує поважність причин пропуску строку та зазначає про це в окремому рішенні про поновлення строку подання скарги або відмову у поновленні строку подання скарги¹. У разі поновлення строку подання скарги суб'єкт розгляду скарги також може зазначити про це у рішенні за скаргою із зазначенням поважних причин пропуску строку подання скарги та документів або інших доказів, що підтверджують наявність поважних причин.

Строк подання скарги не вважається пропущеним у разі не зазначення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження (ч. 4 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Цю норму спрямовано на обов'язок адміністративних органів в усіх актах зазначати відповідні положення, оскільки скаржник дуже важко зрозуміти, «куди і коли» можна оскаржити адміністративний акт². Для застосування цього положення достатнім є відсутність у заключній частині адміністративного акта або строку, або порядку його оскарження. У такому разі строк подання скарги не потребує поновлення.

Водночас, особа не позбавлена права повторно подати клопотання про поновлення строку подання скарги, з наданням додаткових документів або інших доказів, що підтверджують наявність поважних причин, або зазначенням інших причин пропусчення, яких може бути визнано суб'єктом розгляду скарги поважними.

¹ У разі прийняття рішення про відмову в поновленні строку подання скарги відповідна скарга залишається без розгляду, згідно з ч. 3 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру», як така, що подана з порушенням строку подання без поважних причин.

І в цьому випадку скаржник не позбавляється права повторно подати клопотання про поновлення строку подання скарги, із наданням додаткових документів або інших доказів, що підтверджують наявність поважних причин, або зазначенням інших причин пропусчення, які можуть бути визнані суб'єктом розгляду скарги поважними.

² Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» С. 378.

Після отримання скарги суб'єкт розгляду скарги здійснює її реєстрацію та письмово повідомляє про це скаржника. Невідповідність скарги вимогам ст. 81 Закону України «Про адміністративну процедуру» не звільняє суб'єкта розгляду скарги від обов'язку прийняти скаргу та зареєструвати її, у т.ч. з повідомленням скаржника про її надходження.

У разі встановлення, що скаргу подано з порушенням установлених законодавством вимог, суб'єкт розгляду скарги приймає рішення про залишення скарги без руху. У повідомленні про залишення скарги без руху зазначаються виявлені недоліки з посиланням на порушені вимоги законодавства, спосіб та строк усунення недоліків. Усунення скаржником виявлених недоліків, в установлений суб'єктом розгляду скарги строк, скарга вважається поданою в день її первинного подання (при цьому строк розгляду справи продовжується на строк залишення заяви без руху).

Скаргу на вчинення тієї самої процедурної дії, бездіяльність або прийняття того самого адміністративного акта може бути подано окремою особою (індивідуальна скарга) або групою осіб (колективна скарга) лише один раз, у зв'язку з чим на цій стадії суб'єкт розгляду скарги може об'єднати в одне адміністративне провадження декілька справ із скаргами того самого скаржника або скарги кількох скаржників з того самого питання (предмета) (ч. 2 ст. 83 Закону України «Про адміністративну процедуру»), з метою досягнення процедурної економії та ефективного розгляду скарг.

Може застосовуватися також зупинення дії адміністративного акта, що оскаржується. За загальним правилом, установленим ч. 4 ст. 83 Закону України «Про адміністративну процедуру» подання скарги за клопотанням скаржника зупиняє дію адміністративного акта, що оскаржується, крім випадків, передбачених законом.

Зупинення дії адміністративного акта, що оскаржується, є тимчасовим заходом, спрямованим на недопущення настання негативних наслідків дії адміністративного акта. Строк зупинення дії адміністративного акта, що оскаржується, в положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру» не уточнюються, проте є очевидним, що дія такого адміністративного акта зупиняється на строк розгляду скарги.

Стадія підготовки до розгляду. Підготовка до розгляду скарги здійснюється згідно з вимогами Закону України «Про адміністративну

процедуру» щодо адміністративного провадження у справах за заявою особи з урахуванням особливостей адміністративного оскарження.

На цій стадії суб'єкт розгляду скарги вживає заходів, спрямованих на забезпечення умов для всебічного та об'єктивного розгляду скарги. Із цією метою суб'єкт розгляду може самостійно вчиняти необхідні процедурні дії або вимагати від відповідного адміністративного органу вчинення певних процедурних дій (витребування документів, опитування свідків, заслуховування учасників адміністративного провадження, вчинення інших процедурних дій) та надсилання йому додаткових матеріалів (ч. 2 ст. 84 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Суб'єкт розгляду скарги зобов'язаний поінформувати учасників провадження про можливість вирішення спору шляхом примирення в межах, передбачених законом (ч. 3 ст. 84 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Стадія розгляду скарги передбачає перегляд справи та прийняття рішення за результатом перегляду. За загальним правилом розгляд скарги також здійснюється згідно з вимогами Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо адміністративного провадження у справах за заявою особи з урахуванням особливостей адміністративного оскарження.

Суб'єкт розгляду скарги, згідно з ч. 1 ст. 85 Закону України «Про адміністративну процедуру», відповідно до своєї компетенції за результатами перегляду справи може прийняти одне з таких рішень:

1) скасувати повністю або частково адміністративний акт та зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно розглянути справу, а в передбачених законом випадках самостійно прийняти адміністративний акт – у разі порушення норм матеріального права, істотного порушення процедури (включаючи компетенцію) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до прийняття протиправного адміністративного акта, а також у разі, якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у випадку, якщо вона є обов'язковою, такий акт скасовується;

2) скасувати повністю або частково процедурне рішення, самостійно прийняти процедурне рішення;

3) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення;

4) визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його: а) припинити вчинення відповідної дії; б) усунути наслідки такої дії; в) виконати іншу дію на вимогу особи;

5) зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом;

6) визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків.

Оформлення адміністративного акта в адміністративному провадженні за скаргою, його реєстрація, доведення акта до відома особи та набрання ним чинності здійснюються в загальному порядку.

Строки процедури адміністративного оскарження. Оскільки процедура адміністративного оскарження є адміністративною процедурою, вона також здійснюється протягом установлених строків.

За загальним правилом¹ строк перегляду справи за скаргою не повинен перевищувати тридцяти календарних днів (ч. 3 ст. 34 Закону України «Про адміністративну процедуру»). У разі, якщо протягом граничного строку вирішити справу за заявою чи скаргою неможливо, за рішенням адміністративного органу строк її вирішення може бути одноразово продовжений, але не більше ніж на п'ятнадцять календарних днів, якщо інше не передбачено законом. Продовження граничного строку перегляду справи характеризуються таким:

продовження строку допускається лише якщо протягом граничного строку вирішити справу за скаргою неможливо (йдеться про підстави, які об'єктивно унеможливають розгляд скарги в установлені строки, спеціальними актами можуть передбачатися додаткові підстави/умови продовження строку);

¹ В обґрунтування цього слід зазначити, що Закон України «Про адміністративну процедуру» як взагалі, так і в частині, що регулює адміністративне оскарження, є «загальним» нормативним актом, норми якого застосовуються у випадках або прямо передбачених у «спеціальних» нормативних актах, або неврегульованих «спеціальними» нормативними актами. Водночас, такі особливості (встановлені «спеціальними» нормативними актами, у т.ч. стосовно адміністративного оскарження) повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним Законом України «Про адміністративну процедуру» (ч. 2 ст. 3).

продовження строку здійснюється за рішенням адміністративного органу, в якому має бути зазначено обґрунтування необхідності продовження;

допускається лише *одноразове* продовження строку [незалежно від строку продовження (одразу на п'ятнадцять календарних днів або до п'ятнадцяти календарних днів)];

строк може бути продовжено не більше ніж на п'ятнадцять календарних днів, якщо інше не передбачено законом;

про продовження строку учасники адміністративного провадження повідомляються у письмовій формі з обґрунтуванням прийнятого рішення не пізніше ніж за три робочі дні до завершення граничного строку (ч. 3-4 ст. 34 Закону України «Про адміністративну процедуру»¹).

Спеціальними нормативними актами також встановлюються строки розгляду скарг в окремих сферах або з певних питань. При цьому, встановлені строки розгляду скарг можуть співпадати з граничними строками, визначеними положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру»². Так, аналогічні, граничним строкам перегляду справи за скаргою, встановленими Законом України «Про адміністративну процедуру», передбачаються, напр., у сфері державної реєстрації прав – скарги на рішення, дії або бездіяльність розглядаються у строк не більше одного місяця з дня їх надходження, з можливістю продовження до 45 днів (абз. 1-2 ч. 5 ст. 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на

¹ При цьому, згідно з ч. 5 ст. 34 Закону України «Про адміністративну процедуру», у разі неможливості вирішення справи, що розглядається *колегіальним адміністративним органом*, у визначений строк, така справа має бути вирішена на його першому засіданні після закінчення зазначеного строку. У такому разі посадова особа колегіального адміністративного органу або посадова особа його апарату (секретаріату, виконавчого органу), яка розглядає справу, повідомляє в письмовій формі учасників адміністративного провадження про причини, що унеможливають вирішення справи у визначений строк, не пізніше ніж за три робочі дні до завершення строку, визначеного ч.ч. 1-4 ст. 34 Закону України «Про адміністративну процедуру».

² Дублювання зазначених строків пояснюється тим, що окремими нормативними актами, які визначали строки розгляду скарги в окремих сферах або з певних питань, ще до моменту прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачалися такі строки.

нерухоме майно та їх обтяжень»¹); у сфері державної реєстрації – скарги на рішення, дії або бездіяльність розглядаються у строк не більше одного місяця з дня їх надходження, з можливістю продовження до 45 днів (абз. 1-2 ч. 5 ст. 34 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»²).

Відмінні строки розгляду скарг передбачено у разі оскарження, напр., 1) рішень контролюючих (податкових) органів – скарга платника податків має бути розглянута протягом 20 календарних днів, наступних за днем отримання скарги (п. 56.8 ст. 56 Податкового кодексу України³), при цьому, керівник (його заступник або уповноважена особа) контролюючого органу може прийняти рішення про продовження строку розгляду скарги платника податків понад 20-денний строк, але не більше 60 календарних днів, та письмово або в електронній формі засобами електронного зв'язку повідомити про це платника податків до закінчення 20-денного строку (п. 56.9 ст. 56 Податкового кодексу України⁴); 2) рішень, дій або бездіяльності митних органів – скарга розглядається митним органом вищого рівня протягом 30 днів з дня її отримання, з можливістю продовження за рішенням митного органу вищого рівня, але не більше ніж на 20 днів (ч.ч. 3, 8 ст. 26³ Митного кодексу України); 3) дій (бездіяльності) органу ліцензування – скарга розглядається у строк, що не перевищує десяти календарних днів з дня одержання від органу ліцензування запитуваних документів стосовно оскаржуваного рішення (абз. 1 ч. 8 ст. 5 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»⁵); 4) рішень під час організації та проведення аукціонів щодо передачі в оренду державного та комуналь-

¹ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. Дата оновлення: 25.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15/conv#Text>.

² Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15/conv#Text>.

³ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

⁴ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI.

⁵ Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII.

ного майна – скарги розглядаються протягом 20 робочих днів з дати їх реєстрації, із можливістю продовження на десять робочих днів з обґрунтуванням причини продовження строку (ч. 15 ст. 13 Закону України «Про оренду державного та комунального майна»¹, абз. 1-2 п. 20 Порядку подання, розгляду скарг та пропозицій стосовно організації та проведення аукціонів щодо передачі в оренду державного та комунального майна, затвердженого постановою КМУ від 15.07.2020 р. № 647²); 5) рішення за скаргою біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, приймається протягом місяця з дня отримання особової справи, з можливістю продовження, але не більш як на три місяці (ч. 5 ст. 12 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»).

Строки вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень встановлюються законом, а якщо такі строки законом не визначено – адміністративним органом.

Значення строків процедури адміністративного оскарження та їх дотримання суб'єктами розгляду скарги набуває особливого значення в контексті положень ч. 8 ст. 85 Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з якими у випадках, передбачених законом, якщо рішення за скаргою на адміністративний акт не прийнято та/або не доведено до відома скаржника у строк та у порядку, визначених законом, скарга вважається повністю задоволеною з дня, наступного за днем закінчення визначеного строку. Слід звернути увагу на те, що ця норма застосовується лише у випадках, передбачених спеціальними нормативними актами, напр., згідно з абз. 2 п. 56.9 ст. 56 Податкового кодексу України якщо вмотивоване рішення за скаргою платника податків не надсилається платнику податків протягом встановленого строку, така скарга вважається повністю задоволеною на користь платника податків з дня, наступного за останнім днем зазначених строків. Отже, наслідком порушення суб'єктом розгляду скарги

¹ Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 р. № 157-ІХ.

² Про затвердження Порядку подання, розгляду скарг та пропозицій стосовно організації та проведення аукціонів щодо передачі в оренду державного та комунального майна: Постанова КМУ від 15.07.2020 р. № 647. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2020-%D0%BF#Text>.

строків розгляду скарги має наслідком задоволення скарги у повному обсязі.

Протилежний приклад маємо у разі адміністративного оскарження рішення про втрату статусу резидента Дія Сіті, так якщо протягом передбаченого строку апеляційна комісія не прийняла рішення про скасування чи зміну рішення про втрату статусу резидента Дія Сіті, вважається, що апеляційна комісія прийняла рішення про залишення рішення про втрату статусу резидента Дія Сіті без змін (абз. 1 ч. 5 ст. 10 Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні»).

РОЗДІЛ 5

ПОЛІЦЕЙСЬКІ ЗАХОДИ

Глава 23

СУТНІСТЬ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ

23.1. Поняття й ознаки поліцейських заходів. Співвідношення категорій «поліцейські заходи» та «адміністративний примус»

Ефективна поліцейська діяльність є одним із ключових факторів сталого суспільного розвитку демократичних держав. Функціонування поліції як органу, що забезпечує публічний порядок і безпеку, охорону прав і свобод громадян, реалізується через застосування широкого спектру заходів, що мають відповідати сучасним викликам і органічно вписуватися в систему демократичних цінностей. Таким чином, поліцейські заходи слід розуміти як засіб реалізації поліцейської діяльності і розглядати їх у контексті її оновленої сервісної парадигми.

Серед найбільш очевидних відмінностей сучасної поліцейської діяльності є відмова від абсолютизації функції боротьби зі злочинністю та націленість на служіння суспільству, надання послуг у сфері публічної безпеки¹. Таким чином, поліцейська діяльність поступово відходить від репресивної (інтервенційної) державної політики у правоохоронній сфері і концентрується на визнанні особливої соціальної значущості проблеми протидії правопорушенням, налагодження тісної взаємодії державних і комунальних суб'єктів поліцейської діяльності з інститутами громадянського суспільства у здійсненні роз'яснювально-превентивної діяльності з метою коригування деструктивної поведінки окремих громадян й усунення

¹ Проневич О. С. Проактивна діяльність поліції (міліції) як складова сучасної парадигми охорони правопорядку. *Форум права*, 2011. С. 640.

чинників, що детермінують правопорушення і соціальні патології¹. Українське законодавство, яким врегульовано поліцейську діяльність, всіляко підкреслює зазначені тренди, мінімізує використання зворотів, що вказують на примусову природу її діяльності. Однак, це не означає, що поліцейські заходи виводяться поза межі методу примусу.

Підтвердженням примусової природи поліцейських заходів може служити і визначення їх поняття, наведене у ч. 1 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію», згідно з якою це – дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень². Реалізація поліцейського заходу через обмеження прав і свобод людини є свідченням їх примусового характеру, навіть тих, що визначаються законодавством як превентивні.

Отже, однією із суттєвих ознак поліцейського заходу є його *державно-владний примусовий характер*. Державний примус детально опрацьований науковою доктриною, зокрема адміністративного права дореформеного періоду, оскільки він розглядався як основний і найбільш ефективний. Багато з фундаментальних положень, що розкривають його правову природу, є справедливими й у сфері поліцейської діяльності, що конкретизується у поліцейських заходах. Так, державно-владний примусовий характер поліцейських заходів має прояв у тому, що вони здійснюються в односторонньому порядку лише у передбачених правовими нормами випадках; полягають у застосуванні від імені держави особливих способів впливу на свідомість та волю особи з метою попередження та припинення адміністративних правопорушень; здійснюються від імені держави уповноваженою особою; реалізуються всупереч волі особи, до якої застосовуються³. Водночас, оновлення сфери публічного адміністрування, перегляд призначення і ролі державно-владних інституцій поступово змістили акцент із примусу на превенцію, надавши

¹ Профілактична (превентивна) діяльність патрульної поліції: навч. посіб. Одеса, 2017. С. 59. URL: <http://dspace.oduvs.edu.ua/handle/123456789/946>.

² Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р.

³ Поліцейська діяльність : підручник / А. Є. Фоменко, О. С. Юнін, Р. В. Миронюк, А. О. Собакарь та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. С. Юніна. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. С. 116.

примусу другорядної ролі. У діяльності поліції такі зрушення мають вияв у тому, що примус застосовується, по-перше, як виключний захід, зазвичай після вичерпування можливостей дій, що ґрунтуються на переконанні, по-друге, до порівняно незначної кількості суб'єктів, по-третє, сама можливість, загроза застосування примусу поліцейським, в ідеалі, повинна мати ефект у вигляді відновлення порядку і припинення протиправних посягань.

Часто поліцейські заходи фактично ототожнюються з адміністративним примусом. Дійсно, система поліцейських заходів, передбачена Законом України «Про Національну поліцію», переважно, збігається із заходами адміністративного примусу, передбаченими КУпАП. Водночас, в окремих випадках застосування поліцейських заходів урегульовується нормами кримінально-процесуального права і здійснюється у контексті кримінального провадження (напр., опитування особи, обмеження її пересування). Отже, слід зважати на те, що поліцейська діяльність реалізується і в адміністративній і кримінально-правовій сфері, тому поліцейські заходи *можуть бути вираженням як адміністративного примусу, так і кримінально-правового примусу.*

Характеризуючи поліцейські заходи, слід зазначити, що, на відміну від заходів адміністративного примусу, вони мають обмежений спектр впливу на особу. Виходячи із найбільш широкого трактування заходів адміністративного примусу, вони містять у собі чотири групи:

- 1) попередження;
- 2) припинення;
- 3) забезпечення провадження;
- 4) відповідальність.

Жоден із поліцейських заходів *не може розглядатися як міра відповідальності особи*, усіх їх спрямовано на попередження або припинення протиправної поведінки, настання негативних наслідків, що можуть зашкодити публічній безпеці і порядку, правам і свободам людини або інтересам держави. Їх застосування не тягне за собою зміну статусу особи, такі наслідки можуть настати лише у разі їх комплексного застосування з іншими повноваженнями поліцейського.

Чітко виражена *мета* застосування поліцейських заходів також є вагомим фактором, що дозволяє визначити його сутність та відме-

жувати від інших суміжних понять. Специфіка мети поліцейських заходів полягає в тому, що їх спрямовано не лише на попередження можливих правопорушень, припинення протиправних дій, але й на недопущення та усунення можливих шкідливих наслідків різних надзвичайних ситуацій.

Застосування поліцейських заходів відбувається в ситуаціях, що характеризуються швидкоплинністю, наявністю багатьох чинників, у тому числі й неочевидних. Відтак, їхньою особливістю можна вважати *спрямованість на оперативне вирішення ситуації і негайне настання фактичного результату*. При цьому, поліцейські заходи слід розглядати як адміністративні акти застосування правових норм, які, на відміну від загально правових заборон, що звернені до невизначеного кола осіб і здійснюються на підставі їх власного волевиявлення, мають вираження в імперативній категоричній владній вимозі до конкретної особи¹. У ході застосування поліцейського заходу виникають правові відносини, в яких в особи, на яку його спрямовано, є обов'язок виконання вимоги поліцейського. Невиконання такого обов'язку тягне за собою можливість застосування більш жорсткого поліцейського заходу або порушення питання про притягнення такої особи до відповідальності. Отже, навряд чи можна погодитися з точною зору щодо того, що застосування поліцейських заходів не має правових наслідків². Доцільно говорити лише про першочерговість очікувань від їх застосування.

Наведені ознаки поліцейської діяльності можна вважати універсальними, але вони не дають змоги повною мірою визначити сутність та обсяг поліцейських заходів. Їх з'ясування тісно пов'язано з реформуванням дотичних галузей правової системи України, з перспективами оновлення адміністративно-деліктного, кримінального, кримінально-процесуального законодавства, які, у свою чергу, суттєво модернізують розуміння поліцейської діяльності. Так, на теперішній час поліцейська діяльність розглядається у вузькому і широкому значенні. Широкий підхід дає змогу поглянути на поліцейську діяльність із точки зору її функціонального спрямування.

¹ Собакарь А. О. Забезпечення прав людини під час застосування заходів адміністративного примусу поліцією: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. С. 77.

² Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юридичних наук, професора, академіка НАПрН України О. М. Бандурки. Харків; Харків. нац. ун-т внутр. справ. 2017. С. 35.

За цього підходу поліцейська діяльність розглядається як керівництво спеціальними структурами публічної влади, спрямоване на охорону громадського порядку, гарантування безпеки (громадської, державної, економічної тощо)¹. Цілеспрямованість поліцейської діяльності задається тим, що держава нормативно-правовим порядком встановлює компетенцію суб'єктів цієї діяльності, засоби і способи здійснення юридично значущих дій, відтак, коло суб'єктів поліцейської діяльності є широким і не обмежується тільки поліцією². Вузкий підхід сформувався на основі суб'єктного критерію і визначає поліцейську діяльність виключно як діяльність підрозділів Національної поліції. У залежності від обраного підходу сутність, ознаки, види, вимоги та умови застосування поліцейських заходів будуть відчутно відрізнятися.

Незважаючи на те, що вузкий підхід видається більш формальним, він повністю узгоджується із законодавчим визначенням поліцейських заходів і є більш простим для сприйняття, тому він і стане основою подальшого розгляду їх сутності і змісту.

У контексті обраного підходу до розуміння поліцейської діяльності слід зупинити увагу на такій ознаці поліцейських заходів, як суб'єкти їх застосування. **Поліцейські заходи** визначено Законом України «Про Національну поліцію» як **виключний інструментарій поліцейського, який призначений для виконання завдань і функцій Національної поліції**. Це, на перший погляд, очевидне твердження дозволяє поглибити сприйняття правової природи поліцейських заходів і більш точно встановити їх співвідношення із заходами адміністративного примусу. Так, ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає поверхневу перевірку й огляд як поліцейський превентивний захід. Схожі дії – особистий огляд і огляд речей, врегульовано і ст. 264 КУпАП, що визначаються заходами забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення. Зазначені заходи мають низку спільних рис: застосовуються у випадках обґрунтованої підозри вчинення правопо-

¹ Косиця О. «Поліцейська діяльність» як наукова категорія. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 134. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/1/26.pdf>.

² Коваленко А. В. Поняття поліцейської діяльності та підходи до його розуміння в праві (кримінологічний аспект). *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. Серія «Право». 2019. Вип. 54. С.150.

рушення; полягають у візуальному оглядові особи або речі, у тому числі, транспортного засобу; здійснюються поліцейським.

Водночас, вони мають і низку суттєвих відмінностей: особистий огляд за ст. 264 КУпАП є засобом, що застосовується не лише поліцією, але й іншими правоохоронними органами; для нього передбачено можливість залучення понятих; про його застосування складається протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення або у протоколі про адміністративне затримання; здійснюється уповноваженою особою у присутності володільця речі, тоді, як поверхневий огляд, передбачений ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію», передбачає самостійне пред'явлення володільцем вмісту своїх особистих речей чи транспортного засобу поліцейському; кожен із зазначених заходів має власні деталізовані підстави застосування.

Таким чином, ці заходи є різними за своєю сутністю і призначенням, мають різні процедури, їх застосування, в результаті їх застосування може бути отримано різні результати. Із цього можна зробити декілька висновків:

по-перше, поліцейські заходи можна вважати самостійним різновидом заходів адміністративного примусу, які спеціально передбачені для виконання завдань і функцій поліції;

по-друге, поліцейська діяльність може бути реалізованою через застосування як поліцейських заходів, так і інших заходів адміністративного примусу;

по-третє, поліцейські заходи не мають піддаватися розширеному тлумаченню, їх вичерпний перелік міститься в Законі України «Про Національну поліцію», інші види заходів адміністративного примусу, що застосовуються поліцією, не є поліцейськими заходами.

Незважаючи на те, що реалізація поліцейських заходів є можливою виключно у межах та на підставі правових норм, що визначені Законом України «Про Національну поліцію», слід брати до уваги, що окремі його положення конкретизуються у підзаконних нормативних актах (напр., в Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад¹; Положенні про

¹ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад: наказ МВС від 28.07.2017 р. № 650. Дата оновлення: 03.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#n14>.

патрульну службу МВС¹ тощо). Крім того, застосування поліцейських заходів, передбачених Законом України «Про Національну поліцію», відбувається у поєднанні з приписами інших законів, а саме «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 р. № 2229-VIII²; «Про оперативно-розшукову діяльність»³ від 18.02.1992 р. № 2135-XII.

Окрім зазначених вище, до інших ознак поліцейських заходів слід також віднести:

1) здійснення у формі певних інтелектуально-вольових (вербальних) дій та фізичних (невербальних) дій;

2) застосування не потребує видання адміністративного акта, що, однак, не виключає можливості їх реалізації на підставі та на виконання такого акта⁴;

3) можливість оскарження у судовому або позасудовому порядку.

23.2. Загальні вимоги до поліцейських заходів

Застосування поліцейських заходів, зважаючи на їх примусовий характер і вияв в обмеженні прав і свобод громадян, вимагає виваженого підходу щодо встановлення умов, підстав їх застосування, а також вимог, яким вони мають відповідати. Різноманітність поліцейських заходів ускладнюють це завдання, адже кожен із них має відповідати власним критеріям. Однак, Закон України «Про Національну поліцію» виокремлює загальні вимоги до поліцейських заходів, до яких належать: законність, необхідність, пропорційність та ефективність.

¹ Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: наказ МВС від 02.07.2015 р. № 796. Дата оновлення: 02.07.2015 р. № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15#Text>.

² Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 р. № 2229-VIII. URL: Дата оновлення: 31.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text>.

³ Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>.

⁴ Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навч. посіб. ... С. 35.

Законність поліцейських заходів. Поліцейський захід є законним, якщо його було вчинено на підставі та у межах закону, що впливає з ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України. Відповідно, їх вчинення всупереч закону так чи інакше може порушити права та обов'язки інших осіб, що зумовить настання відповідних правових наслідків. Крім того, поліцейському заборонено застосовувати будь-які інші заходи, ніж визначені законами України. Зважаючи на те, що поліцейські заходи розглядаються у контексті вузького тлумачення поліцейської діяльності, законність поліцейського заходу обмежується вимогами Закону України «Про Національну поліцію» та положень інших нормативних актів, що регулюють відносини, в яких розвивається ситуація із застосуванням поліцейських заходів.

Слід зазначити, що питання вимог до застосування поліцейських заходів висвітлено в низці міжнародно-правових актів, основним з яких слід вважати Кодекс поведінки службовців органів правопорядку¹. Його вимоги враховано при формуванні національного законодавства, а також розкривається зміст інших вимог до поліцейських заходів.

Так, *необхідність поліцейських заходів* закріплено ст. 29 Закону України «Про національну поліцію», згідно з якою обраний поліцейський захід є необхідним, якщо для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також якщо такий захід завдасть найменшої шкоди як адресату заходу, так і іншим особам. Це положення сформульовано з урахуванням ст. 3 Кодексу поведінки службовців органів правопорядку, в якій наголошується, що службовці органів правопорядку можуть застосовувати силу тільки у разі суворої необхідності і в обсязі, необхідному для виконання їх обов'язків. У коментарі до вказаної статті зазначено, що:

(а) застосування сили службовцями органів правопорядку має бути винятковим, хоча, мається на увазі, що службовці органів правопорядку можуть бути уповноважені застосовувати силу за розумної необхідності в конкретних обставинах для запобігання злочину або при виконанні законного затримання чи допомозі в його

¹ Кодекс поведінки службовців правопорядку. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17.12.1979 р. URL: <http://ips.ligazakon.net/document/MU79004R>.

проведенні щодо порушників або підозрюваних; сила, що виходить за ці межі, не може бути застосованою;

(b) національне право обмежує застосування сили службовцями органів правопорядку відповідно до принципу пропорційності. Слід розуміти, що слід дотримуватися таких національних принципів пропорційності при тлумаченні цього положення. У жодному разі це положення не має тлумачитися як таке, що санкціонує застосування сили, яка не є пропорційною до законної мети, якої має бути досягнуто.

Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) «Про Декларацію про поліцію»¹ передбачає, що при виконанні своїх обов'язків, офіцер поліції зобов'язаний використовувати всю необхідну рішучість для досягнення мети, якої передбачено або дозволено законодавством, але ніколи не повинен використовувати більше сили, ніж це є розумним (п.п. 12,13). Офіцери поліції повинні отримувати зрозумілі та чіткі розпорядження щодо способу та обставин, за яких вони повинні застосовувати зброю.

Необхідність застосування поліцейського заходу визначається наявністю підстав для його застосування. Такі підстави передбачають наявність юридичних та фактичних передумов. До юридичних передумов застосування поліцейського заходу слід віднести:

- 1) закріплення на рівні Закону України «Про Національну поліцію» покладених на поліцію повноважень щодо застосування певних поліцейських заходів;
- 2) законодавчо закріплені вимоги, порядок та процедура вчинення та оформлення поліцейських заходів;
- 3) законодавчо закріплені умови, за яких може застосовуватися той чи інший поліцейський захід.

Фактичні передумови застосування поліцейських заходів також мають своє нормативне закріплення та визначаються з урахуванням покладених на поліцію повноважень. Тільки за наявності фактичних та юридичних умов поліцейські можуть вчиняти відповідні дії або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини, з дотриманням нормативно закріплених вимог до їх вчинення. Поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції, які поділяються

¹ Про Декларацію про поліцію: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) від 08.05.1979 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803/conv/.

на основні, додаткові та у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення. Основні повноваження поліції визначено ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію». При цьому, відповідно до ст. 24 цього Закону, на поліцію може бути покладено також додаткові повноваження, які закріплюються виключно законом.

Пропорційність поліцейських заходів визначено в Законі України «Про Національну поліцію» як стан, за якого шкода, що завдана охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого його застосовано, або створеної загрози заподіяння шкоди. У п. 12 Декларації «Про поліцію» зазначено, що при виконанні своїх обов'язків поліцейський повинен діяти рішуче для досягнення мети, визначеної або допущеної законом, але при цьому застосовувати силу тільки в розумних межах.

Відповідно до ст. 4 Основних принципів застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку¹, службовці органів правопорядку при виконанні своїх обов'язків повинні, наскільки це можливо, застосовувати ненасильницькі засоби, перш ніж вдаватися до застосування сили і вогнепальної зброї. Вони можуть застосовувати силу і вогнепальну зброю тільки тоді, коли інші засоби є неефективними або не мають жодних шансів на досягнення бажаного результату.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», обраний поліцейський захід є *ефективним*, якщо його застосування забезпечує виконання повноважень поліції. Зазначено, що поліцейський захід припиняється, якщо досягнуто мети його застосування, якщо неможливість досягнення мети заходу є очевидною або якщо немає необхідності у подальшому застосуванні такого заходу. Питання ефективності поліцейського заходу, у першу чергу, полягає у виправданості його обрання. Це означає, що поліцейський повинен не лише орієнтуватися на наявність чи відсутність умов для застосування того чи іншого поліцейського заходу, але й спрогнозувати його результати, виходячи з конкретних життєвих обставин, в яких буде застосовано той чи інший поліцейський захід.

¹ Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку : прийняті XVIII Конгресом ООН з попередження злочинності та поведження з порушниками. Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 р. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_334/conv](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_334/conv).

23.3. Види поліцейських заходів

Система поліцейських заходів визначається підходом до розуміння їхнього змісту. За широкого підходу видова диференціація поліцейських заходів є набагато різноманітнішою, дозволяє використовувати такі критерії для їхньої класифікації як: нормативне закріплення, суб'єкти, сфера здійснення поліцейської діяльності тощо.

З точки *нормативного закріплення* поліцейських заходів їх може бути класифіковано на ті, що передбачено:

1) Законом України «Про Національну поліцію» (ст.ст. 31–46 Закону України «Про Національну поліцію»);

2) Кодексом України про адміністративні правопорушення (Глава 20 КУпАП);

3) Кримінальним процесуальним кодексом України (ст. 131 КПК України);

4) іншими законами (напр., Законом України «Про дорожній рух»¹ при регулюванні дорожнього руху та проїзду перехресть; надання документів дозвільного характеру, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху; Законом України «Про Службу безпеки України»² при здійсненні перевірки документів, які посвідчують особу; огляду осіб, їх речей і транспортних засобів; проведенні гласних і негласних оперативних заходів; застосування зброї і спеціальних заходів тощо).

За *суб'єктами* поліцейські заходи поділяються на ті, що застосовуються:

1) Національною поліцією;

2) Службою безпеки України;

3) Національною гвардією;

4) Державною прикордонною службою України;

5) тимчасовими утвореннями (напр., комендантський патруль)

тощо

За *сферою здійснення* поліцейської діяльності слід виокремити поліцейські заходи, що застосовуються у:

¹ Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-XII. Дата оновлення: 16.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text>.

² Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

1) адміністративно-правовій сфері: (напр., адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів; тимчасове вилучення посвідчення водія; тимчасове затримання транспортних засобів; відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції тощо);

2) кримінально-правовій сфері: (напр., виклик слідчим, прокурором, судовий виклик і привід; тимчасовий доступ до речей і документів; тимчасове вилучення майна; затримання особи).

За вузького підходу до визначення поліцейських послуг їх класифікація обмежується вичерпним переліком заходів, передбачених Законом України «Про Національну поліцію». Зважаючи на пріоритетність цього підходу у навчальних цілях, слід зосередити увагу, у першу чергу, на тій *класифікації, що використана на нормативному рівні*. Так, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», поліцейські заходи розподілено на дві групи:

1) *превентивні* (ст. 31);

2) *примусові* (ст. 41).

Формування зазначених груп, вочевидь, відбувалося на підставі декількох критеріїв, що стало однією із причин недосконалості закріпленої систематизації.

Слід звернути увагу на те, що змістовне наповнення зазначених груп не в повній мірі корелюється з усталеною в теорії адміністративного права градацією заходів адміністративного примусу. Так, поліцейські превентивні заходи мали б відповідати адміністративно-запобіжним заходам, однак, виходячи зі змісту таких превентивних поліцейських заходів, як: проникнення до житла чи іншого володіння особи з метою припинення злочину; зупинення транспортного засобу; застосування технічних приладів, технічних засобів та спеціалізованого програмного забезпечення, їхнє застосування пов'язується з необхідністю припинення правопорушень, а не для їх запобігання. Крім того, при обранні назви групи, слід враховувати те, що всі поліцейські заходи за своєю природою є примусовими, тому їхній поділ на примусові і превентивні порушує загальні правила класифікаційного поділу.

Попри наведені недоліки нормативної класифікації поліцейських заходів, вона має важливе практичне значення для регулювання поліцейської діяльності, використовується при розробленні інструкцій і методичних рекомендацій щодо їх застосування. Розроблення додаткових класифікацій поліцейських заходів, що ґрунтуються на різних критеріях групування, дозволить більш повно з'ясувати їхній зміст, деталізувати окремі аспекти, правильно використовувати у різноманітних життєвих ситуаціях.

Мета застосування поліцейських заходів є найбільш затребуваним критерієм їх класифікації. Відповідно до цього критерію слід викремити заходи:

1) превентивні – застосовуються з метою запобігання правопорушенням. Окрім зазначеної мети превентивні заходи застосовуються також з метою виявлення правопорушень, а також для підтримання правопорядку за надзвичайних обставин, оскільки загроза суспільним і особистим інтересам, заподіяння їм шкоди можуть виникнути не тільки внаслідок вчинення правопорушення, а й у результаті стихійного лиха, дій душевнохворих чи малолітніх тощо¹ (напр., перевірка документів особи, поліцейське піклування, перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ тощо);

2) припиняючи – вживаються з метою припинення протиправної поведінки, недопущення настання шкідливих наслідків, а також відновлення публічної безпеки і порядку (напр., фізичний вплив, застосування спеціальних засобів тощо);

3) змішані – універсальні заходи, яких може бути ефективно використано як з метою запобігання порушень, так і для їх припинення (напр., зупинення транспортного засобу, проникнення до житла чи іншого володіння особи, застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису тощо).

В залежності від **способу впливу на особу**, поліцейські заходи може бути класифіковано на:

1) контактні – безпосередній фізичний вплив на особу (напр., застосування вогнепальної зброї, поліцейське піклування);

¹ Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, професора, академіка НАПрН України О. М. Бандурки ... С. 37.

2) безконтактні – взаємодія поліцейського з об'єктом впливу, що передбачає здійснення безпосереднього прямого психологічного впливу на особу у вигляді вимоги (напр., вимога залишити місце) або опосередкованого впливу на особу у вигляді огляду, опитування, перевірки (напр., зупинення транспортного засобу).

Одним із варіантів класифікації заходів адміністративного примусу є їхній поділ за призначенням на: загальні (застосовуються в повсякденній практиці багатьма суб'єктами владних повноважень, зокрема Національною поліцією) і спеціальні заходи (комплекс виняткових засобів адміністративного впливу, зумовлений специфікою підстав їх застосування – невідкладністю випадків, за яких потрібно припинити протиправні дії, небезпечні для життя і здоров'я людей, в умовах, коли були використані й не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу)¹.

Ця класифікація може бути адаптована також до поліцейських заходів у вузькому розумінні, але з уточненням назви груп, що викремлюються. Враховуючи специфіку впливу на об'єкт, підстави та поширеність випадків їх застосування, за критерієм *призначення* поліцейські заходи доцільно класифікувати на:

1) ординарні – заходи, які найчастіше використовуються в поліцейській практиці для вирішення переважної більшості ситуацій (належать заходи превентивного і примусового характеру, передбачені ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію»);

2) екстраординарні – поліцейські заходи, які застосовуються у виняткових випадках і становлять загрозу для життя і здоров'я об'єкта впливу (належать усі заходи поліцейського примусу, передбачені ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію»).

У випадках, порушення прав і свобод громадян при застосуванні тих чи інших поліцейських заходів, вони можуть бути оскаржені в різний спосіб з використанням різних процедур. Відтак, можна класифікувати поліцейські заходи за *способом оскарження* на заходи, що можуть бути оскаржені за процедурами:

1) адміністративно-деліктного провадження (напр., обмеження фактичного володіння річчю);

¹ Адміністративне право України. Повний курс / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, О. Гулак та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. вид. 3-є Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. С. 213-214.

2) кримінального провадження (напр., проникнення до житла чи іншого володіння особи);

3) адміністративного судочинства (напр., вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території);

4) дисциплінарного провадження (напр., перевірка документів особи).

При цьому, слід мати на увазі, що більшість поліцейських заходів не передбачають жорсткої фіксації в кожній із наведених груп, а обрання їх способу оскарження вимагає врахування конкретних умов, за яких їх було застосовано.

Ще одним варіантом класифікації поліцейських заходів є їхній *розподіл в залежності від фіксації, документального оформлення*. Враховуючи, що поліцейські заходи вживаються в життєвих ситуаціях, які часто повністю вичерпують себе без настання юридично значущих наслідків, детальне документальне фіксування їх застосування не здійснюється. Натомість, існують випадки, коли подібне фіксування є необхідним і обов'язковим. Відтак, поліцейські заходи можна поділити на ті, що:

1) вимагають фіксації, звіту і документального оформлення (напр., поліцейське піклування, проникнення до житла чи іншого володіння особи, застосування вогнепальної зброї тощо);

2) не вимагають фіксації, звіту і документального оформлення (напр., перевірка документів особи, зупинення транспортного засобу, застосування технічних приладів і технічних засобів тощо).

Наведена класифікація має важливе значення для внутрішньослужбових відносин в діяльності поліцейського, але вона має значення і для громадян, оскільки впливатиме на вибір способу захисту у випадках допущення порушень закону при застосуванні поліцейських заходів.

Наведені варіанти класифікації поліцейських заходів не є вичерпними, вони можуть бути класифіковані й на інших підставах.

Глава 24

ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ

24.1. Характеристика превентивних поліцейських заходів

Превентивні поліцейські заходи – це дія або комплекс дій, що обмежують певні права і свободи людини, використання яких не завжди пов’язане з протиправною поведінкою конкретних осіб, застосовуються відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень із дотриманням встановлених законом вимог. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», поліція може застосовувати такі превентивні заходи: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування.

Превентивні поліцейські заходи передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень певних прав і свобод до людей та організацій, і в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні. Застосування превентивних заходів поліцією доповнює проведення виховних, інформаційних та роз’яснювальних заходів. Тобто ці заходи мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів публічної безпеки та порядку, на недопущення вчинення правопорушень.

Сутність профілактичного впливу превентивних поліцейських заходів полягає, по-перше, в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні,

а по-друге, в усуненні причин, які сприяють вчиненню правопорушень і створенні умов, які виключають протиправну поведінку. На відміну від заходів поліцейського примусу, які є реакцією на протиправні діяння людини, превентивні поліцейські заходи використовуються для попередження, профілактики правопорушень, а також для забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Застосуванням превентивних поліцейських заходів у ряді випадків забезпечується також виявлення правопорушень, завдяки чому також здійснюється профілактичний вплив. Крім того, вжиття превентивних поліцейських заходів створює необхідні умови для неухильного додержання законів, виявлення і припинення правопорушень, відвертає можливі посягання на інтереси суспільства і держави, які охороняються правом.

Підставами для застосування превентивних поліцейських заходів можуть бути реальне припущення про: а) намір особи вчинити правопорушення (напр., поверхнева перевірка, зупинення транспортного заходу); б) виникнення обставин, що загрожують публічній безпеці та порядку (напр., вимога залишити місце і обмеження доступу на визначену територію, обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю) тощо.

Для одних випадків підстави об'єктивно не залежать від суб'єкта і його поведінки (напр., використання поліцейським транспортних засобів підприємств, установ, організацій має місце при виникненні необхідності переслідування злочинця). Для застосування інших превентивних поліцейських заходів такі підстави виникають у зв'язку з настанням умов, що хоча і не є результатом вчинення конкретного правопорушення особою, але безпосередньо можуть бути пов'язані з її попередньою антигромадською поведінкою, що вказує на можливість вчинення нею правопорушень, напр., систематичне порушення публічної безпеки і порядку.

Перевірка документів особи. Поліцейському надано право вимагати пред'явлення особою двох видів документів: 1) тих, що посвідчують особу; 2) документів, що підтверджують відповідне право особи. При цьому, поліцейський може вимагати як один документ, так і певну їх сукупність залежно від обставин застосування коментованого поліцейського заходу. Перелік таких документів визначено Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та

документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»¹, та охарактеризовано у Гл. 6 цього підручника.

Поліцейський наділений правом вимагати в особи відповідні документи відповідно до ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію» у таких випадках:

1) *особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи.* Згідно із ст. 281 КПК України, особою, яка перебуває в розшуку, є підозрюваний, місцезнаходження якого невідомо, у зв'язку з чим прокурором або слідчим його оголошено у розшук. Про оголошення розшуку виноситься окрема постанова, якщо досудове розслідування не зупиняється, або вказується в постанові про зупинення досудового розслідування, якщо таке рішення приймається, відомості про це вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Безвісно відсутність – засвідчений у судовому порядку факт довготривалої відсутності фізичної особи в місці свого проживання, якщо не вдалося встановити місце її перебування. Відповідно до ст. 43 ЦК України, фізична особа може бути визнана безвісно відсутньою за таких умов:

1) якщо вона відсутня у місці свого постійного проживання протягом року;

2) якщо протягом одного року в місці, де особа постійно або переважно проживає, немає відомостей про її місцеперебування.

Безвісно зниклою може бути також визнано особу за заявою до органів поліції. Зокрема, протягом 24 годин після подання заяви, повідомлення за фактом безвісного зникнення дитини, якщо за цей час не буде встановлено місця її знаходження, а також у разі безвісного зникнення дорослої особи за обставин, що свідчать про можливість учинення стосовно неї кримінального правопорушення, здійснюється обов'язкове внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) відомостей про вказане кримінальне правопорушення і його попередню кваліфікацію як умисного вбивства та вживаються всі передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України

¹ Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492. Дата оновлення: 24.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.

заходи для всебічного, повного і неупередженого дослідження обставин кримінального провадження.

Сукупність володіння особою зовнішніх ознак, які вказують на те, що ця особа може перебувати у розшуку або бути безвісно зниклою, означає, що, по-перше, ознак має бути кілька, незалежно від того, які саме зовнішні ознаки: схожість обличчя, одягу, наявність особливих прикмет на тілі тощо. Ці ознаки мають бути зовнішніми, тобто видимими, очевидними, оцінююватися в сукупності і вказувати, тобто бути інформацією (фактичними даними) про те, що відповідна особа може перебувати у розшуку або бути безвісно зниклою¹.

У разі наявності підстав, поліцейський має право вимагати пред'явити документи, які посвідчують особу, з метою порівняння відомостей про особу, яка перебуває у розшуку або є безвісно зниклою, з інформацією, відображеною у відповідних документах. Підтвердження статусу особи як такої, що перебуває у розшуку або безвісно зниклої, може бути підставою для застосування інших поліцейських заходів (напр., обмеження пересування особи (ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію»), поліцейське піклування (ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію») тощо);

2) існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення. Закон описує підстави для застосування перевірки документів особи як такі, що мають бути достатніми для того, аби вважати, що певна особа вчинила або має намір вчинити правопорушення.

До переліку «достатніх підстав», що вказують на те, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення, необхідно віднести:

1) наявність інформації, яку надано у встановленому порядку до поліції (поліцейському) у формі звернення (повідомлення);

2) наявність інформації, яка є результатом об'єктивної оцінки поліцейським слідів на особі, речі, транспортному засобі;

3) застання поліцейським особи при вчиненні правопорушення;

4) самостійне виявлення поліцейським ознак правопорушення при законній реалізації інших поліцейських заходів;

¹ Науково-практичний коментар розділів IV Повноваження поліції», V Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» / кол. авторів. Харків. Право. 2016. С. 106.

5) наявність фактичних даних, отриманих внаслідок реалізації оперативно-розшукових заходів.

Якщо особа вчинила правопорушення, то перевірка документів застосовується з метою встановлення особи для забезпечення належного документування відповідного факту (події), наприклад, складення протоколу про адміністративне правопорушення;

3) перебування особи на території чи об'єкті із спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю. Перевірка документів в осіб, які перебувають на території чи об'єкті зі спеціальним режимом, обумовлена необхідністю забезпечення охорони та пропускнуго режиму на відповідних об'єктах. Наприклад, згідно з Правилами пропускнуго режиму на території апарату Міністерства внутрішніх справ України¹, відповідними територіями чи об'єктами зі спеціальним режимом є території, адміністративні приміщення апарату МВС України, склади з бойовими припасами та матеріальними цінностями. Спеціальний поліцейський контроль може здійснюватися під час введення надзвичайного стану, військового стану, спортивних змагань, міжнародних заходів тощо;

4) наявність в особи зброї, боєприпасів, наркотичних засобів та інших речей, обіг яких обмежений чи заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо. Переліком видів майна, що не може без особливого дозволу перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України² встановлено обмеження щодо вільного обігу:

1) зброї, боєприпасів (крім мисливської і пневматичної зброї і боєприпасів до неї, а також спортивної зброї і боєприпасів до неї, що придбаваються громадськими об'єднаннями з дозволу органів внутрішніх справ), бойової і спеціальної військової техніки, ракетно-космічних комплексів;

¹ Правила пропускнуго режиму на території апарату Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 22.04.2016 р. № 318. Дата оновлення: 26.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0716-16#Text>.

² Перелік видів майна, що не може без особливого дозволу перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України: Постанова Верховної Ради України від 17.06.1992 р. № 2471-XII. Дата оновлення: 24.01.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2471-12#Text>.

- 2) вибухових речовин і засобів вибуху, всіх видів ракетного палива, а також спеціальних матеріалів та обладнання для його виробництва;
- 3) бойових отруйних речовин;
- 4) наркотичних, психотропних, сильнодіючих отруйних лікарських засобів (за винятком отримуваних громадянами за призначенням лікаря);
- 5) протиградових установок;
- 6) державних еталонів одиниць фізичних величин;
- 7) спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації;
- 8) електрошокових пристроїв та спеціальних засобів, що застосовуються правоохоронними органами, крім газових пістолетів, револьверів та патронів до них, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії.

Як наслідок, поліцейський з метою встановлення правомірності зберігання, використання чи перевезення речей, обіг яких обмежений або заборонений, має право вимагати пред'явлення відповідних документів, а саме: дозволу на зберігання і носіння вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї; дозволу на зберігання (носіння) газових пістолетів (револьверів); дозволу на право ввезення (вивезення) чи на право транзиту наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів наркотичних засобів і психотропних речовин; рецепту лікаря для відпуску наркотичних засобів та психотропних речовин тощо¹.

Опитування особи. Опитування особи може бути здійснено поліцейським тільки за наявності для того підстав, що мають бути достатніми для того, щоб вважати, що певна особа володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень. У законі не вказується, яка саме сукупність підстав може бути визнана достатньою для опитування особи, але, судячи зі змісту ст. 33 Закону України «Про Національну поліцію» мова йде не про одиничні підстави (повідомлення, відомості, докази), а про їх сукупність. Визначення достатності підстав для опитування особи пов'язане з їх оцінкою з точки зору достатності та залежить від внутрішнього переконання поліцейського. Отже, достатньою є певна сукупність підстав, яка при її оцінці приводить поліцейського до єдиного

¹ Довідник працівника Національної поліції: методичні рекомендації. Дніпропетровськ. 2017. С. 30.

висновку – про необхідність опитування особи, під час якого буде досягнута його мета як складової реалізації поліцейських повноважень.

Опитування особи може бути проведене у будь-якому місці, при цьому, поліцейський може запросити особу до поліцейського приміщення. Запрошення особи до поліцейського приміщення з метою опитування не кореспондується з обов'язком особи прослідувати такому запрошенню¹, відтак, особа може перебувати у приміщенні органу поліції виключно добровільно.

При опитуванні інформація може бути подана як в усній, так і письмовій формі. Усна форма отримання інформації може бути більш ефективною для забезпечення виконання низки повноважень поліції, напр., для можливості максимально оперативного реагування на правопорушення, у тому числі забезпечення переслідування правопорушника по «гарячих слідах». Разом з тим, більш поширеною формою надання та фіксування повідомлюваної під час опитування особою інформації є письмова форма, яка може знайти своє вираження у складенні пояснення чи рапорту².

Опитування особи як поліцейський захід необхідно відрізнити від допиту як слідчої дії. Найважливіша відмінність між зазначеними категоріями полягає в цілях проведення. Допит – це слідча дія, спрямована на отримання (збирання доказів) або перевірку вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні. Допит проводиться слідчим або прокурором під час досудового розслідування та оформлюється виключно протоколом допиту. Щоб допитати особу, їй потрібно надати певний статус (підозрюваний, свідок і т.д.), а опитати особу можна і без такої дії. Більше того, потерпілий підлягає кримінальній відповідальності за завідомо неправдиве показання (ст. 384 Кримінального кодексу України), а свідок – за відмову від давання показань (ст. 385 Кримінального кодексу України), натомість, надання особою інформації під час опитування є добровільним, тобто особа може відмовитися від надання інформації поліцейському на власний розсуд. Така відмова не

¹ Богдан Л. М. Правові підстави опитування та допиту громадян України. URL: <https://legalitas.com.ua/ua/ukr-l-m-bogdan-pravovi-pidstavi-opituvannya-ta-dopitu-gromadyan-ukra%D1%97ni/>.

² Поліцейська (адміністративна) діяльність: навч. посіб. /за заг. ред. О. І. Безпалової. Харків. 2020. С. 284.

може бути підставою для застосування жодних примусових заходів з метою забезпечення реалізації опитування.

Для проведення опитування неповнолітніх установлюються спеціальний порядок, який передбачає участь у ньому батьків (одного з них), іншого законного представника або педагога. У випадку, якщо є підстави вважати, що батьки або інші законні представники зацікавлені у наданні неповнолітнім неправдивої інформації, справляють на нього негативний вплив чи їх інтереси суперечать інтересам особи, яку вони представляють, поліцейським такий законний представник може бути змінена іншого.

Перед проведенням опитування поліцейський зобов'язаний роз'яснити особі підстави застосування коментованого поліцейського заходу, а також мету застосування поліцейського заходу – виконання поліцейських повноважень. Як виключення, поліцейський може не повідомляти про підстави та мету застосування поліцейського заходу, якщо це перешкодить виконанню поліцією повноважень. Наприклад, поліцейський може провести опитування осіб на певній місцевості з метою забезпечення належної реалізації такого повноваження як «здійснення супроводження транспортних засобів». При цьому, поліцейський має право не повідомляти дійсної мети застосування відповідного заходу, адже це може негативно позначитися на реалізації поліцейського повноваження через витік відповідної інформації.

Також поліцейський зобов'язаний повідомити та роз'яснити зміст ст. 63 Конституції України, ч. 2 ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до яких особа може за будь-яких обставин відмовитися надавати поліцейському будь-яку інформацію тощо.

Поверхнева перевірка. Поверхнева перевірка як превентивний поліцейський захід включає три основні форми вираження:

- 1) здійснення візуального огляду особи;
- 2) проведення по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом;
- 3) візуальний огляд речі або транспортного засобу.

Під візуальним оглядом особи, транспортного засобу або речі необхідно розуміти такий їх спосіб перевірки, який здійснюється за допомогою органів зору, з метою аналізу та оцінки ризиків щодо можливого виявлення ознак їх причетності до вчинення правопору-

шення та/або отримання інформації, необхідної для виконання поліцейських повноважень (безконтактна поверхнева перевірка).

Поверхнева перевірка, що пов'язана з проведенням рукою по поверхні вбрання особи, є контактною, а значить, має проводитися поліцейським однієї статі з оглядуваною особою. У невідкладних випадках поверхневу перевірку особи може здійснити будь-який поліцейський лише з використанням спеціального приладу або засобу. Перелік відповідних приладів або засобів визначено Міністерством внутрішніх справ, вони повинні мати свідоцтво про реєстрацію та свідоцтво про його повірку.

Для здійснення поверхневої перевірки поліцейський може зупинити осіб. Підставами для зупинення особи та, відповідно, її поверхневої перевірки є достатність вважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб.

Підставами, які у своїй сукупності становлять основу для прийняття рішення про необхідність зупинення та поверхневої перевірки особи, є:

- 1) наявність інформації, яку надано у встановленому порядку до поліції (поліцейському) у формі звернення (повідомлення);
- 2) наявність інформації, яка є результатом об'єктивної оцінки поліцейським слідів на особі, речі, транспортному засобі;
- 3) застання поліцейським особи при вчиненні правопорушення;
- 4) самостійне виявлення поліцейським ознак правопорушення при законній реалізації інших поліцейських заходів;
- 5) наявність фактичних даних, отриманих внаслідок реалізації оперативнорозшукових заходів¹.

Зупинення особи є складовою поверхневої перевірки і особа, зупинена для проведення поверхневої перевірки, не може вважатися такою, що піддана адміністративному затриманню чи є затриманою у розумінні Кримінального процесуального кодексу України, оскільки поверхнева перевірка не може тривати більше, ніж декілька хвилин. При цьому, у разі виявлення слідів вчинення правопорушення, залежно від його виду, особа може бути піддана адміністративному затриманню (ст.ст. 261–263 КУпАП) або затриманою згідно із ст. 208 Кримінального процесуального кодексу України.

¹ Поліцейська діяльність : підручник / А. Є. Фоменко, О. С. Юнін, Р. В. Миронюк ... С. 274.

При проведенні поверхневої перевірки особі пропонується добровільно пред'явити наявні у неї при собі речі та документи, їх вміст, а також вміст транспортного засобу. Поліцейський має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону транспортного засобу¹.

Слід звернути увагу, що при проведенні поверхневої перевірки необхідно забезпечити безпеку особи, збереження її здоров'я, дотримання честі та гідності. Відомості, що стали відомі поліцейському при проведенні поверхневої перевірки, не можуть бути розголошеними.

Поверхнева перевірка речі або транспортного засобу полягає лише у візуальному оглядові речі та/або транспортного засобу або візуальному оглядові салону та багажника транспортного засобу. Чинним законодавством передбачено вичерпний перелік підстав для проведення поверхневої перевірки речі або транспортного засобу, а саме, якщо існує достатньо підстав вважати, що:

- 1) в транспортному засобі знаходиться правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб;
- 2) в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб;
- 3) річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку.

Невиконання особою вимог поліцейського тягне за собою відповідальність за ст. 185 КУпАП за злісну непокору законній вимозі або розпорядженню поліцейського. При виявленні в ході поверхневої перевірки будь-яких слідів правопорушення поліцейський забезпечує їх схоронність та огляд відповідно до вимог ст. 237 Кримінального процесуального кодексу України.

Зупинення транспортного засобу. Транспортний рух є невід'ємною складовою життя сучасної людини. Будь-яка зупинка пов'язана з певною втратою часу, тобто обмеженням свободи водіїв щодо реалізації їхнього права на вільне пересування у визначений проміжок часу, що, у свою чергу, зумовлює закріплення вичерпно-

¹ Науково-практичний коментар розділів IV Повноваження поліції», V Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» ... С. 108.

го переліку підстав зупинки транспортного засобу. Отже, поліцейський може зупиняти транспортні засоби у разі, якщо:

- 1) водій порушив Правила дорожнього руху;
- 2) є очевидні ознаки, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу;
- 3) є інформація, що свідчить про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, або якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об'єктом чи знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення;
- 4) транспортний засіб перебуває у розшуку;
- 5) необхідно здійснити опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути;
- 6) необхідно залучити водія транспортного засобу до надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху чи поліцейським або як свідка під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод;
- 7) уповноважений орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху;
- 8) спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі створює небезпеку для інших учасників дорожнього руху;
- 9) порушення порядку визначення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв.

Поліцейський зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки. У разі прийняття поліцейським рішення про зупинку транспортного засобу останній повинен врахувати всі його наслідки (причину зупинки, дорожні умови, інтенсивність руху, освітлення або видимість ділянки дороги, можливий досвід водія).

Сигнал про зупинку транспортного засобу подається працівником поліції у зрозумілій для водіїв формі (сигналів), за допомогою свистка чи рукою. Місце для зупинки транспортного засобу поліцейський повинен вказувати так, щоб після повної зупинки остан-

ній знаходився попереду патрульного автомобіля (автобуса, мотоцикла) чи поста на відстані до 20 метрів¹.

Зупинка транспортного засобу правопорушника для припинення порушень правил дорожнього руху під час руху патрульним автомобілем повинна здійснюватись з використанням спеціальних звукових та світлових пристроїв з дотриманням заходів безпеки.

Обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю. Відповідно до ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію», поліція уповноважена затримувати особу на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також іншими законами України.

Згідно із ст. 260 КУпАП, у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, відповідно до ст. 262 КУпАП може провадитися Національною поліцією: при вчиненні дрібного хуліганства, вчиненні насильства в сім'ї, порушенні порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, при поширюванні неправдивих чуток, вчиненні злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також

¹ Науково-практичний коментар розділів IV Повноваження поліції», V Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» ... С. 110.

військовослужбовця чи образі їх, публічних закликах до невиконання вимог поліцейського, при прояві неповаги до суду, вчиненні незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах, порушенні правил про валютні операції, правил обігу наркотичних засобів або психотропних речовин, незаконному продажу товарів або інших предметів, дрібній спекуляції, торгівлі з рук у невстановлених місцях, при розпиванні спиртних напоїв у громадських місцях чи появі у громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль, у випадках, коли є підстави вважати, що особа займається проституцією, при порушенні правил дорожнього руху, правил полювання, рибальства і охорони рибних запасів та інших порушеннях законодавства про охорону і використання тваринного світу, при порушенні правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду через територію України, а також в інших випадках, прямо передбачених законами України.

Законодавством врегульовано порядок відліку часу утримання затриманої фізичної особи в спеціально відведених для цього приміщеннях, який рахується з моменту її фактичного затримання. Наприклад, осіб, які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України, порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, порушили прикордонний режим, режим в пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду – виїзду, вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання.

З метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника

може бути доставлено до штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадського пункту з охорони громадського порядку поліцейським. Але перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більш як одну годину.

Відповідно до ч. 2 статті 261 КУпАП, про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляється її родичам, а на її прохання – також власнику відповідного підприємства, установи, організації або уповноваженому ним органу. Про це в протоколі про адміністративне затримання робиться відповідний запис, зазначаються число, місяць, рік та час, кого повідомлено і в який спосіб. За неможливості поінформувати родичів та в разі відмови затриманої особи надати інформацію для їх повідомлення про це робиться відповідний запис затриманою особою та посадовою особою, яка склала протокол про адміністративне затримання, із зазначенням поважних причин. Про затримання неповнолітнього обов'язково повідомляють його батьків або осіб, які їх замінюють.

У протоколі про адміністративне затримання зазначаються час, дата повідомлення, кого повідомлено і в який спосіб. У разі, якщо затриманий потребує медичної допомоги, посадова особа органу поліції викликає швидку медичну допомогу і вказує час надання медичної допомоги, номер бригади швидкої медичної допомоги, прізвище та ініціали лікаря, до якого закладу охорони здоров'я направлено затриманого.

Речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються поліцейськими. Вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення у порядку, а після цього їх може бути конфісковано, повернено володільцеві, або знищено.

У разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, передбачені ч. 1-4, 6, 7 ст. 121, ч. 3 ст. 122, ст. ст. 122-5, 124, 126, ч. 1-4 ст. 130, ст. 132-1, 206-1 КУпАП, працівник уповноваженого підрозділу, що забезпечує безпеку дорожнього руху, тимчасово затри-

мує транспортний засіб шляхом блокування або доставляє його для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку, що дозволяється виключно у випадку (напр., якщо розміщення затриманого транспортного засобу суттєво перешкоджає дорожньому руху), в тому числі за допомогою спеціального автомобіля-евакуатора, на строк до вирішення справи про адміністративне правопорушення, але не більше трьох днів з моменту такого затримання. Про тимчасове затримання робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

Після тимчасового затримання транспортного засобу працівник відповідного уповноваженого підрозділу поліції зобов'язаний надати особі можливість повідомити про тимчасове затримання транспортного засобу та своє місцезнаходження іншу особу за власним вибором і вжити заходів щодо повернення автомобіля до місця постійної дислокації, а також забороняє експлуатацію транспортного засобу до усунення несправностей, виявлених у процесі його огляду, або до демонтажу спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв.

Проникнення до житла чи іншого володіння особи. Стаття 30 Конституції України гарантує кожному недоторканність житла чи іншого володіння особи. Так, згідно із цією статтею не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду. У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку.

Відповідно до ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.¹, кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням

¹ Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Житлом особи є будь-яке приміщення, яке знаходиться у постійному чи тимчасовому володінні особи, незалежно від його призначення і правового статусу, та пристосоване для постійного або тимчасового проживання в ньому фізичних осіб, а також усі складові частини такого приміщення. Воно стосується також на офісних приміщеннях, які належать фізичним особам, а також офісів юридичних осіб, їх філії, інших приміщень¹. Інше володіння особи – транспортний засіб, земельна ділянка, гараж, інші будівлі чи приміщення побутового, службового, господарського, виробничого та іншого призначення, тощо, які знаходяться у володінні особи.

Врятування життя людей та майна як невідкладний випадок полягає в тому, що загроза життю чи здоров'ю повинна бути реальною (напр., крики про допомогу, постріли, погрози нападників).

Реалізація положення закону щодо проникнення до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду лише в невідкладних випадках, пов'язаних із безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, вимагає однозначного розуміння поняття «безпосереднє переслідування». Поширеною є точка зору, згідно якої безпосереднє переслідування означає слідування за особою безперервно протягом певного часу, без втрати переслідувачем переслідуваного з поля зору².

Перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів поліції. Поліція може оглядати за участю адміністрації (керівництва) юридичних осіб, фізичних осіб (у тому числі фізичних осіб – підприємців) чи їх уповноважених представників приміщення, де знаходяться зброя, спеціальні засоби, боєприпаси, вибухові речовини та матеріали, інші предмети, матеріали і речовини, щодо зберігання і використання яких визначено спеціальні правила або порядок та на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, а також безпосередньо оглядати місця їх зберігання з метою перевірки дотримання правил поведження з ними та правил їх використання. Крім того, поліція може оглядати зброю, спеціальні засоби, боєприпаси, що знаходяться у фізичних та юри-

¹ Мінка Т. П. Закон України «Про національну поліцію»: наук.-практ. коментар. Харків: Право, 2016. С. 178.

² Довідник працівника Національної поліції: методичні рекомендації ... С. 35.

дичних осіб, інші предмети, матеріали і речовини, щодо зберігання та використання яких визначено спеціальні правила чи порядки та на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, з метою перевірки дотримання правил поведження з ними та правил їх використання.

Так, об'єкти дозвільної системи інспекторами уповноваженого підрозділу з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи та дільничними офіцерами поліції обстежуються щокварталу, а об'єкти, де зберігається велика кількість зброї (20 чи більше одиниць), і базові склади вибухових матеріалів і речовин – щомісяця¹.

Керівники територіального органу Національної поліції повинні не менше одного разу на рік особисто брати участь у перевірці об'єктів дозвільної системи. На підприємствах, в установах і організаціях, де виготовляються, ремонтуються, зберігаються та використовуються предмети, матеріали і речовини, на які поширюється дозвільна система, перевіряються:

1) наявність відповідних дозволів на виготовлення, ремонт, придбання, зберігання, охорону, перевезення та використання підконтрольних предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень та лабораторій (також відповідних паспортів на бази, сховища, склади вибухових матеріалів, піротехнічні майстерні тощо); строк дії цих документів; погодження укладання трудових договорів на виконання робіт, пов'язаних з виготовленням, придбанням, зберіганням, обліком, охороною, перевезенням і використанням спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин; дотримання пропускового режиму;

2) облік підконтрольних предметів, матеріалів і речовин, порядок видачі, приймання зброї, бойових припасів до неї, пристроїв, патронів до них, вибухових матеріалів і речовин; їх списання після використання, повернення в місця постійного зберігання; правильність ведення відповідної службової документації;

3) придатність приміщень, в яких розміщені об'єкти дозвільної системи, до зберігання зброї, бойових припасів до неї, пристроїв, патронів до них, вибухових матеріалів і речовин, а саме: міцність дверей, стін, стелі, підлоги, металевих сейфів, шаф, надійність замків, справність охоронної протипожежної сигналізації;

¹ Науково-практичний коментар розділів IV Повноваження поліції», V Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» ... С. 121.

4) стан технічного устаткування (складів, баз, сховищ); наявність охорони, постових вишок, блок-постів, сторожових собак, засобів пожежогасіння, зв'язку з найближчими постами охорони і органами поліції;

5) стан охорони об'єктів, укомплектованість особовим складом, придатність його для охорони об'єктів та знання своїх посадових обов'язків, тривалість збору за сигналом «Тривога», порядок зміни і підміни, відповідність розміщення сил дислокації постів, а також планів оборони цих об'єктів в органах поліції та проведення навчання з відпрацюванням взаємодії всіх видів нарядів;

6) обладнання та технічний стан транспорту, що здійснює перевезення предметів, матеріалів і речовин, на яких поширюється дозвільна система.

На всіх об'єктах дозвільної системи обов'язково перевіряється організація внутрішнього контролю за схоронністю предметів, матеріалів і речовин, на яких поширюється дозвільна система.

У разі виявлення під час обстеження об'єктів дозвільної системи порушень складаються відповідні акти, в яких докладно описується суть виявлених недоліків, указується строк їх усунення. Якщо на об'єкті не виявлені порушення – складається рапорт на ім'я керівника територіального органу поліції, в якому вказуються дата перевірки, найменування об'єкта та результати перевірки. Акти і рапорти про перевірки об'єктів дозвільної системи доповідаються керівникові територіального органу поліції, який приймає відповідні рішення щодо проведеної перевірки.

Контроль за зберіганням вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв, що належать громадянам, здійснюється уповноваженим підрозділом (управління, відділ, сектор) з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України відповідно до законодавства. Перевірка порядку зберігання зброї громадянами проводиться офіцером громад не рідше одного разу на три роки.

Вимоги поліцейського щодо забезпечення схоронності вогнепальної зброї та бойових припасів до неї, а також пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв, патронів до них є обов'язковими для її власників.

Поліцейське піклування. Поліцейське піклування – особливий різновид поліцейських заходів, який відбиває саму сутність оновле-

ного підходу до співпраці поліції з громадським суспільством. Цей захід може здійснюватися щодо:

- 1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду;
- 2) особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення;
- 3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі;
- 4) особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі.

Поліцейське піклування має наслідком щодо неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду, – передання батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування. Стосовно особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення та особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі, – поліцейський повинен передати їх відповідному закладу. Щодо особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі, поліцейський повинен передати її у спеціальний лікувальний заклад чи до місця проживання.

Поліцейський зобов'язаний негайно повідомити особі зрозумілою для неї мовою підставу застосування поліцейського заходу, а також роз'яснити право отримувати медичну допомогу, давати пояснення, оскаржувати дії поліцейського, негайно повідомити інших осіб про її місце перебування. Водночас, повідомлення про права і їх роз'яснення поліцейським може не проводитися у випадку, якщо є достатні підстави вважати, що особа не може усвідомлювати свої дії і керувати ними.

При здійсненні поліцейського піклування поліцейський уповноважений вилучити в особи зброю чи інші предмети, якими особа може завдати шкоди оточуючим чи собі, незалежно від того, чи заборонені вони в обігу. В той же час, поліцейському заборонено здійснювати обшук особи, щодо якої здійснюється поліцейське піклування.

Про застосування поліцейського піклування складається протокол, в якому зазначаються: місце, дата і точний час (година і хвилини) застосування поліцейського заходу; підстави застосування; опис вилученої зброї чи інших предметів; клопотання, заяви чи скарги особи, якщо такі надходили, наявність чи відсутність видимих тілесних ушкоджень. Протокол підписується поліцейським і особою. Копія протоколу негайно під розпис вручається особі. Протокол може не надаватися особі для підписання, а його копія – вручатися особі у випадку, коли є достатні підстави вважати, що вона не може усвідомлювати свої дії і керувати ними. У такому випадку протокол надається батькам або усиновителям, опікунам, піклувальникам, органам опіки та піклування.

Про кожне застосування поліцейського заходу поліцейський одразу повідомляє за допомогою технічних засобів відповідального поліцейського в підрозділі поліції. У разі наявності достатніх підстав вважати, що передання особи тривало довше, ніж це необхідно, відповідальний поліцейський в підрозділі поліції зобов'язаний провести перевірку для вирішення питання про відповідальність винуватих у цьому осіб¹.

Поліцейський зобов'язаний надати особі можливість негайно повідомити про своє місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи, а у випадку здійснення піклування щодо неповнолітньої особи – особисто повідомити батьків або усиновителів, опікунів, піклувальників, орган опіки та піклування про місце перебування неповнолітньої особи.

24.2. Характеристика примусових поліцейських заходів

У виняткових випадках, коли необхідно припинити протиправні дії, небезпечні для життя та здоров'я поліцейського або інших осіб, у тому числі й тоді, коли були використані й не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на поведінку правопорушника, поліція може застосовувати примусові заходи. Головне призначення заходів примусу полягає в тому, щоб вчасно відреагу-

¹ Шубіна Н. М. Поняття та характерні риси поліцейського піклування як превентивного поліцейського заходу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 174.

вати на ті чи інші антисуспільні діяння, змусити певних осіб виконувати вимоги правових норм, припинити правопорушення й тим самим не допустити настання їх шкідливих наслідків¹.

За допомогою примусових заходів поліцейській під час виконання повноважень, визначених ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», здатен самостійно та оперативно вирішити конфліктну ситуацію й примусово припинити правопорушення. До поліцейських заходів примусу Законом України «Про Національну поліцію» віднесено: 1) фізичний вплив (силу); 2) застосування спеціальних засобів; 3) застосування вогнепальної зброї.

Фізичний вплив (сила). Особливістю застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї є те, що вони спрямовані безпосередньо на особу правопорушника, здатні завдати фізичної шкоди, становити загрозу життю і здоров'я, у зв'язку з чим забороняється застосування поліцейським примусових заходів, не визначених Законом України «Про Національну поліцію».

Можливість заподіяння шкоди здоров'ю порушника має бути мінімальною, тому поліцейській зобов'язаний негайно зупинити застосування певного виду заходу примусу в момент досягнення очікуваного результату (мети).

Мету застосування поліцейських заходів примусу можна вважати досягнутою якщо:

- 1) перервано, припинено протиправне діяння, яке має ознаки адміністративного чи кримінального правопорушення;
- 2) створено умови для подальшого притягнення винних осіб до відповідальності;
- 3) усунуто шкідливі наслідки правопорушення;
- 4) унеможливлено вчинення нових правопорушень;
- 5) відновлено попередній правовий стан суспільних відносин.

Застосуванню фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї має передувати попередження про намір їх застосувати. Поліцейський попереджує особу, проти якої збирається застосувати примусовий захід, коли вважає, що обстановка дозволяє це зробити без шкоди для досягнення мети його застосування. Попередження має бути зроблено настільки гучно, щоб не було сумніву у сприйнятті цієї інформації об'єктом впливу (в тому числі з використанням

¹ Поліцейська діяльність : підручник / А. Є. Фоменко, О. С. Юнін, Р. В. Миронюк, А. О. Собакарь та ін. ... С. 218.

гучномовних установок, підсилювачів звуку), не менше двох разів з наданням часу, достатнього для припинення правопорушення.

Попередження поліцейського починається зі слів: «Поліція! Іменем Закону!...». Кількість часу, яку можна визнати достатньою для виконання особою законної вимоги поліцейського, останній визначає самостійно, виходячи з оцінки складності ситуації, що склалася, особи правопорушника (його фізичного та емоційного стану, намірів, поведінки) та характеру правопорушення.

Без попередження поліцейські заходи примусу можуть застосувати тільки у випадках, якщо зволікання може спричинити посягання на життя та здоров'я особи чи та/або поліцейського або інші тяжкі наслідки (загибель людей, вибух, пожежу, катастрофу на залізничному транспорті тощо), або якщо в ситуації, що склалася, таке попередження є не виправданим чи неможливим. У таких випадках об'єкт впливу не може усвідомлювати, що її протиправні дії можуть бути припинені з нанесенням їй шкоди аж до заповідання смерті.

Вид, час початку та інтенсивність застосування заходів примусу визначаються поліцейським особисто з урахуванням конкретної ситуації (напр., ускладнення оперативної обстановки, наявності великого скупчення людей, ДТП тощо), характеру правопорушення та індивідуальних особливостей особи, яка вчинила правопорушення. Рішення про застосування заходу примусу ухвалює поліцейський, відповідальний за забезпечення публічної безпеки і порядку, або керівник конкретної операції. Поліцейські, які діють індивідуально, ухвалюють такі рішення самостійно.

У разі, коли з якихось причин у результаті застосування фізичної сили, спеціальних засобів чи вогнепальної зброї уникнути заповідання тілесних ушкоджень не вдалося, ст. 18 Закону України «Про Національну поліцію» зобов'язує поліцейського надавати невідкладну допомогу особам, які постраждали в результаті застосування заходів примусу.

Стаття 12 Закону України «Про екстрену медичну допомогу»¹ відносить поліцейських до переліку осіб, які хоч і не мають медичної освіти, але за своїми службовими обов'язками повинні надавати домедичну допомогу людині у невідкладному стані. Така допомога

¹ Про екстрену медичну допомогу: Закон України від 05.07.2012 р. № 5081. Дата оновлення: 30.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17#Text>.

може бути виражена в припиненні впливу пошкоджуючих факторів на потерпілого, в зупинці кровотечі, перенесенні потерпілого з небезпечної зони, виклику бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги для надання допомоги відповідно до положень Закону України «Про екстрену медичну допомогу».

За потреби поліцейський повинен особисто (транспортом) доставити постраждалу особу до найближчого закладу охорони здоров'я (незалежно від форми власності та підпорядкування), де їй може бути надано необхідну професійну медичну допомогу відповідно до її стану.

Закон України «Про Національну поліцію» забороняє застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю до певних категорій осіб, зокрема до:

- 1) жінок з явними ознаками вагітності;
- 2) малолітніх осіб;
- 3) осіб з явними ознаками обмежених можливостей або старості.

Стосовно зазначених категорій осіб Закон України «Про Національну поліцію» дозволяє застосовувати заходи примусу лише у випадках: учинення ними збройного (із застосуванням зброї) або групового (тобто якщо нападників двоє й більше) нападу; учинення збройного опору поліцейському, що загрожує життю та здоров'ю інших осіб або поліцейських, якщо відбити такий напад або опір іншими способами і засобами неможливо.

Про підстави, обставини та наслідки застосування примусових поліцейських заходів поліцейський повинен негайно довести до відома безпосереднього керівника письмовим рапортом, на якому, в подальшому проводиться службове розслідування стосовно правомірності дій поліцейського.

У разі завдання особі поранення або каліцтва внаслідок застосування до неї спеціального засобу керівник такого поліцейського зобов'язаний негайно повідомити про це відповідного прокурора. У випадку допущеного порушення з боку поліцейського прокурор має право вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо порушення, вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, та притягнення винних до передбаченої законом відповідальності.

Застосування фізичної сили поліцейськими. Під заходами застосування фізичної сили слід розуміти дії поліцейського, що мають

прояв у застосуванні мускульної сили та механічного впливу на будь-який орган, частину тіла або весь організм правопорушника без допомоги спеціальних засобів і вогнепальної зброї, щоб припинити правопорушення, затримати порушника та відвести небезпеку, що загрожує життю і здоров'ю громадян¹. До спеціальних прийомів боротьби (рукопашного бою) слід віднести кидки, удари, захвати, прийоми, звільнення від них, прийоми обшуку та конвоювання, блоки, відходи з лінії атаки тощо.

Фізична сила застосовується у разі крайньої необхідності, коли вичерпано інші заходи впливу на правопорушника, якщо застосування інших поліцейських заходів не забезпечує виконання поліцейським повноважень, покладених на нього, а також з метою:

- 1) забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб;
- 2) припинення адміністративного правопорушення – протиправної, винної (умисної або необережної) дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено відповідальність (ст. 9 КУпАП), або кримінального правопорушення – вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину (ст. 2 КК України);

3) затримання особи, яка вчинила правопорушення.

Вид засобу фізичного впливу та інтенсивність його застосування кожний поліцейський визначає самостійно. Особливості застосування фізичної сили (вид прийому, тактика його застосування, інтенсивність впливу) залежать від низки обставин, які потребують належної оцінки під час контакту з правопорушником або особою, яка, за припущенням, може ним виявитися:

- 1) характер правопорушення;
- 2) обставини, що склалися під час правопорушення (кількість правопорушників або можливість збільшення їх кількості, наявність у порушників зброї або підручних засобів, особливості місцевості з огляду на можливість втечі правопорушників);

3) фізичний стан правопорушника: вік, стать, стан здоров'я, наявність ознак інвалідності, вагітності, антропометричні дані: зріст, вага, розвиток мускулатури;

- 4) ступінь володіння навичками рукопашного бою;
- 5) психічний стан тощо.

¹ Поліцейська (адміністративна) діяльність: навч. посіб. ... С. 263.

Застосування спеціальних засобів. Поліцейський для забезпечення публічної безпеки і порядку застосовує поліцейські засоби, визначені виключно ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію». При цьому, не є спеціальними засоби індивідуального захисту: шоломи, бронежилети та інше спеціальне екіпірування. Поліцейський уповноважений застосовувати спеціальні засоби тільки у разі, якщо він пройшов відповідну спеціальну підготовку, порядок і умови яких визначено підзаконними нормативними актами¹.

Згідно із ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію», спеціальні засоби можуть бути застосовані за наявності хоча б однієї з умов, передбачених для кожного з них у межах індивідуального переліку, а саме:

1) *кайданки та інші засоби обмеження рухомості* застосовуються:

до особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення та чинить опір поліцейському або намагається втекти;

під час затримання особи;

під час конвоювання (доставляння) затриманого або заарештованого;

якщо особа своїми небезпечними діями може завдати шкоди собі і оточуючим;

проведення процесуальних дій з особами у випадках, коли вони можуть створити реальну небезпеку оточуючим або собі;

2) *гумові та пластикові кийки* застосовуються для:

відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває під охороною;

затримання особи, яка вчинила правопорушення і чинить злісну непокору законній вимозі поліцейського;

припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;

3) *засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії*, застосовуються для:

відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває під охороною;

¹ Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України: наказ МВС України від 26.01.2016 р. № 50. Дата оновлення: 16.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16#n17> .

припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;

4) *засоби примусової зупинки транспорту застосовуються для примусової зупинки транспортного засобу, водій якого не виконав законні вимоги поліцейського щодо зупинки транспортного засобу, або якщо дії водія транспортного засобу створюють загрозу життю чи здоров'ю людини;*

5) *пристрої, гранати, боєприпаси та малогабаритні підірвні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень застосовуються для:*

затримання особи;

звільнення особи, незаконно позбавленої свободи, яка знаходиться у приміщенні;

6) *електрошокові пристрої контактної та контактнo-дистанційної дії застосовуються для:*

відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває під охороною;

відбиття нападу тварини, що загрожує життю і здоров'ю особи чи поліцейського;

7) *спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби застосовуються для: маркування особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення;*

припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень з метою подальшого виявлення осіб та затримання, а також контролю за переміщенням речей;

8) *пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії, засоби акустичного та мікрохвильового впливу застосовуються для:*

відбиття нападу на поліцейського, іншу особу та/або об'єкт, що перебуває під охороною;

затримання особи, яка чинить збройний опір, або з метою примусити таку особу залишити територію (транспортний засіб, будівлю, споруду, земельну ділянку), де перебуває така особа;

звільнення особи, незаконно позбавленої свободи, яка знаходиться у приміщенні;

9) *водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби застосовуються для:*

припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;

відбиття групового нападу, що загрожує життю та здоров'ю людей; примусової зупинки транспортного засобу, водій якого не виконав законні вимоги поліцейського зупинитися;

затримання озброєної особи, яка підозрюється у вчиненні злочину;

10) *пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії*, застосовуються для:

захисту від нападу, що загрожує життю та здоров'ю людей, у тому числі поліцейського;

відбиття збройного нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також для звільнення їх у разі захоплення;

затримання особи, яка підозрюється у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;

затримання особи, яка чинить збройний опір або намагається втекти з-під варти;

затримання озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю чи здоров'ю людей, у тому числі поліцейського;

подання сигналу тривоги або виклику допоміжних сил;

знешкодження тварини, яка загрожує життю чи здоров'ю людей, у тому числі поліцейського; -

припинення групового порушення громадського порядку чи масових заворушень;

відбиття групового нападу, що загрожує життю чи здоров'ю людей;

11) *засоби, споряджені безпечними димоутворювальними препаратами*, застосовуються для:

забезпечення маскування дій поліцейських, спрямованих на затримання особи, яка чинить збройний опір, або для того, щоб примусити таку особу залишити територію (транспортний засіб, будівлю, споруду, земельну ділянку), на якій вона перебуває;

звільнення особи, незаконно позбавленої свободи;

12) *службовий собака* застосовується під час:

патрулювання;

переслідування та затримання особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення;

під час конвоювання (доставлення) затриманої або заарештованої особи;

для відбиття нападу на особу та/або поліцейського;

13) *службовий кінь* застосовується під час:

патрулювання;

переслідування та затримання особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення.

Поліції (поліцейському) заборонено:

1) наносити удари гумовими (пластиковими) кийками по голові, шиї, ключичній ділянці, статевих органах, попереку (куприку) і в живіт;

2) під час застосування засобів, споряджених речовинами сльозогінної та дратівної дії, здійснювати прицільну стрільбу по людях, розкидання і відстрілювання гранат у натовп, повторне застосування їх у межах зони ураження в період дії цих речовин;

3) відстрілювати патрони, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, з порушенням визначених технічними характеристиками вимог щодо відстані від особи та стрільби в окремі частини голови і тіла людини;

4) застосовувати водомети при температурі повітря нижче +10°C;

5) застосовувати засоби примусової зупинки транспорту для примусової зупинки мотоциклів, мотоколясок, моторолерів, мопедів, транспортного засобу, що здійснює пасажирські перевезення, а також застосовувати такі засоби на гірських шляхах або ділянках шляхів з обмеженою видимістю, залізничних переїздах, мостах, шляхопроводах, естакадах, у тунелях;

6) застосовувати кайданки більше ніж 2 години безперервного використання або без послаблення їх тиску.

Застосування вогнепальної зброї. Відповідно до Інструкції із заходів безпеки при поводженні зі зброєю¹, вогнепальна зброя закріплюється за поліцейським, який склав Присягу на вірність Українському народові, завершив навчання у закладі (установі) та/або пройшов первинну професійну підготовку і направлений для подальшого проходження служби, а також склав заліки із знання матеріальної частини зброї, порядку і правил її застосування, заходів

¹ Інструкція із заходів безпеки при поводженні зі зброєю: наказ МВС України від 17.02.2016 р. № 70. Дата оновлення: 15.03.2016. № 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1125-11#Text>.

безпеки при поводженні з нею, виконав норматив з вогневої підготовки та вправу зі стрільби.

Поліцейський уповноважується у виняткових випадках застосувати вогнепальну зброю для:

1) відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї, у випадку загрози їхньому життю чи здоров'ю;

2) захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю;

3) звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі;

4) відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення;

5) затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;

6) затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського;

7) зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю тільки після попередження про необхідність припинення протиправних дій і намір застосування зброї. У свою чергу, без попередження застосування вогнепальної зброї допускається:

1) при спробі особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену ним відстань, чи доторкнутися до зброї;

2) у разі збройного нападу, а також у разі раптового нападу із застосуванням бойової техніки, транспортних засобів або інших засобів, що загрожують життю чи здоров'ю людей;

3) якщо особа, затримана або заарештована за вчинення особливо тяжкого чи тяжкого злочину, втікає із застосуванням транспортного засобу;

4) якщо особа чинить збройний опір;

5) для припинення спроби заволодіти вогнепальною зброєю.

Поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю тільки з метою заподіяння особі такої шкоди, яка є необхідною і до-

статною в такій обстановці, для негайного відвернення чи припинення збройного нападу. У разі спричинення шкоди, явно незрівнянної з небезпекою нападу або обставинами захисту (напр., застосування вогнепальної зброї у випадках нападу на працівника поліції з боку старої тяжкохворої людини або особи, яка перебуває в стані сильного алкогольного сп'яніння, що робить нереальним здійснення загрози), поліцейський має вирішувати службові завдання ненасильницьким шляхом або використовувати фізичний вплив та спеціальні засоби.

Поліцейський може взяти до рук вогнепальну зброю і привести її у готовність, якщо вважає, що в обстановці, що склалася, можуть виникнути підстави для її застосування. Під час затримання осіб, щодо яких у поліцейського виникла підозра у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину, а також під час перевірки документів у таких осіб поліцейський може привести в готовність вогнепальну зброю та попередити особу про можливість її застосування. При цьому, спроба особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену поліцейським відстань, чи доторкнутися до зброї є підставою для застосування вогнепальної зброї поліцейським.

Частина 9 ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію» забороняє застосовувати вогнепальну зброю в місцях, де може бути завдано шкоди іншим особам, а також у вогнебезпечних та вибухонебезпечних місцях, крім випадків необхідності відбиття нападу або крайньої необхідності. При цьому, закон не надає визначення місць, де може бути завдано шкоди іншим особам, тому в практичній діяльності поліцейський повинен керуватися правилом: «Необхідно утримуватися від застосування вогнепальної зброї, якщо від цього можуть постраждати сторонні особи»¹.

Застосування вогнепальної зброї є виключною і останньою мірою. На практиці її застосування є доволі рідким, оскільки вона передбачає ідеальну вираженість рішучості поліцейського із моментом та умовами її застосування. Слід також визнати, що європейська практика часто негативно оцінює випадки застосування зброї поліцією, що також здійснює вагомий вплив при прийнятті рішення про вжиття цього заходу.

¹ Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, професора, академіка НАПрН України О. М. Бандурки ... С. 74.

РОЗДІЛ 6

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Глава 25 ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

25.1. Поняття, особливості та підстави адміністративної відповідальності

Адміністративна відповідальність є видом юридичної відповідальності і їй притаманні як загальні ознаки, що є характерними для юридичної відповідальності, так і особливості, які дозволяють відмежувати її від інших видів юридичної відповідальності. До загальних *ознак* адміністративної відповідальності належать: а) є видом державного примусу; б) настає на підставі правових норм; в) застосовується за порушення правових норм; г) конкретизується юрисдикційними актами повноважених державних органів або органів місцевого самоврядування (посадових осіб).

Водночас, адміністративна відповідальність характеризується *особливостями*, які відмежовують її від інших видів юридичної відповідальності:

а) вона регулюється КУпАП (щодо адміністративної відповідальності фізичних осіб) та законами України (щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб). Єдиного законодавчого акта, який визначав би перелік усіх адміністративних проступків, на теперішній час немає. Цією особливістю адміністративна відповідальність відрізняється від кримінальної відповідальності, яка настає на підставі тільки КК України;

б) її фактичною підставою є адміністративний проступок, передбачений або КУпАП, або законами України;

в) застосовується повноважними державними органами (посадовими особами) до винних осіб, які є їм непідлеглими по службі (напр., поліцейський – водій транспортного засобу), чим відрізняється від дисциплінарної відповідальності;

г) її суб'єктами можуть бути як фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства, біженці), так і юридичні особи (підприємства, установи, організації тощо);

д) її застосовує досить широке коло повноважених суб'єктів: державні органи, органи місцевого самоврядування (їхні посадові особи), суди, перелік яких визначено ст.ст. 218–244-24 КУпАП. При цьому, попри необхідність зменшення кількості юрисдикційних органів спостерігаються тенденції її подальшого розширення, про що свідчать останні зміни до Глави 17 КУпАП;

ж) її застосування не тягне за собою судимості і, як правило, звільнення з роботи. Стосовно останнього слід зазначити, що тільки таке стягнення, як позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, є підставою для звільнення;

з) особливим порядком її застосування, який характеризується оперативністю, простотою та економічністю (напр., накладення стягнення на місці вчинення адміністративного проступку (попередження, штраф) у випадках, передбачених КУпАП і законами України).

Стосовно визначення поняття «адміністративна відповідальність» слід зазначити, що чинне адміністративне законодавство, зокрема, КУпАП його не надає. У теорії адміністративного права таке визначення надається авторами у залежності від авторського сприйняття цього правового явища, а їхнє узагальнення надає підстави вважати, що *адміністративна відповідальність – це примусове застосування правомочним суб'єктом адміністративних санкцій до винної особи у вчиненні адміністративного проступку відповідно до встановленого порядку.*

При характеристиці адміністративної відповідальності слід звернути увагу на її *підстави*:

1) *нормативна*. Ця підстава являє собою систему адміністративних норм, які визначають: а) склади адміністративних проступків та адміністративні санкції (матеріальні норми); б) порядок притягнення до адміністративної відповідальності, тобто провадження у справах про адміністративні проступки (процесуальні норми);

в) порядок утворення органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки (ст. 215), розмежування компетенції між ними (ст. 214); правомочність засідань колегіальних органів (процедурні норми) (ст. 216) тощо. Слід мати на увазі, що за загальним правилом, особа, яка вчинила адміністративний проступок, підлягає відповідальності на підставі законодавства, що діє на час і за місцем вчинення проступку. Таким чином, правові акти, які встановлюють або посилюють адміністративну відповідальність, зворотної сили не мають і можуть застосовуватися лише щодо діянь, вчинених після вступу цих актів у законну силу. Водночас, акти, які пом'якшують адміністративну відповідальність або її скасовують, мають зворотну силу, тобто поширюються і на правопорушення, яких було вчинено до вступу таких норм у силу. Важливо зазначити, що правило стосується тільки матеріальних норм. Стосовно процесуальних норм питання вирішується навпаки: провадження у справах про адміністративні проступки ведеться на підставі законодавства, що діє під час і за місцем розгляду справ, а не вчинення адміністративного проступку. Жодних винятків із цього правила немає;

2) *фактична*. Цією підставою (єдиною фактичною підставою) є адміністративний проступок. Більш детально характеристику адміністративного проступку розглянуто у наступному підрозділі;

3) *процесуальна*. Цією підставою є відповідний акт повноваженого суб'єкта – постанова¹ [державного органу, органу місцевого самоврядування (рішення), суду] про притягнення особи до адміністративної відповідальності і накладення адміністративного стягнення. Таким чином, йдеться про конкретний акт конкретного юрисдикційного органу щодо конкретної особи, яка вчинила адміністративний проступок. Постанова повинна містити: а) найменування органу (прізвище, ім'я та по батькові, посада посадової особи), який виніс постанову; б) дату розгляду справи; в) відомості про особу, стосовно якої розглядається справа (прізвище, ім'я та по батькові (за наявності), дата народження, місце проживання чи перебування; г) опис обставин, установлених під час розгляду справи; д) зазначення нормативного акта, що передбачає відповідальність за таке адміністративне правопорушення; ж) прийняте у справі рішення. Окрім зазначеного, постанова по справі повинна також містити рішення щодо питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про поря-

¹ Стаття 283 КУпАП.

док і строк її оскарження. У разі винесення постанови суду (судді) про накладення адміністративного стягнення, вона повинна містити положення про стягнення з особи, щодо якої її винесено, судового збору. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Важливо звернути увагу на те, що адміністративна відповідальність може мати місце тільки за наявності усіх трьох підстав у сукупності і саме у вищезазваному порядку.

25.2. Поняття та ознаки адміністративного проступку

Як зазначено у попередньому підрозділі, фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок). Саме таке поняття *«адміністративне правопорушення (проступок)»* передбачено у ст. 9 КУпАП, яка визначає, що це *протиправова, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність*. Погоджуючись у цілому з визначенням цього поняття, слід з'ясувати співвідношення понять «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок» з огляду на те, що законодавець їх ототожнює.

Адміністративне правопорушення – це будь-яка дія чи бездіяльність, яка порушує приписи норм адміністративного права. Враховуючи той факт, що обсяг суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративного права, є досить значним, передбачити відповідальність за кожне порушення приписів норм адміністративного права є, практично, неможливим. Таким чином, значна кількість правил поведінки, установлених нормами адміністративного права, не охороняються нормами адміністративного права, тобто йдеться про наявність адміністративних правопорушень, за яких не передбачено адміністративної відповідальності. На відміну від адміністративного правопорушення, адміністративний проступок має місце у тому разі, якщо певні суспільні відносини і регулюються нормами адміністративного права, і охороняються нормами адміністративного права, тобто за кожний проступок передбачено адміністративну відповідальність. Таким чином, поняття «адміністративне правопорушення»

ня» є значно ширшим, ніж поняття «адміністративний проступок». Важливо зазначити, що КУпАП передбачає саме адміністративні проступки і відповідні адміністративні санкції за їх вчинення.

Адміністративний проступок характеризується *ознаками*, які виокремлюють його серед інших правопорушень. Слід зазначити, що єдиної точки зору із цього питання немає і в теорії адміністративного права виокремлюють різні ознаки. На законодавчому рівні, виходячи з поняття «адміністративний проступок», наданого у ст. 9 КУпАП, йдеться про такі ознаки, як: протиправність, винність і караність. Узагальнюючи наукові точки зору, видається за необхідне виокремити такі ознаки адміністративного проступку:

1) **діяння**: дія (жорстоке поводження з тваринами – ст. 89; невиконання водіями вимог про зупинку – ст. 122-2 тощо), або бездіяльність (порушення вимог фінансового контролю – ст. 172-6; невжиття заходів щодо протидії корупції – ст. 172-9). Водночас, думки, бажання тощо не можуть бути підставою для настання адміністративної відповідальності;

2) **протиправність**: йдеться виключно про те діяння, якого заборонено чинними адміністративними нормами через встановлення відповідних адміністративних санкцій щодо особи, яка його вчинила. Якщо діяння не передбачено нормами адміністративного права, як таке, адміністративна відповідальність не настає незалежно від суспільної думки щодо нього та його оцінки з позиції моралі;

3) **винність**: йдеться про вину особи, яка вчинила адміністративний проступок, до свого протиправного діяння та його наслідків. Більш детально питання вини розглянуто у наступному підрозділі;

4) **караність**: означає, що за кожний адміністративний проступок обов'язково передбачено відповідну адміністративну санкцію, тобто міру адміністративної відповідальності. Звільнення від адміністративної відповідальності (напр., у разі його малозначності) не відміняє караності, оскільки йдеться про звільнення від відповідальності конкретної особи у конкретному випадку за конкретних обставин, а не про відміну адміністративної відповідальності за конкретний адміністративний проступок. Важливо також зазначити, що саме караність дозволяє відмежувати адміністративні правопорушення від адміністративних проступків, оскільки за перші – адміністративної відповідальності, у ряді випадків, не передбачено, за другі – передбачено завжди;

5) *суспільна небезпечність діяння або суспільна шкідливість діяння*: на відміну від попередніх ознак адміністративного проступку, щодо цієї ознаки єдиної точки зору немає. У теорії адміністративного права¹ виокремлюють два підходи щодо характеристики адміністративного проступку із цієї точки зору:

а) діяння характеризується суспільною небезпекою. Представники цієї точки зору вважають, що ознака «суспільна небезпека» є притаманною усім без винятку правопорушенням (кримінальним, адміністративним, цивільним, дисциплінарним), оскільки вчинення протиправного діяння являє собою антигромадське явище, яке посягає на суспільні інтереси. Відмінність полягає тільки у ступені суспільної небезпеки. Найбільш небезпечними є, безперечно, кримінальні правопорушення. Адміністративні проступки характеризуються суспільною небезпекою, яка є «незначною», «меншою», «невеликою» тощо у порівнянні з кримінальними правопорушеннями. Стосовно співвідношення понять «суспільна небезпека» і «суспільна шкідливість» слід зазначити, що діяння, яке характеризується суспільною небезпекою, завжди завдає шкоди відповідним суспільним відносинам, які регулюються і охороняються нормами права. Не може бути суспільно протиправних діянь, які є корисними, або безпечними. Це стосується й адміністративних проступків;

б) діяння характеризується суспільною шкідливістю. Представники цієї точки зору вважають, що тільки злочини характеризуються суспільною небезпекою, а всі інші проступки – тільки суспільною шкідливістю. Аргументом є те, що у ч. 1 ст. 11 КК України міститься визначення кримінального правопорушення як суспільно небезпечного діяння, а ч. 2 цієї статті передбачає, що не є кримінальним правопорушенням дія чи бездіяльність, яка навіть формально містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого КК України, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі. Таким чином, на їхню думку, саме ця ознака дозволяє відмежувати кримінальні правопорушення від адміністративних проступків.

¹ У різних підручниках з адміністративного права використовується у залежності від точки зору автора, або ознака «суспільна небезпека», або ознака «суспільна шкідливість».

25.3. Юридичний склад адміністративного проступку

Як уже зазначалося у попередньому підрозділі, адміністративний проступок є єдиною фактичною підставою адміністративної відповідальності. Це є можливим тільки за умови реального адміністративного проступку, тобто реальної події адміністративного проступку і реального юридичного складу адміністративного проступку.

Якщо ознаки адміністративного проступку – це зовнішня його характеристика, то його юридичний склад – це характеристика його елементів. Слід звернути увагу на те, що адміністративний проступок являє собою реальне протиправне діяння у часі і просторі, тобто це явище, яке уже відбулося. Коли йдеться про юридичний склад адміністративного проступку, то слід мати на увазі, що це абстрактна характеристика найбільш типових ознак конкретного діяння, яке може мати місце у майбутньому, і вона є необхідною для встановлення відповідності реальної події адміністративного проступку абстрактному описові його проекту.

Стосовно визначення поняття «*юридичний склад адміністративного проступку*» слід зазначити, що воно є відсутнім на законодавчому рівні, а в теорії адміністративного права воно визначається, як *сукупність визначених адміністративним законодавством суб'єктивних та об'єктивних ознак, за наявності яких діяння кваліфікується як адміністративний проступок*. Такими ознаками є: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

Об'єктом є суспільні відносини, які регулюються нормами права різних галузей права та охороняються нормами адміністративного права. Виокремлюються загальний, родовий, видовий та безпосередній (конкретний) об'єкти.

Загальним об'єктом є суспільні відносини, які регулюються нормами різних галузей права та охороняються нормами адміністративного права (напр., ст.ст. 95, 95-1, 96 тощо).

Родовим об'єктом є однорідна та самостійна група суспільних відносин як невід'ємна складова загального об'єкта. При цьому слід зазначити, що виокремлення родового об'єкта може здійснюватися на підставі різних критеріїв, зокрема за: а) змістом суспільних відносин, що охороняються: власність; громадський порядок; громадська безпека, здоров'я населення; порядок управління тощо; б) галуззю

права, яка регулює відповідні суспільні відносини: земельні, трудові, цивільні тощо; в) галузю суспільного життя: промисловість; будівництво, транспорт тощо. Як свідчить аналіз статей Особливої частини КУпАП, склади адміністративних проступків розміщено у ньому у комбінованій залежності від: а) *змісту суспільних відносин, що охороняються* (гл. 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність», гл. 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку», гл. 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління»); і б) *галузі суспільного життя* (гл. 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення», гл. 7 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури», гл. 8 «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та в галузі використання електричної і теплової енергії» тощо).

Видовий об'єкт являє собою сукупність відносно самостійних суспільних відносин родового об'єкта. Так, видовим об'єктом адміністративних проступків, що посягають на власність, є державна або приватна власність.

Безпосередній об'єкт – це конкретне суспільне відношення, якому завдано шкоди вчиненням адміністративного проступку. Так, при дрібній крадіжці безпосереднім об'єктом будуть суспільні відносини щодо права приватної власності на певний об'єкт; при порушенні прав дорожнього руху – суспільні відносини громадської безпеки на дорозі.

Об'єктивна сторона. Об'єктивна сторона являє собою зовнішній прояв протиправного діяння, тобто це сукупність визначених нормами адміністративного права ознак, які становлять його зовнішню характеристику.

Як уже зазначалося вище, зовнішній прояв може бути у формі: а) *протиправної дії*, тобто активної поведінки особи (керування, придбання, розповсюдження, подання, підпал, ворожіння тощо); б) *протиправної бездіяльності*, тобто пасивної поведінки особи (недотримання, неподання, неприйняття, невжиття тощо).

Протиправна діяльність може бути: 1) *простюю*: єдина дія (дрібне хуліганство), короткочасна бездіяльність (безквитковий проїзд); 2) *складною*, яка має прояв у тому, що вони є: а) альтернативними

діями: напр., виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах – ст. 44 (склад проступку має місце незалежно від того, виконано одну дію, чи більше); б) триваючими: проживання без паспорта або без реєстрації місця проживання – ст. 197; в) такими, що продовжуються: випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів із перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах – ст. 80.

Важливо зазначити, вчинення протиправного діяння є достатньою ознакою об'єктивної сторони для формальних складів адміністративних проступків, тобто тих, які не потребують для кваліфікації настання шкідливих наслідків. Такими адміністративними проступками є: дрібне хуліганство (ст. 173), адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (гл. 13-А).

Шкідливий результат. Настання шкідливого результату внаслідок вчинення проступку є обов'язковим для матеріальних складів проступків, тобто тих, які потребують не тільки самого протиправного діяння, але й конкретних протиправних наслідків (втрата власності, знищення, пошкодження тощо) – ст.ст. 65–66, 69, 72 та ін.

Причинний зв'язок між протиправним діянням і шкідливими наслідками. Сама назва цієї ознаки свідчить про те, що для матеріальних складів проступків важливими є наявність зв'язку між вчиненням протиправного діяння і шкідливими наслідками, які настали внаслідок вчинення саме цього протиправного діяння, а не внаслідок інших діянь чи явищ. Відсутність такого причинного зв'язку свідчить про відсутність об'єктивної сторони і, як наслідок, матеріального складу адміністративного проступку.

Час. Час має значення для складу адміністративного проступку, якщо це передбачено у самій статті. При цьому час може бути трактовано по-різному у залежності від того, про яку форму протиправного діяння йдеться: а) дія – має значення момент вчинення проступку: заборонений час (ст. 85 «Порушення правил використання об'єктів тваринного світу»); час судового засідання (ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України»); час проходження зборів (ст. 172-20 «Розпивання алкогольних, слабоалкогольних або вживання наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів») тощо; б) бездіяльність – має значення певний термін, після закінчення якого бездіяльність стає проступком

(ст. 149 «Порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень», ст. 192 «Порушення громадянами строків реєстрації (перереєстрації) нагородної, вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і правил взяття її на облік», ст. 172-16 «Бездіяльність військової влади»).

Місце. У ряді випадків важливе значення має така ознака, як місце: заборонене місце, мисливські угіддя (ст. 85 «Порушення правил використання об'єктів тваринного світу»); військова частина або місце служби (ст. 172-11 «Самовільне залишення військової частини або місця служби»); громадське місце (ст. 173 «Дрібне хуліганство»); суд (ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України»); транспортний засіб (ст. 109 «Порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на залізничному транспорті», ст. 111 «Порушення правил безпеки польотів») тощо.

Спосіб вчинення проступку. У випадках, передбачених адміністративними нормами, важливе значення має спосіб вчинення проступку, тобто форма, в якій мають вираження протиправні дії (прийоми, методи, послідовність тощо). Прикладом такого способу є дрібне розкрадання чужого майна, яке може бути здійснено шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати (ст. 51). При цьому слід зазначити, що перелік названих альтернативних дій є вичерпним, і вчинення протиправного діяння в інший спосіб потребує іншої кваліфікації.

Засоби, що використовуються при вчиненні проступку. При вчиненні конкретних складів адміністративних проступків, КУпАП у ряді випадків передбачає засоби, за допомогою яких їх вчинено. Йдеться, зокрема, про: порушення правил користування енергією, водою чи газом (ст. 103-1); використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, з метою порушення громадського порядку та посягання на честь і гідність громадян (ст. 148-3); порушення правил застосування засобів виміральної техніки (ст. 172) тощо.

Суб'єкт. Відповідно до чинного адміністративного законодавства адміністративний проступок може вчинити як фізична (КУпАП), так і юридична особа (закони України). Отже, особа, яка вчинила адміністративний проступок і є суб'єктом адміністративного проступку, хоча чинне адміністративне законодавство не використовує поняття «суб'єкт адміністративного проступку», а передбачає поняття «особа» та ознаки, якими вона має характеризуватися.

Фізична особа. Як випливає зі змісту ст.ст. 12 і 20 КУпАП, тільки осудна особа, яка досягла 16-річного віку, і яка вчинила протиправне діяння, передбачене КУпАП, є суб'єктом адміністративного проступку. Суб'єктів – фізичних осіб слід поділити на три групи:

1) *загальні суб'єкти:* це особи, які характеризуються загальними ознаками, що є притаманними усім суб'єктам: осудність, досягнення 16-річного віку. Окрім зазначених, можуть бути й інші ознаки (напр., відсутність в особі прав на керування транспортним засобом і хоча ця ознака передбачається тільки у ст. 126 КУпАП, вона стосується усіх подібних випадків);

2) *спеціальні суб'єкти:* це особи, які характеризуються додатковими особливими ознаками, що впливають із їхнього правового статусу, і дозволяють диференційовано призначати відповідні заходи адміністративної відповідальності. Ці особливі ознаки передбачаються статтями Особливої частини КУпАП і можуть бути пов'язаними з: а) трудовою діяльністю: водій; посадова особа; державний службовець; особа, на яку покладено виконання функцій держави тощо; б) протиправною поведінкою у минулому: особа, якої раніше було притягнуто до адміністративної відповідальності; особа, щодо якої здійснюється адміністративний нагляд; в) іншими характеристиками: військовослужбовець, призовник та ін. Важливо звернути увагу на те, що спеціальні ознаки можуть бути: а) складовою частиною *простих складів:* до відповідальності протягуються тільки спеціальні суб'єкти: ст. 184 «Невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей», ст. 184-1 «Неправомірне використання державного майна», ст. 184-2 «Порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків» тощо); б) *кваліфікуючою ознакою:* до відповідальності притягуються загальні суб'єкти, а спеціальні суб'єкти – як виконання кваліфікуючого складу проступку: ст.ст. 63–69 КУпАП;

3) *особливі суб'єкти:* це суб'єкти, які характеризуються особливими ознаками, що впливають на їх адміністративну відповідальність. Такими суб'єктами можуть бути: а) військовослужбовці: за вчинення ряду адміністративних проступків їх притягують до адміністративної на загальних підставах, але до них не може бути застосовано такі стягнення, як громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт; б) вагітні жінки: до них не може бути за-

стосовано таке стягнення, як адміністративний арешт, а стан вагітності є пом'якшуючою обставиною; в) неповнолітні: за загальним правилом за вчинення адміністративного проступку до них застосовуються заходи впливу (ст. 24-1) і не може застосовуватися адміністративний арешт тощо.

Юридична особа. Особливість адміністративної відповідальності юридичних осіб розглянуто у підрозділі 25.5.2.

Суб'єктивна сторона – це вина, тобто психічне ставлення особи, яка вчинила адміністративний проступок, до свого діяння і до шкідливих наслідків, які наступили внаслідок цього діяння. Вина є обов'язковим елементом адміністративного проступку, на що прямо вказує ст. 9 КУпАП – «діяння винне». Відсутність вини свідчить про відсутність суб'єктивної сторони і, як наслідок, складу проступку. Вина має прояв у двох формах: умисел і необережність. Інших форм вини чинне адміністративне законодавство не передбачає.

Умисел (ст. 10 КУпАП): адміністративний проступок визначається вчиненням умисно, коли особа, яка його вчинила:

- а) усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх – *прямий* умисел;
- б) усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і свідомо допускала настання цих наслідків – *непрямий* умисел.

Таким чином, прямий умисел відрізняється від непрямого відношенням до наслідків: при прямому умислі – вона бажає настання конкретних шкідливих наслідків; при непрямому умислі – вона допускає настання будь-яких шкідливих наслідків. При цьому важливо зазначити, що наявність шкідливих наслідків має місце тільки у тому разі, коли йдеться про матеріальні склади адміністративних проступків (ст. 65 «Незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка»). У формальних складах адміністративних проступків йдеться тільки про відношення особи до свого протиправного діяння (ст. 112 «Порушення правил поведінки на повітряному судні», ст. 151 «Самоправне зайняття жилого приміщення»).

Важливо звернути увагу на те, що умисел може зазначатися у статті як ознака складу проступку (ст. 41-1 «Ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни або доповнення колективного договору, угоди», ст. 46-1 «Порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення»,

ст. 116 «Порушення правил охорони порядку та безпеки плавання малих, спортивних суден і водних мотоциклів» тощо), або не зазначатися, але він має місце виходячи із тлумачення змісту статті у нормативному та практичному сенсі (ст. 51 «Дрібне викрадення чужого майна», ст. 77 «Порушення вимог пожежної безпеки в лісах»).

Необережність (ст. 11 КУпАП): адміністративний проступок визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила:

а) передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення – *легковажна самовпевненість*;

б) не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла їх передбачити – *недбалість*.

На відміну від умислу необережність (обидві її форми) характеризується тим, що йдеться тільки про психічне відношення особи, яка вчинила адміністративний проступок, до шкідливих наслідків. Слід зазначити, що обережність, як частина складу адміністративного проступку, досить рідко використовується у змісті статей (ст. 198 «Умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності», ст. 211 «Зіпсуття військово-облікових документів чи втрата їх з необережності»).

Складовим елементом суб'єктивної сторони у ряді випадків є мета вчинення адміністративного проступку. **Мета** має місце тільки в умисних адміністративних проступках. Вона являє собою уявний результат вчинення адміністративного проступку, якого прагне особа, яка його вчинила (ст. 103-1 «Порушення правил користування енергією, водою чи газом», ст. 164-3 «Недобросовісна конкуренція», ст. 185-7 «Публічні заклики до невиконання вимог поліцейського чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України» тощо).

25.4. Обставини, що виключають адміністративну відповідальність

Чинне адміністративне законодавство передбачає не тільки підстави настання адміністративної відповідальності, але й обставини, що виключають або можуть її виключати. Отже, у цьому разі йдеться про два види підстав.

1. *Обставини, які виключають адміністративну відповідальність.* Перелік обставин, які виключають адміністративну відповідальність, є вичерпним і визначається ст.ст. 17–21 КУпАП: крайня необхідність; необхідна оборона; неосудність.

Крайня необхідність – це дія, яка хоч і передбачена КУпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні проступки, але для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунутою в інші засоби і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода. Крайня необхідність характеризується такими ознаками: а) це дія (а не бездіяльність), якої передбачено КУпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні проступки; б) небезпека за даних обставин не могла бути усунутою в інші засоби; в) небезпека загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління (а не особі, яка вчинила крайню необхідність), тобто йдеться про інтереси, які охороняються адміністративним законодавством; г) заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода (йдеться про заподіяння шкоди суспільним інтересам, а не особі, яка здійснює протиправне посягання). Саме за сукупності таких однокрайня необхідність є правомірною.

Необхідна оборона – це дія, яка хоч і передбачена КУпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена у стані необхідної оборони, тобто під час захисту державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони. Необхідна оборона характеризується такими ознаками: а) заподіяння шкоди особі, що здійснює протиправне посягання; б) своєчасність оборони, тобто зразу ж після посягання, а не через певний проміжок часу; в) метою оборони є захист від протиправного посягання, а не будь-яка інша мета; г) відповідність сили оборони силі посягання.

Неосудність – це вчинення особою протиправної дії чи бездіяльності у стані, коли вона не могла усвідомлювати свої дії або керувати

ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. До такої особи за рішенням суду може бути застосовано примусові заходи медичного характеру. У теорії адміністративного права визначення неосудності здійснюється шляхом поєднання двох критеріїв:

1) *юридичний* критерій, який, у свою чергу, становлять дві ознаки: а) інтелектуальна – особа не могла усвідомлювати свої дії (не розуміла фактичної сторони проступку; не здатна усвідомлювати протиправність своїх дій); б) вольова – особа не могла керувати своїми діями, тобто вона розуміє протиправність своїх дій, але не може ними керувати через хворобу;

2) *медичний* критерій, тобто йдеться про психічні захворювання, з якими пов'язані протиправні дії особи: а) хронічне душевне захворювання; б) тимчасовий розлад душевної діяльності; в) слабоумство; г) інший хворобливий стан

2. *Обставина, що може виключати адміністративну відповідальність*. Окрім вищеназваних обставин, які однозначно виключають адміністративну відповідальність, КУпАП передбачає обставину, яка може (тобто за розсудом юрисдикційного органу або посадової особи, уповноважених вирішувати справу) звільнити особу, яка вчинила адміністративний проступок, від адміністративної відповідальності. Стаття 22 КУпАП передбачає, що такою обставиною є малозначність проступку. Важливо звернути увагу на те, що чинне адміністративне законодавство не передбачає ані визначення малозначного проступку, ані його переліку. Очевидно, що, у цьому разі, йдеться про адміністративні проступки, які не становлять великої суспільної шкідливості і не завдають значної шкоди державним або суспільним інтересам або безпосередньо громадянинові¹. Водночас, важливо зазначити, що ст. 22 КУпАП передбачає перелік адміністративних проступків, які не можуть вважатися малозначними: ч. 4 ст. 121 «Порушення правил керування або експлуатації

¹ Прикладом звільнення від адміністративної відповідальності може бути роз'яснення громадянину, що намагається перейти проїзну частину вулиці поза пішохідним переходом, протиправного характеру його поведінки і можливих шкідливих наслідків для нього і суспільства. Стягнення у такому випадку не накладається. Усне зауваження не спричиняє юридичних наслідків для порушника. Однак він повинен усвідомити протиправність своєї поведінки для того, щоб не допускати подібного у майбутньому.

транспортного засобу, правил користування ременями безпеки або мотошоломами», ч. 5 ст. 122 «Перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху», ст. 122-2 «Невиконання водіями вимог про зупинку», ст. 122-4 «Залишення місця дорожньо-транспортної пригоди», ч. 3 ст. 123 «Порушення правил руху через залізничні переїзди», ч.ч. 2–5 ст. 126 «Керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред'явила їх для перевірки, або стосовно якої встановлено тимчасове обмеження у праві керування транспортними засобами», ст. 130 «Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції», ст. 161-1 «Порушення порядку торгівлі пальним».

25.5. Особливості адміністративної відповідальності окремих осіб

Чинне адміністративне законодавство, насамперед КУпАП, передбачає особливості адміністративної відповідальності окремих категорій осіб, тобто як фізичних, так і юридичних осіб. Це пов'язано як з їхніми особистісними характеристиками (напр., вік), так і з їхнім правовим статусом (військовослужбовець, військовозобов'язаний, резервіст, юридична особа тощо).

25.5.1. Особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб

Відповідно до ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного проступку 16-річного віку. Особливість адміністративної відповідальності осіб від 16-ти до 18-ти років має прояв у тому, що:

1) за загальним правилом, до них застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 24-1 КУпАП: а) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; б) попередження; в) догана або сувора догана; г) передача неповнолітнього під нагляд батькам або

особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання;

2) за вчинення адміністративних проступків, передбачених ст.ст. 44, 51, 89, 121–127, 130, 139, ч. 3 ст. 154, ч. 2 ст. 156, 173, 173–4, 174, 183–1, 185, 190–195 КУпАП вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. Водночас, з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб може бути застосовано заходи впливу, передбачені ст. 24–1 КУпАП;

3) за вчинення адміністративного проступку, передбаченого ст. 185 «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця» КУпАП, вони підлягають адміністративній відповідальності виключно на загальних підставах. До неповнолітніх не застосовується адміністративний арешт.

25.5.2. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб

Суб'єктом адміністративної відповідальності, як уже зазначалося вище, може бути як фізична, так і юридична особа. Для інституту адміністративної відповідальності це положення не є абсолютно новітнім, оскільки до 1961 р. існувала практика притягнення до адміністративної відповідальності підприємств, установ та організацій. Пізніше цю практику було відмінено з метою посилення особистої відповідальності посадових осіб. З 1991 р. знову було законодавчо повернуто адміністративну відповідальність юридичних осіб, яка існує до теперішнього часу.

Важливо звернути увагу на те, що адміністративна відповідальність юридичних осіб на теперішній час не набула цілісного та системного законодавчого вираження та визначення, а є розпорошеною як у розумінні законодавчого регулювання, так і щодо галузевого визначення. Зазначене підтверджується, зокрема, тим, що питання адміністративної відповідальності юридичних осіб визначають:

1) *кодекси*:

а) КУпАП: як уже зазначалося вище, КУпАП передбачає адміністративні проступки, суб'єктом адміністративної відповідальності за які є фізична особа. Водночас, ст. 123 «Порушення правил руху через залізничні переїзди» уперше визначила у примітці до статті,

що суб'єктом адміністративної відповідальності за порушення правил руху через залізничний переїзд, крім порушень, передбачених частинами другою і третьою цієї статті, якщо зазначене правопорушення зафіксовано в автоматичному режимі, є юридична особа, за якою зареєстровано транспортний засіб. Вчинення такого проступку тягне накладення штрафу;

б) ПК України¹: ст. 126 передбачає відповідальність юридичних осіб, діяльність яких пов'язана з використанням повітряного простору України, розробленням, виготовленням, ремонтом та експлуатацією авіаційної техніки, здійсненням господарської діяльності в галузі цивільної авіації, обслуговуванням повітряного руху, забезпеченням безпеки авіації; ст. 127 передбачає фінансові санкції, що застосовуються до юридичних осіб – суб'єктів авіаційної діяльності. І хоча у назві статті йдеться про «фінансові» санкції, видається, що маються на увазі санкції фінансового характеру, а не, власне, «фінансові санкції» як предмет фінансового права;

2) закони:

«Про охорону праці»², ст. 43 «Штрафні санкції до юридичних та фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, посадових осіб та працівників» якого передбачає накладення штрафу на юридичних осіб за порушення законодавства про охорону праці;

«Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»³, ст. 2 «Відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» якого передбачає штраф, що застосовується до суб'єктів містобудування, які здійснюють проектування об'єктів, експертизу проєктів за вчинення ними правопорушень у зазначеній сфері;

«Про виключну (морську) економічну зону України»⁴, ст.ст. 21, 22–26 якого передбачають такі види адміністративної відповідаль-

¹ Повітряний кодекс України від 10.05.2011 р. Дата оновлення: 15.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text>.

² Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. Дата оновлення: 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>.

³ Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 р. Дата оновлення: 01.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text>.

⁴ Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.995 р. Дата оновлення: 09.12.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-%D0%B2%D1%80#Text>.

ності до юридичних осіб за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону, як: штраф (основне стягнення); конфіскація засобів, знярядь (основне стягнення); безоплатне вилучення незаконно видобутих ресурсів (додаткове стягнення);

«Про рекламу»¹, ст. 27 «Відповідальність за порушення законодавства про рекламу» якого передбачає штраф, що накладається на рекламодавців, виробників реклами, розповсюджувачів реклами тощо;

«Про захист від недобросовісної конкуренції»², ст.ст. 4–19 якого передбачають перелік дій, що становлять недобросовісну конкуренцію, за яку ст. 21 передбачено накладення штрафу на суб'єктів господарювання;

«Про ветеринарну медицину»³, ст. 35 «Відповідальність за правопорушення у галузі ветеринарної медицини» якого передбачає перелік правопорушень та штраф за їх вчинення, що застосовуються до юридичних осіб;

3) *інші нормативно-правові акти*: Порядок накладення стягнень за порушення законодавства про захист прав споживачів⁴, який визначає процедуру накладення стягнень уповноваженими особами Держпродспоживслужби та її територіальних органів із суб'єктів господарювання-підприємств, установ, організацій (їх філій, представництв, відділень) незалежно від форми власності, іноземних юридичних осіб (їх філій, представництв, відділень) і фізичних осіб-підприємців, що здійснюють господарську діяльність на території України, за порушення законодавства про захист прав споживачів.

Важливо зазначити, що мають місце й інші особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб. Йдеться, насамперед, про те, що такими особливостями є: 1) неможливість визначення психічного ставлення юридичної особи до вчиненого адміністра-

¹ Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 р. Дата оновлення: 10.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

² Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07.06.1996 р. Дата оновлення: 16.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

³ Про внесення змін до Закону України «Про ветеринарну медицину»: Закон України від 15.11.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2775-14#Text>.

⁴ Про затвердження Порядку накладення стягнень за порушення законодавства про захист прав споживачів: Постанова КМУ від 17.08.2002 р. Дата оновлення: 14.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1177-2002-%D0%BF#Text>.

тивного проступку, оскільки некоректно говорити про те, що юридична особа володіє свідомістю, або ж про те, що вина юридичної особи визначається через сукупність суб'єктивного відношення фізичних осіб, які належать до її складу; 2) представлення інтересів юридичних осіб у конкретних правовідносинах її уповноваженими представниками; 3) наявність специфічних критеріїв оцінювання діяльності юридичних осіб; 4) особливості деліктоздатності юридичної особи (виникає з моменту її внесення до реєстру; втрачається з моменту вилучення з реєстру, тобто юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності за умови: до моменту вчинення адміністративного проступку її зареєстровано в установленому законом порядку).

Мають місце й *особливості* санкцій, які застосовуються до юридичних осіб:

1) найменування санкцій. Практично, жоден із вищеназваних та інших законодавчих актів, які передбачають адміністративну відповідальність юридичних осіб, не містять поняття «адміністративні санкції», а передбачає таку конкретну санкцію, як штраф. Єдиним законодавчим актом, який передбачає поняття «адміністративно-господарські санкції» – це Глава 27 ГК України¹. Відповідно до ст. 238 ГК України *адміністративно-господарські санкції – це заходи організаційно-правового або майнового характеру, які можуть бути застосовані повноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування за порушення установлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання і спрямовані на припинення правопорушення та ліквідацію його наслідків*. Адміністративний аспект цих санкцій має прояв у тому, що вони застосовуються органами державної влади або органами місцевого самоврядування, тобто суб'єктами публічної адміністрації;

2) види санкцій. Чинне законодавство передбачає два підходи щодо визначення санкцій, що застосовуються до юридичних осіб:

а) законами України: у переважній більшості законів передбачено таку санкцію, як штраф, розмір якого може передбачатися: кратністю неоподатковуваного мінімуму доходів громадян (ст. 123 КУпАП, ст. 127 ПК України); відсотком середньомісячного фонду заробітної

¹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. Дата оновлення: 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.

плати за попередній рік юридичної особи (ст. 43 Закону «Про охорону праці»); відсотком доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) суб'єкта господарювання за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф. Законом «Про виключну (морську) економічну зону» передбачено окрім штрафу ще й такі санкції, як конфіскація засобів і знарядь, із застосуванням яких вчинено правопорушення (ст.ст. 22, 24, 26), як основна санкція; безоплатне вилучення незаконно видобутих ресурсів (ст. 24), як додаткова санкція;

б) ГК України, ст. 239 якого визначає систему адміністративно-господарських санкцій: вилучення прибутку (доходу); адміністративно-господарський штраф; стягнення зборів (обов'язкових платежів); застосування антидемпінгових заходів; припинення експортно-імпорتنих операцій; застосування індивідуального режиму ліцензування на умовах та у порядку, визначених законом; зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності; анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; ліквідація суб'єкта господарювання. При цьому важливо зазначити, що цей перелік не є вичерпним, оскільки у названій статті передбачено, що ГК України можуть встановлюватися й інші адміністративно-господарські санкції.

Вищеназвані санкції можна поділити на три *групи*:

1) заходи фінансового (майнового) характеру: а) штраф; б) вилучення прибутку (доходу) або інших незаконно отриманих сум; в) конфіскація майна; г) стягнення зборів (обов'язкових платежів);

2) заходи, пов'язані з обмеженням дієздатності юридичних осіб: а) застосування антидемпінгових заходів; б) припинення експортно-імпорتنих операцій; в) застосування індивідуального режиму ліцензування на умовах та в порядку, визначених законом; г) зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності; д) анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності; ж) обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;

3) заходи організаційного характеру: а) ліквідація суб'єкта господарювання.

25.5.3. Особливості адміністративної відповідальності військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень

Чинне адміністративне законодавство передбачає особливості адміністративної відповідальності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, а також осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейських, які несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. Слід звернути увагу на те, що названий перелік осіб не є вичерпним, і інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Водночас, за такі адміністративні проступки, як: порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху; санітарних норм; правил полювання; рибальства та охорони рибних запасів; митних правил; вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією; вчинення домашнього насильства; насильства за ознакою статі; невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування у разі винесення термінового заборонного припису; порушення тиші в громадських місцях; неправомірне використання державного майна; незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації; невжиття заходів щодо окремої ухвали суду; ухилення від виконання законних вимог прокурора; порушення законодавства про державну таємницю; порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зазначені особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах, тобто відповідно до КУпАП.

Однією з особливостей є те, що до зазначених осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт. У разі притягнення таких осіб до відповідальності за вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі направлення особи, яка вчинила таке насильство, на проходження програми для осіб, які вчинили домашнє насильство чи насильство за ознакою статі, здійснюється на загальних підставах. Є й обмеження щодо застосування штрафу. Так, при порушенні правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних Сил України або інших утворених відповідно до законів України військових формувань та Державної спеціальної служби транспорту – військово-службовцями строкової служби, а також вчиненні ними військових адміністративних правопорушень, передбачених гл. 13-Б «Військові адміністративні правопорушення» КУпАП, штраф як адміністративне стягнення до них не застосовується. Органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

За вчинення військових адміністративних правопорушень військовослужбовці, а також військовозобов'язані та резервісти, під час проходження зборів несуть відповідальність, передбачену гл. 13-Б КУпАП, за умови, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

Глава 26

АДМІНІСТРАТИВНІ СТЯГНЕННЯ

26.1. Поняття і види адміністративних стягнень

Як самостійний вид юридичної відповідальності, адміністративна відповідальність характеризується наявністю власних засобів державного реагування на вчинення адміністративного проступку, якими є адміністративні стягнення. Відповідно до ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з *метою*: а) виховання особи, яка вчинила адміністративний проступок, у дусі додержання законів, поваги до правил співжиття; б) запобігання вчинення нових проступків як самим правопорушником, так і іншими особами. Із наведеного можна зробити висновок, що основними функціями адміністративного стягнення є: а) виховна; б) запобіжна (превентивна); в) каральна.

За своїм змістом і метою адміністративні стягнення є досить різноманітними, що дає підстави для їхньої класифікації на *види* в залежності від:

1) *цільового призначення*: а) *основні* – попередження; штраф; громадські роботи; виправні роботи; суспільно-корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті; б) *додаткові* – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; в) *основні і додаткові* – оплатне вилучення, конфіскація предметів та позбавлення права керування транспортними засобами;

2) *характеру наслідків*: а) *морального* характеру – попередження; суспільно-корисні роботи; арешт з утриманням на гауптвахті; б) *матеріального* характеру – штраф; оплатне вилучення предмета; конфіскація предмета; позбавлення спеціального права; громадські роботи; виправні роботи; в) *морального і матеріального* характеру – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; виправні роботи; адміністративний арешт;

3) *суб'єкта, уповноваженого розглядати справи про адміністративні проступки*: а) *суд (суддя)* – оплатне вилучення предмета; конфіскація предмета; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; адміністративний

арешт з утриманням на гауптвахті; б) *органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки* – адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та їх посадові особи; органи Національної поліції; органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи) – попередження; штраф; позбавлення права управління транспортним засобом; позбавлення права полювання;

4) *тривалості стягнення*: а) одномоментним – попередження; штраф; конфіскація; б) тривалим – позбавлення спеціального права; громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт.

Стаття 24 КУпАП передбачає систему¹ основних² адміністративних стягнень, які можуть бути застосованими за вчинення адміністративного проступку. Так, відповідно до названої статті за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватися такі адміністративні стягнення:

1. *Попередження* (ст. 26 КУпАП). Застосовується як основне адміністративне стягнення морального характеру, яке тягне за собою такі ж наслідки, як й інші адміністративні стягнення. Воно є найлегшим видом адміністративного стягнення і застосовується у разі вчинення незначних адміністративних проступків стосовно осіб, які уперше їх вчинили (ст. 99 «Порушення правил охорони електричних мереж»; ст. 110 «Порушення правил користування засобами залізничного транспорту»; ст. 116-3 «Порушення правил реєстрації суден» тощо). Як правило, попередження виноситься у письмовій формі, однак у передбачених законом випадках воно може фіксуватися і в інший установлений спосіб. Так, ст. 306 КУпАП визначає, що за вчинення порушень, передбачених ст.ст. 116, 116-2, 117, 125 і ч. 1 ст. 127 КУпАП, адміністративні стягнення у вигляді попередження оформляються на місці у спосіб, установлений МВС України або Міністерством транспорту.

Попередження як адміністративне стягнення слід відрізнити від попередження як заходу адміністративного припинення, яке засто-

¹ Перелік адміністративних стягнень, передбачених ст. 24 КУпАП, являє собою певну систему, оскільки адміністративні стягнення розміщено у певному порядку: від найменш суворого – до найбільш суворого.

² Поняття «основні» використано у зв'язку з тим, що абз. 13 ст. 24 КУпАП передбачає, що законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у названій статті, види адміністративних стягнень. Таким чином, перелік адміністративних стягнень, передбачених, у ст. 24 КУпАП, не є вичерпним, але є основним.

совується для недопущення подальшого вчинення адміністративного проступку (напр., попередження про припинення недобросовісної реклами).

2. **Штраф** (ст. 27 КУпАП). Застосовується тільки як основне адміністративне стягнення матеріального (грошового) характеру, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні проступки у випадках і розмірові, встановлених КУпАП та іншими законами України. Воно є одним із найбільш поширених стягнень, а його розмір встановлюється виходячи із кратності неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, якщо це стосується фізичних осіб. У переважній більшості штрафи встановлюються у відносно визначеному розмірові з визначенням нижньої та верхньої меж (ст. 147 «Порушення правил охорони телекомунікаційних мереж», ст. 151 «Самоправне зайняття жилого приміщення», ст. 154 «Порушення правил утримання собак і котів» тощо). Водночас, розмір штрафу може бути й іншим: ст. 135 «Безквитковий проїзд» передбачає штраф у розмірові кратності від вартості проїзду.

За загальним правилом, штраф має бути сплачений порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, крім випадків, передбачених ст.ст. 300-1 – 300-2 КУпАП, а в разі оскарження такої постанови – не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення. У разі відсутності самостійного заробітку в осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративне правопорушення, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють. Якщо правопорушником не сплачено штраф у строк, установлений ч. 1 ст. 307 КУпАП, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до органу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна у порядку, встановленому законом.

У тому разі, коли, відповідно до ст. 258 КУпАП, протокол про адміністративний проступок не складається, допускається накладення і стягнення штрафу на місці вчинення такого проступку¹ (ст.ст. 70; 77; ч. 3. ст. 85; 109, 110 КУпАП тощо).

3. **Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення** (ст. 28 КУпАП). Це стягнення матеріального характеру полягає у тому,

¹ Йдеться про незначні адміністративні проступки, визначені ст. 258 КУпАП.

що: а) у правопорушника примусово вилучається тільки предмет, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; б) вилучений предмет підлягає реалізації; в) колишньому власникові передається виручена сума після відрахування витрат щодо реалізації предмета. Оскільки порядок реалізації цього стягнення є складним, воно застосовується досить рідко. Це стягнення застосовується як основне, так і як додаткове, але частіше – як додаткове (ст. 191 «Порушення громадянами правил зберігання, носіння або перевезення нагородної, вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів», ст. 193 «Ухилення від реалізації вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів» тощо).

Оплатне вилучення предмета є більш м'яким стягненням, ніж конфіскація, і відрізняється оплатним характером. Так, ст. 191 «Порушення громадянами правил зберігання, носіння або перевезення нагородної, вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів» передбачає, що порушення правил зберігання, носіння або перевезення нагородної, вогнепальної мисливської чи холодної зброї, а також пневматичної зброї і бойових припасів громадянами, які мають відповідний документ дозвільного характеру, виданий уповноваженим державним органом на зберігання зазначеної зброї, змінене уперше тягне за собою ... оплатне вилучення зброї і бойових припасів, а повторні ті самі дії протягом року – конфіскацію.

4. Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП). Відповідно до Конституції України конфіскація може застосовуватися тільки за рішенням суду. Адміністративно-правову конфіскацію слід відрізнити від кримінально-правової: конфіскації підлягає тільки предмет, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; гроші¹, одержані внаслідок вчинення адміністративного проступку. Натомість, кримінально-правова конфіскація застосовується щодо всього майна злочинця, окрім предметів, які підлягають виключенню з переліку. Під час конфіскації предмет переходить із приват-

¹ Проблемою є те, що п. 4 ст. 24 КУпАП передбачає конфіскацію грошей, а ст. 29 КУпАП, яка регламентує зміст і сутність адміністративної конфіскації, взагалі не містить інформації щодо особливостей конфіскації грошей, більше того, вона не містить навіть згадки про таку конфіскацію.

ної власності у власність держави¹. Отже, конфіскація може застосовуватися тільки щодо власника² указанного предмета, якщо інше не передбачено законом. На відміну від оплатного вилучення, конфіскація є примусовим безоплатним вилученням предмета у власника. Вона може застосовуватися як основне, так і як додаткове адміністративне стягнення (ст. 42-2 «Заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції», ст. 52-2 «Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності», ст. 85 «Порушення правил використання об'єктів тваринного світу» тощо).

Чинне законодавство передбачає особливості щодо конфіскації окремих предметів: 1) особливістю конфіскації вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів є те, що вона не може застосовуватися до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування; 2) особливістю конфіскації тварин (ст. 89 «Жорстоке поводження з тваринами», ст. 154 «Порушення правил утримання собак і котів») є те, що ... конфіскацію тварин слід відрізнити від тимчасового вилучення тварин, яке застосовується до власника при вчиненні ним адміністративного проступку, передбаченого ст.ст. 88-1, 89 і 115 КУпАП, на період з моменту складення протоколу про адміністративний проступок – до набрання законної сили постановою у справі про адміністративний проступок (ст. 265-5 «Особливості тимчасового вилучення тварин»).

Конфіскацію передбачено, зокрема, за такі адміністративні проступки: ст. 186-1 «Незаконні дії щодо державних нагород», ст. 186-8 «Незаконне носіння військової форми одягу із знаками розрізнення військовослужбовців», ст. 190 «Порушення громадянами порядку придбання, зберігання, передачі іншим особам або продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї» тощо.

¹ Проблемою є те, що: 1) держава не завжди потребує конфіскованого предмета і, відповідно, держава повинна вирішувати питання щодо його подальшої долі, особливо якщо цей предмет: а) вилучено із товарного обігу (напр., самогон) і він не підлягає подальшій переробці; б) недоцільно передавати іншим особам і він підлягає знищенню, що потребує додаткових витрат; 2) предмет може бути власністю іншої фізичної або юридичної особи і він підлягає поверненню не державі, а його законному власникові.

² Проблемою є те, що порушник може бути недобросовісним користувачем відповідного предмета і, як наслідок, цей предмет не може бути конфіскованим. У ряді випадків, визначити належність майна конкретному власникові досить складно, зокрема особа не може підтвердити документально власність на конкретний предмет (напр., придбання тварин).

5. Позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП). Слід, насамперед, зазначити, що йдеться не про основні права людини, закріплені у Конституції України, а тільки про спеціальні права, які надаються громадянину компетентними органами на підставі адміністративного акта, і яких його може бути позбавлено у разі порушення встановлених правил. Це стягнення застосовується тільки як основне.

Отже, йдеться про позбавлення таких прав:

Керування транспортними засобами. Строк застосування цього стягнення: а) до 3-х років: за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом; б) до 10-и років: за систематичне порушення порядку користування цим правом (керування транспортними засобами). У тому разі, якщо особою, позбавленою права керування транспортним засобом, до закінчення строку дії такого стягнення вчинено нове адміністративне правопорушення, за яке застосовано стягнення у виді позбавлення права керування транспортним засобом, до стягнення за вчинення нового адміністративного правопорушення приєднується невідбута частина стягнення. При цьому, загальний строк позбавлення права керування транспортним засобом може перевищувати гранично допустимий строк, передбачений ч. 2 ст. 30 КУпАП.

Чинне законодавство передбачає випадки, коли це стягнення *не може застосовуватися*, зокрема щодо осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування: а) у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції; б) у разі невиконання вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу; залишення на порушення вимог установлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є; ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Полювання. Строк застосування цього стягнення: до 3-х років – за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Чинне законодавство передбачає випадки, коли це стягнення *не може застосовуватися*, зокрема щодо осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Це адміністративне стягнення може застосовуватися тільки як додаткове. Строк застосування цього стягнення: а) від 6-и місяців – до 1 року: судом незалежно від того, чи передбачено його у санкції статті Особливої частини КУпАП, коли суд (з урахуванням характеру адміністративного проступку особи, вчиненого за посадою, та інших обставин справи) визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; б) на 1 рік: коли його спеціально передбачено у санкції статті Особливої частини КУпАП.

Як правило, таке стягнення застосовується за правопорушення, пов'язані з корупцією¹ (Глава 13-А КУпАП), зокрема за: 1) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності² (ст. 172-4); 2) порушення установлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відомою особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8); порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1); порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172-9-2).

6. Громадські роботи (ст. 30-1 КУпАП). Є основним матеріальним адміністративним стягненням. Застосовуються на *строк* від 20-и – до 60-и годин і тривають не більше як 4-и години на день. Воно характеризується тим, що виконується: а) особою, яка вчинила адміністративний проступок; б) у вільний від роботи чи навчання час; в) безоплатно; г) суспільно корисні роботи, визначено органами місцевого самоврядування. Воно *не призначається* особам, які: а) мають інвалідність I або II групи; б) вагітним жінкам; в) жінкам, старшим 55 років; г) чоловікам, старше 60 років.

Громадські роботи передбачено, зокрема, за такі адміністративні проступки: ст. 44 «Незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах», ст. 173-4 «Булінг

¹ Виключенням є ст. 91-6 «Порушення вимог законодавства у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» КУпАП.

² Якщо такі дії вчинено особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення.

(цькування) учасника освітнього процесу», ст. 186-8 «Незаконне носіння військової форми одягу із знаками розрізнення військовослужбовців» тощо.

7. Виправні роботи (ст. 31 КУпАП). Є основним матеріальним адміністративним стягненням. Застосовуються на *строк* до 2-х місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративний проступок. Отже, це стягнення не може застосовуватися до тих осіб, які не мають постійного місця роботи, або працюють за сумісництвом. Це є основним матеріальним стягненням і застосовується тільки суддею. Із заробітку правопорушника здійснюється відрахування до 20% у дохід держави.

Виправні роботи передбачено, зокрема, за такі адміністративні проступки: ст. 185 «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця», ст. 185-1 «Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій», ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України» тощо.

8. Суспільно корисні роботи (ст. 31-1 КУпАП). Є основним матеріальним адміністративним стягненням. Це відносно новий вид адміністративного стягнення, якого було введено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом удосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів»¹ та яке призначається судом виключно за несплату аліментів, що передбачено ст. 183-1 КУпАП. Застосовуються на *строк* від 120 до 360 годин і виконуються не більше 8-и годин, а неповнолітнім – не більше 2-х годин на день. Воно характеризується тим, що: а) виконується особою, яка вчинила адміністративний проступок; б) є оплачуваним; в) вид та перелік об'єктів, на яких воно виконується, визначає орган місцевого самоврядування.

Не призначається особам, які: а) мають інвалідність I або II групи; б) вагітним жінкам; в) жінкам, старшим 55 років; г) чоловікам, старше 60 років.

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів: Закон України від 07.12.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-19#Text>.

9. **Адміністративний арешт** (ст. 32 КУпАП). Є найбільш суворим адміністративним стягненням, яке застосовується до цивільних осіб у виключних випадках. Слід зазначити, що ця санкція передбачається рядом статей як альтернативне стягнення поряд з іншими адміністративними санкціями (штраф, виправні роботи), що надає можливість компетентним органам і посадовим особам призначити це стягнення тільки тоді, коли застосування іншого буде недоцільним та недостатнім. Це основне матеріальне і моральне адміністративне стягнення.

Адміністративний арешт – це тимчасове позбавлення волі *строком* до 15-и діб, яке призначається тільки суддею. Застосування арешту не є підставою для звільнення з роботи і не перериває трудового стажу. Водночас, це стягнення має певні негативні наслідки: 1) строк перебування під арештом не зараховується до стажу, який надає право на щорічну відпустку; 2) заробітна плата за період утримання під арештом не виплачується.

Адміністративний арешт передбачено за найбільш тяжкі адміністративні проступки, тобто ті, що є найбільш наближеними до кримінальних правопорушень, зокрема: ст. 173 «Дрібне хуліганство», ст. 173-2 «Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування», ст. 173-3 «Виготовлення та пропаганда георгіївської (гвардійської) стрічки», ст. 183-2 «Ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у виді суспільно-корисних робіт» тощо.

10. **Арешт з утриманням на гауптвахті**¹ (ст. 32-1 КУпАП). Стягнення є відносно новітнім для КУпАП, оскільки ст. 24 КУпАП було ним доповнено у 2015 р., і воно стосується військовослужбовців. Сам арешт характеризується тими ж ознаками, що й попередня санкція. *Строк* арешту – до 10 діб і він призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею). Ця санкція не застосовується до військовослужбовців-жінок. Арешт передбачено щодо правопорушень, визначених Главою 13-Б «Військові адміністра-

¹ Гауптвахта – це спеціальне приміщення, яке обладнано в органах управління Служби правопорядку (підрозділах Служби правопорядку) Збройних Сил України з метою виконання покарання заарештованих в адміністративному порядку та затриманих військовослужбовців і військовозобов'язаних, або приміщення (намет), яке може тимчасово обладнуватися на полігонах, у навчальних центрах та районах.

тивні правопорушення» (ст.ст. 172-10 – 172-20): відмова від виконання законних вимог командира (начальника); самовільне залишення військової частини або місця служби; необережне знищення або пошкодження військового майна; зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем; перевищення військовою службовою особою влади або службових повноважень; недбале ставлення до військової служби; бездіяльність військової влади; порушення правил несення бойового чергування; порушення правил несення прикордонної служби; порушення правил поведження із зброєю, а також боєприпасами, вибуховими, іншими речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення; розпивання алкогольних, слабоалкогольних напоїв або вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Примусове видворення іноземців. Законом України від 18.01.2001 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією» ст. 24 КУпАП було доповнено частиною такого змісту: «Законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок». Це дає підстави вважати, що: 1) адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства є адміністративним стягненням, оскільки цей захід передбачено окремою частиною ст. 24 «Види адміністративних стягнень»; 2) адміністративне видворення повинно бути передбачено законами України; 3) адміністративне видворення застосовується лише до іноземців і осіб без громадянства; 4) підставою застосування адміністративного видворення є вчинення адміністративних проступків, які грубо порушують правопорядок.

Особливість примусового видворення іноземців і осіб без громадянства полягає у тому, що жодна із статей Особливої частини КУпАП у санкціях такого стягнення не передбачає. Його регламентація міститься в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»¹. Відповідно до нього, видворення здійснюється уповноваженими суб'єктами на підставі постанови адміністративного суду. Видворенню підлягають особи, які не виконали в установленій

¹ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. Дата оновлення: 15.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>.

строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення.

26.2. Загальні правила накладення адміністративних стягнень

Порядок накладення адміністративних стягнень передбачений у Главі 4 КУпАП. Основними принципами застосування адміністративних стягнень є: законність; індивідуалізація адміністративної відповідальності з урахуванням характеру проступку і особи правопорушника. Законність має, насамперед, прояв у тому, що юрисдикційний орган чи посадова особа, яка розглядає справу: може застосувати до порушника тільки те стягнення, якого передбачено нормою права, тільки в тих межах, яких визначено санкцією конкретної правової норми.

Чинне адміністративне законодавство передбачає ряд гарантій дотримання принципу законності, зокрема: 1) вичерпний перелік адміністративних стягнень; 2) правило про те, що за кожний адміністративний проступок може бути накладено тільки одне основне або одне основне і додаткове адміністративне стягнення, передбачене санкцією статті. Водночас, до правопорушника, одночасно, можуть застосовуватися заходи дисциплінарної і цивільно-правової відповідальності; 3) юрисдикційний орган або посадова особа не можуть виходити за межі розміру санкцій як щодо його збільшення, так і щодо його зменшення.

Індивідуалізація застосування адміністративних стягнень має прояв у тому, що при їх застосуванні враховуються особа правопорушника, ступінь її вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Обставинами, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, є: 1) щире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 4) вчинення правопорушення неповнолітнім; 5) вчинення правопорушення вагітною

жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року. Важливо зазначити, що цей перелік не є вичерпним, і законами може бути передбачено й інші пом'якшуючі обставини. Окрім цього, орган (посадова особа), який вирішує справу про адміністративне правопорушення, може визнати пом'якшуючими і обставини, не зазначені в законі.

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, є: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення; 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення; 4) вчинення правопорушення групою осіб; 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) вчинення правопорушення у стані сп'яніння. На відміну від вищенаведених обставин, перелік обтяжуючих обставин є вичерпним і орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, не вправі визнати як таких, інші обставини, не передбачені названим переліком. Водночас, важливо зазначити, що орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати обставину з установленого КУпАП переліку обтяжуючою.

Важливе значення мають строки накладення адміністративного стягнення. Так, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до КУпАП є підвідомчими суду (судді). Якщо справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені у ч.ч. 3–6 ст. 38 КУпАП.

Якщо особа, піддана адміністративному стягненню, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то ця особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Глава 27

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

27.1. Поняття, завдання та принципи провадження у справах про адміністративні проступки

Провадження у справах про адміністративні проступки (далі – провадження) є одним із найбільш поширених проваджень адміністративно-юрисдикційного характеру і, порівняно з іншими адміністративними провадженнями, більш детально і предметно як нормативно урегульовано, так і науково досліджено.

Нормативне регулювання провадження здійснюється низкою актів, основним з яких є КУпАП, зокрема Розділ IV «Провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст.ст. 245–297¹⁰)». Ряд положень щодо особливостей провадження у справах про порушення митних правил регламентуються МК України, зокрема Розділ XIX «Провадження у справах про порушення митних правил» (ст.ст. 486–542). Окрім вищеназваних законодавчих актів, окремі положення щодо порядку накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб передбачаються спеціальними підзаконними нормативними актами¹ з огляду на те, що КУпАП передбачає адміністративну відповідальність тільки фізичних осіб.

Провадження у справах характеризується своїми особливостями, завданнями, принципами і видами. Стосовно *особливостей* слід зазначити, що ними є такі:

¹ Про затвердження Порядку накладення стягнень за порушення законодавства про захист прав споживачів: Постанова КМУ від 17.08.2002 р. Дата оновлення: 14.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1177-2002-%D0%BF#Text> ; Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу: Постанова КМУ від 26.05.2004 р. Дата оновлення: 04.10.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693-2004-%D0%BF#Text> ; Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення: Постанова КМУ від 17.07.2013 р. Дата оновлення: 17.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2013-%D0%BF#Text>.

1) воно виникає тільки у зв'язку з вчиненням адміністративного проступку;

2) реалізується тільки визначеним законодавством колом лідируючих суб'єктів провадження (напр., адміністративною комісією; суддею; Нацполіцією);

3) йому притаманні адміністративні процесуальні акти, які приймаються у ході провадження;

4) за його допомогою реалізуються заходи адміністративної відповідальності.

Завданнями провадження є: а) своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; б) вирішення справи у точній відповідності до закону; в) забезпечення виконання винесеної постанови; г) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних проступків; д) запобігання проступкам; ж) виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Важливим питанням у характеристиці правової природи провадження у справах про адміністративні проступки є **принципи** провадження, тобто основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, якими визначається провадження: законності; публічності; гласності; об'єктивності; здійснення державною мовою; дотриманням змагальності сторін; простота та оперативність; рівність осіб, які беруть у ньому участь.

У теорії адміністративного права виокремлюють два **види** провадження у справах про адміністративні проступки:

1) *звичайне*, яке здійснюється щодо переважної більшості адміністративних проступків і досить детально регламентовано КУпАП. Саме це провадження передбачає: а) складання протоколу про адміністративний проступок (ст.ст. 255–257-1); б) зміст, запобіжні заходи і порядок їх застосування (ст.ст. 259–260); в) права та обов'язки учасників провадження (ст.ст. 268–274); г) порядок розгляду справ (ст. 279); д) факти й обставини, що є доказами (ст.ст. 251–252);

2) *спрощене*, яке застосовується щодо незначної кількості адміністративних проступків, перелік яких прямо передбачено у ст. 258 КУпАП, зокрема:

а) вчинення таких адміністративних проступків, як: «Самовільне сінокосіння і випас худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід» (ст. 70); «Порушення вимог пожежної без-

пеки в лісах» (ст. 77); «Порушення правил використання об'єктів тваринного світу» (ч. 3 ст. 85); «Знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення в межах населених пунктів та за їх межами, що не віднесені до лісового фонду» якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 153); «Порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на залізничному транспорті» (ч. 3 ст. 109); «Порушення правил користування засобами залізничного транспорту» (ст. 110); «Порушення правил охорони порядку та безпеки плавання на морському і внутрішньому водному транспорті» (ч.ч. 1, 2 і 3 ст. 114); «Порушення правил користування морськими суднами та суднами внутрішнього плавання» (ст. 115); «Порушення правил охорони порядку та безпеки плавання малих, спортивних суден і водних мотоциклів» (ч.ч. 1, 2 ст. 116¹); «Порушення правил реєстрації суден» (ч.ч. 1, 2 і 3 ст. 116³) тощо;

б) вчинення: адміністративних проступків, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції; адміністративних проступків, «Невиконання водіями вимог про зупинку» (ч. 2 ст. 122²); «Порушення правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів та правил проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами» (ч.ч. 2, 3 ст. 132¹); «Порушення вантажовідправником вимог оформлення та внесення відомостей до товарно-транспортної накладної або інших визначених законодавством документів на вантаж» (ст. 132²); та адміністративних проступків у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису)»;

в) коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

Обставини, що виключають провадження у справах про адміністративні проступки:

- 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;

- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП;
- 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особі у кримінальному провадженні по даному факту;
- 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі.

27.2. Суб'єкти провадження у справах про адміністративні проступки

Усіх суб'єктів¹ провадження у справах про адміністративні проступки можна поділити на групи в залежності від їхнього процесуального статусу: 1) особи, які *особисто зацікавлені у справі*: особа, яка притягується до адміністративної відповідальності; потерпілий; їх законні представники; захисники; 2) особи, які *сприяють здійсненню провадження у справі*: свідок, експерт, перекладач; 3) громадські організації, трудові колективи тощо, які можуть заявляти клопотання, або яким може бути передано матеріали справи для подальшого розгляду ними у разі звільнення особи від адміністративної відповідальності². Таким чином, на цю групу суб'єктів покладається, в основному, виховна функція щодо правопорушників.

¹ Суб'єкти провадження – це особи, які беруть участь у провадженні. Поняття «*суб'єкти провадження*» слід відмежовувати від поняття «*учасники провадження*». Останнє є більш широким за своїм обсягом, оскільки крім «суб'єктів провадження» містить і «*лідируючого суб'єкта*», тобто орган (посадову особу), які уповноважені розгляди справи про адміністративні проступки.

² Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Оdesa: Юрид. л-ра, 2003. 893 с. С. 270.

Особа, яка притягується до адміністративної відповідальності (ст. 268 КУпАП), тобто особа, яка вчинила адміністративний проступок і щодо якої здійснюється провадження. Ця особа є зацікавленою, оскільки йдеться про її покарання, для чого її наділено певним обсягом прав, зокрема: а) знайомитися з матеріалами справи; б) надавати пояснення; в) подавати докази, заявляти клопотання; г) при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи; д) виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; ж) оскаржити постанову по справі. Слід зазначити, що справа про адміністративне правопорушення розглядається у присутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, а за її відсутності – справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. Водночас, при розгляді окремих справ про адміністративні проступки¹, присутність особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду цю особу може бути органом внутрішніх справ (Національною поліцією) піддано приводу.

Потерпілий (ст. 269 КУпАП), тобто особа, якій адміністративним проступком завдано моральної, фізичної або матеріальної шкоди. Він є зацікавленою особою, оскільки захищає свої порушені права, інтереси і для цього має право: а) знайомитися з матеріалами справи; б) заявляти клопотання; в) при розгляді справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права,

¹ Йдеться про такі адміністративні проступки, як: «Незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах» (ч. 1 ст. 44), «Дрібне викрадення чужого майна» (ст. 51) «Порушення правил реалізації, експлуатації радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв, а також користування радіочастотним ресурсом України» (ст. 146), «Торгівля з рук у невстановлених місцях» (ст. 160) тощо. Законами України може бути передбачено й інші випадки, коли явка особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, в орган (до посадової особи), який вирішує справу, є обов'язковою.

який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи; г) оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення (ст. 269 КУпАП).

Законні представники (ст. 270 КУпАП), тобто особи, що мають право представляти інтереси особи, яка притягується до адміністративної відповідальності або потерпілого, які: а) є неповнолітніми; або б) є особами, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення. Законними представниками можуть бути: батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники. Інтереси потерпілого може представляти також представник: а) адвокат; або б) інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Законні представники та представники мають: а) право знайомитися з матеріалами справи; б) заявляти клопотання; в) від імені особи, інтереси якої вони представляють, приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Захисник (ст. 271 КУпАП), тобто адвокат¹ або інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Ці особи мають право: а) знайомитися з матеріалами справи; б) заявляти клопотання; в) за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу; г) інші права, передбачені законами України.

Свідок (ст. 272 КУпАП), тобто особа, про яку є дані, що їй є відомими будь-які обставини, що підлягають установленню по адміністративній справі. Свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час, надати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі і відповісти на поставлені запитання. У справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, свідком є викривач, який має право на збереження конфіденційності інформації стосовно нього під час дачі пояснень по справі.

¹ Повноваження адвоката на участь у розгляді справи підтверджуються: а) довіреністю на ведення справи, засвідченою нотаріусом або посадовою особою, якими відповідно до закону надано право засвідчувати довіреності; або б) ордером чи дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається витяг з договору, в якому зазначаються повноваження адвоката або обмеження його прав на вчинення окремих дій як захисника. Витяг засвідчується підписами сторін.

Експерт (ст. 273 КУпАП), тобто особа, яка призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі, якщо виникає потреба у спеціальних знаннях, у т.ч. для визначення: а) розміру майнової шкоди, завданої адміністративним правопорушенням; б) суми грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації. При цьому, експерт: а) зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і надати об'єктивний висновок щодо поставлених перед ним питань; б) має право: знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи; заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку; з дозволу органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яка притягується до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім під час розгляду справи.

Перекладач (ст. 274 КУпАП), тобто особа, яка сприяє здійсненню провадження шляхом перекладу розмови суб'єкта провадження, який не володіє мовою провадження (тобто державною мовою), на державну мову і навпаки. Він призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. При цьому, перекладач зобов'язаний: а) з'явитися на виклик органу (посадової особи); б) зробити повно й точно доручений йому переклад.

У провадженні у справах про адміністративні проступки може брати участь **прокурор** або його заступник (ст. 250 КУпАП) для здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів. Для цього його наділено відповідними правами, зокрема: а) порушувати провадження у справі про адміністративне правопорушення; б) знайомитися з матеріалами справи; в) перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні у справі; г) брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; д) давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; ж) перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; з) вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скарзі у справі про адміністративне правопорушення; к) вчиняти інші передбачені законом дії. Важ-

ливо зазначити, що при провадженні у справах про окремі адміністративні проступки¹ участь прокурора у їхньому розгляді є обов'язковою.

27.3. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки

Провадження у справах про адміністративні проступки є досить складною процедурою, яка являє собою *сукупність відносно самостійних взаємообумовлених та взаємопов'язаних частин, що логічно прямують одна за одною і в цілому становлять адміністративно-юрисдикційне провадження*. Ці частини являють собою стадії провадження, які, за своїм змістом, також є складними конструкціями і які становлять окремі процесуальні дії.

Виокремлюють такі стадії провадження у справах про адміністративні проступки: 1) порушення провадження у справах про адміністративні проступки; 2) розгляд справи про адміністративний проступок і винесення в ній постанови; 3) оскарження постанови у справі про адміністративний проступок; 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

27.3.1. Порушення провадження у справах про адміністративні проступки та адміністративне розслідування

Першою і, відповідно, початковою стадією провадження у справах про адміністративні проступки є *порушення провадження та адміністративне розслідування*, яка, у свою чергу, яка складається з двох *етапів* і структуру яких становлять окремі процесуальні дії.

¹ Йдеться про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема: «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» (ст. 172⁴), «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків» (ст. 172⁵), «Порушення вимог фінансового контролю» (ст. 172⁶), «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» (ст. 172⁷), «» (ст. 172⁸), «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень» (ст. 172⁹), «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля» (ст. 172⁹⁻²).

1. *Порушення провадження у справі.* Вона має своєю метою встановлення ознак проступку, виявлення правопорушника та забезпечення належного процесуального оформлення рішення про порушення справи. Варто розрізняти «приводи» та «підстави» щодо порушення справи. *Приводами* є: заяви громадян; матеріали, що надходять від правоохоронних органів; повідомлення установ та організацій, ЗМІ; безпосереднє виявлення уповноваженою особою факту здійснення адміністративного проступку. *Підставою* для порушення справи є наявність достатніх даних, що вказують на ознаки адміністративного проступку. Як правило, моментом порушення справи є час складання протоколу про адміністративний проступок, оскільки КУпАП не передбачає іншого. При цьому важливо зазначити, що протоколу про адміністративний проступок у ряді випадків передують інші процесуальні документи: протоколи про вжиття заходів забезпечення провадження у справі; рапорти; акти про доставляння правопорушника тощо. Таким чином, вони є першими процесуальними документами справи і містять привід для порушення справи¹.

Цей етап становлять ряд послідовних *процесуальних дій*, зокрема;

1) *встановлення причини, обставин та ознак вчиненого проступку та особа, яка його вчинила*, яке здійснюється особою, яка уповноважена, зокрема:

а) складати протокол про адміністративний проступок. Протокол про адміністративний проступок, у разі його оформлення, складається не пізніше 24-х годин з моменту виявлення особи, яка вчинила проступок, у 2-х примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягується до адміністративної відповідальності. Водночас, протокол не складається у випадках:

якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян²;

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с. С. 303.

² Йдеться про: «Самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід» (ст. 70), «Порушення вимог пожежної безпеки в лісах» (ст. 77), «Порушення правил використання об'єктів тваринного світу» (ч. 3 ст. 85), «Знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення в межах населених пунктів та за їх межами, що не віднесені до лісового фонду» (ст. 153).

якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян¹;

у випадках вчинення правопорушень, перелічених у ч. 3 ст. 238 КУпАП;

при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження;

у випадках виявлення цих правопорушень у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду) КУпАП, якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається²;

у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, окремих адміністративних правопорушень³ та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимові, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимові фотозйомки (відеозапису);

в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформляється на місці вчинення правопорушення.

У КУпАП визначено вимоги щодо **змісту** протоколу, зокрема у ньому зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягується до адміністративної відповідальності (у

¹ Йдеться про «Порушення правил використання об'єктів тваринного світу» (ч. 1 ст. 85).

² Йдеться про: «Порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду» (ст. 202), «Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України» (ст. 203), «Невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну» (ст. 203¹), «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» (ст. 204²), «Порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього» (ст. 204⁴).

³ Йдеться про: «Невиконання водіями вимог про зупинку» (ч. 2 ст. 122²), «Порушення правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів та правил проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами» (ч.ч. 2, 3 ст. 132¹), «Порушення вантажовідправником вимог оформлення та внесення відомостей до товарно-транспортної накладної або інших визначених законодавством документів на вантаж» (ст. 132²).

разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, прізвище викривача (за його письмовою згодою), якщо вони є; пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням завдано матеріальної шкоди, про це також зазначається у протоколі. Він підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягується до адміністративної відповідальності; за наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами;

б) застосовувати заходи забезпечення провадження (ст. 260). Чинним адміністративним законодавством передбачено **заходи забезпечення провадження** у справах, які мають за мету: припинення адміністративного проступку; встановлення особи правопорушника; фіксацію доказів, забезпечення своєчасного та правильного розгляду справи. Такими заходами є: адміністративне затримання особи (ст. 261); особистий огляд і огляд речей (ст. 264); вилучення речей і предметів (ст. 265); тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265¹); тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Нацполіції (ст. 265²); тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування (ст. 265⁴);

2) *доставлення правопорушника*, яке здійснюється з метою складення протоколу про адміністративний проступок у разі неможливості скласти його на місці вчинення проступку, якщо складення протоколу є обов'язковим. Доставлення здійснюється особами, визначеними КУпАП (ст. 259) у можливо короткий строк;

3) *оформлення всіх необхідних процесуальних матеріалів*. Йдеться про такі процесуальні документи, як: протокол про адміністративний проступок; протокол про адміністративне затримання; протокол про особистий огляд і огляд речей; протокол про вилучення речей і документів тощо.

2. Адміністративне розслідування. Цей етап першої стадії має за мету встановлення обставин адміністративного проступку, їхню фіксацію та кваліфікацію. Його становлять такі **процесуальні дії**:

1) *доказування факту проступку*, яке має свій прояв, зокрема у збиранні доказів, що підтверджують (напр., діяння є протиправним; діяння мало місце) або спростовують сам факт адміністративного

проступку (напр., діяння мало місце, але не є протиправним; діяння не мало місця);

2) встановлення даних про особу правопорушника, яке стосується: віку порушника; наявності документів, що підтверджують його додаткові ознаки; встановлення сімейного стану тощо;

3) процесуальне оформлення результатів розслідування, яке здійснюється шляхом оформлення відповідних процесуальних документів;

4) направлення матеріалів справи для розгляду за відвідомчістю, що є завершальною процесуальною дією цього етапу.

27.3.2. Розгляд справи про адміністративний проступок і винесення в ній постанови

У теорії адміністративного права стадія розгляду справи про адміністративний проступок є центральною стадією провадження, оскільки в ній вирішують його основні питання. Ця стадія характеризується, насамперед, трьома чинниками: органами, уповноваженими розглядати справи; місцем розгляду справи; строками розгляду справи.

1. **Органи, уповноважені розглядати справи.** Відповідно до ст. 213 КУпАП органами (посадовими особами), уповноваженими розглядати справи, є:

1) адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад (ст. 218 КУпАП)¹;

2) виконавчі комітети (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчі органи, що виконують їх повноваження) сільські, селищні, міські ради та їх посадові особи (ст. 216 КУпАП)²;

¹ Наприклад, справи про: «Ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу» (ст. 45), «Умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою» (ст. 46), «Порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини» (ст. 92), «Порушення Правил охорони електричних мереж» (ст. 99) тощо.

² Наприклад, справи про: «Порушення правил використання земель» (ст. 53), «Самовільне зайняття земельної ділянки» (ст. 53¹), «Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням» (ст. 54), «Знищення межових знаків, пошкодження або знищення геодезичних пунктів і мереж» (ч. 1 ст. 56) тощо.

3) районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) (ст. 221 КУпАП)¹, а у випадках, передбачених КУпАП, місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди, Верховний Суд (ст. 221¹ КУпАП)²;

4) органи Національної поліції, органи державної інспекції та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КУпАП (ст. 222 КУпАП)³;

5) місцеві державні адміністрації, уповноважені на те Законом України «Про місцеві державні адміністрації» (п. 17 ст. 25 названого Закону);

6) інші державні органи⁴ (ст.ст. 222¹ – 244²⁴ КУпАП).

Серед вищеназаних органів тільки адміністративні комісії (п. 1) створюються виключно для розгляду справ про адміністративні проступки. Всі інші органи (посадові особи) мають, насамперед, інші повноваження, відповідно до предмета відання, і повноваження щодо розгляду справ про адміністративні проступки.

2. Місце розгляду справи. За загальним правилом справа про адміністративний проступок розглядається за місцем його вчинен-

¹ Наприклад, справи про: «Жорстоке поводження з тваринами» (ст. 89), «Порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України або які охороняються відповідно до міжнародних договорів України, або які внесені до переліків рідкісних видів тварин і рослин, або які мають особливу наукову, природоохоронну та іншу цінність, або є такими, що перебувають під загрозою зникнення на відповідній території» (ст. 90), «Порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду» (ст. 91), «Порушення вимог законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля» (ст. 91⁵), «Порушення вимог законодавства у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» (ст. 91⁶) тощо.

² Наприклад, справа про «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця» (ст. 185³).

³ Наприклад, справи про: «Порушення правил користування засобами залізничного транспорту» (ст. 110), «Інші порушення правил дорожнього руху» (ст. 125), «Безквитковий проїзд» (ст. 135), «Порушення правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на повітряному транспорті» (ст. 137), «Пошкодження таксофонів» (ст. 148) тощо.

⁴ Наприклад: органи залізничного транспорту; органи морського і внутрішнього водного транспорту; ЦОВВ, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб; органи Державної прикордонної служби України тощо.

ня (ст. 276). Однак, із цього правила є певні винятки, зокрема справи можуть розглядатися за *місцем*:

1) *обліку транспортних засобів або проживання порушників*: напр.: «Випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах» (ст. 80); «Експлуатація автотранспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах» (ст. 81); «Порушення правил керування або експлуатації транспортного засобу, правил користування ременями безпеки або мотошоломами» (ст. 121); «Керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред'явила їх для перевірки, або стосовно якої встановлено тимчасове обмеження у праві керування транспортними засобами» (ст. 126); «Допуск до керування транспортними засобами або суднами водіїв чи судноводіїв, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, або осіб, які не мають права керування транспортним засобом» (ст. 129) тощо;

2) *їх вчинення або за проживання порушника* (див. п. 1);

3) *оброблення та обліку проступків*: проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі;

4) *виявлення проступку*: напр., «Порушення вантажовідправником вимог оформлення та внесення відомостей до товарно-транспортної накладної або інших визначених законодавством документів на вантаж» (ст. 132²);

5) *інше місце розгляду справи про адміністративне правопорушення* (відповідно до закону).

3. *Строки розгляду справи*. Строки розгляду справи про адміністративний проступок передбачено ст. 277 КУпАП. За загальним правилом справа про адміністративний проступок розглядається у *15-денний строк* з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Водночас, стосовно окремих категорій адміністративних справ передбачено інші строки, зокрема:

протягом доби: напр.: «Заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції» (ст. 42²), «Незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах» (ч. 1 ст. 44), «Ухилення від медичного огляду чи медичного обстеження» (ст. 44¹), «Невжиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та переробки» (ст. 106⁻¹), «Незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку чи конопель» (106⁻²), «Порушення правил про валютні операції» (ст. 162) тощо;

5-денний строк: напр.: «Порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення» (ст. 46⁻¹), «Дрібне викрадення чужого майна» (ст. 51), «Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (ст. 166⁻⁹), «Виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення» (ст. 176), «Невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу» (ст. 188⁻³⁴);

7-денний строк: напр.: «Порушення, зв'язані з використанням газу» (ст. 101¹), «Недотримання вимог щодо ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів» (ст. 101), «Порушення, пов'язані з неефективною експлуатацією паливно- і енерговикористовуючого устаткування» (ст. 102), «Непідготовленість до роботи резервного паливного господарства» (ст. 103);

невідкладно: напр.: «Перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху» (ч.ч. 1, 3 та 7 ст. 122 в частині порушення правил зупинки, стоянки), «Порушення правил паркування транспортних засобів та порушення правил обладнання майданчиків для платного паркування транспортних засобів» (ч.ч. 1, 2 та 8 ст. 152⁻¹, зафіксовані в режимові фотозйомки (відеозапису);

інші строки, передбачені законами України.

Стадія розгляду справи є, за своєю структурою, складною процесуальною дією, яку становлять відповідні етапи.

Першим етапом стадії розгляду справи про адміністративний проступок є *підготовка до розгляду справи про адміністра-*

тивний проступок, який становлять ряд процесуальних дій органу (посадової особи) при вирішенні питання:

- 1) чи належить до його компетенції розгляд справи;
- 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративний проступок;
- 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду. Сповідання всіх осіб, які беруть участь у провадженні, здійснюється повісткою про день розгляду справи не пізніше як за *3 доби* до дня розгляду справи в суді, в якій зазначаються дата і місце розгляду справи;
- 4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;
- 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Другим етапом є слухання справи про адміністративний проступок, який становлять такі процесуальні дії:

- 1) оголошення головоючим на засіданні колегіального органу або посадовою особою, що розглядає справу, яка справа підлягає розглядові, хто притягується до адміністративної відповідальності;
- 2) роз'яснення особам, які беруть участь у розгляді справи, їхніх прав і обов'язків;
- 3) оголошення протоколу про адміністративний проступок;
- 4) заслуховування осіб, які беруть участь у розгляді справи;
- 5) дослідження доказів;
- 6) вирішення клопотань.

Слід зазначити, що при слуханні справи орган (посадова особа) повинні з'ясувати ряд обставин, зокрема чи: 1) було вчинено адміністративний проступок; 2) винна дана особа в його вчиненні; 3) підлягає особа адміністративній відповідальності; 4) є обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність; 5) завдано майнової шкоди; 6) є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу; 7) є інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Під час слухання справи про адміністративний проступок здійснюється дослідження та оцінювання **доказів**, тобто **будь-яких фактичних даних, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність**

адміністративного проступку, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Поняття «докази» слід відмежовувати від поняття «джерело доказів». *Джерело доказів – це матеріальний носій певної інформації.* Так, протокол про адміністративний проступок є джерелом доказів, а відомості про час його складення, місце, дані про особу, яка вчинила проступок – це докази факту адміністративного проступку. Джерелами доказів, окрім протоколу про адміністративний проступок, можуть бути: пояснення особи, що притягується до відповідальності, свідка, потерпілого; висновок експерта; показання технічних приладів тощо.

Використання доказів нерозривно пов'язано із загальними правилами відносності та допустимості. За правилом *відносності* доказів висновок у справі може ґрунтуватися лише на фактичних даних, тобто на таких, що мають зв'язок із фактами предмета доведення, здатні підтверджувати наявність або відсутність доказуваних фактів (напр., показання технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, будуть доказами порушення ПДР). *Допустимість* доказів означає, що можуть бути використаними тільки ті відомості, яких отримано з дотриманням вимог законодавства, тобто: а) мають бути отриманими тільки уповноваженими особами; б) мають бути отриманими у порядку (способами та засобами), передбаченому законом (предмет проступку отримано у порядку його вилучення із складанням протоколу); в) мають бути дотриманими приписи законодавства щодо порядку здійснення конкретних дій (напр., адміністративне затримання не більше 3-х годин); г) мають бути зафіксованими належним чином відповідно до вимог законодавства (напр., протокол при особистому огляді).

Докази є досить різноманітними, що дає підстави їх *класифікувати* на види, зокрема: 1) *первісні* (напр., показання свідка-очевидця) і *похідні* (напри., показання свідка, що переказує розмову зі свідком-очевидцем); 2) *прямі* (напр., показання правопорушника, який визнає свою вину) і *непрямі* (напр., приналежність особі мисливської зброї ще не означає, що він винний у порушенні правил полювання у конкретному випадку); 3) *обвинувальні* (підтверджують винність правопорушника) і *виправдовувальні* (не підтверджують винність правопорушника); 4) *особисті* (напр., показання свідків,

пояснення потерпілого) і *речові* (напр., документи, предмети); 5) *показання* (пояснення) правопорушника, потерпілого, свідка; *висновок* експерта; *думка* фахівця; 6) *документальні* (напр., протокол, рапорт, пояснення) і *технічні* (напр., технічні прилади, що застосовуються поліцією для визначення швидкості руху транспортного засобу; стану сп'яніння водія).

Розгляд окремих адміністративних справ має свої особливості, які визначаються відповідними нормами КУпАП, зокрема розгляду справ про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті та про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), встановлюються ст.ст. 279¹–279⁸.

Особливість розгляду справи колегіальним органом полягає, зокрема, у тому, що у цьому разі ведеться *протокол*, в якому зазначаються: 1) дата і місце засідання; 2) найменування і склад органу, який розглядає справу; 3) зміст справи, що розглядається; 4) відомості про явку осіб, які беруть участь у справі; 5) пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду; 6) документи і речові докази, досліджені при розгляді справи; 7) відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження. Протокол засідання колегіального органу підписується головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

Третім етапом цієї стадії є *винесення постанови по справі*. Постанова виконавчого органу сільської, селищної, міської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі *рішення*.

За загальним правилом, постанова повинна *містити*: а) найменування органу (прізвище, ім'я та по батькові, посада посадової особи), який виніс постанову; б) дату розгляду справи; в) відомості про особу, стосовно якої розглядається справа (прізвище, ім'я та по батькові (за наявності), дата народження, місце проживання чи перебування; г) опис обставин, установлених під час розгляду справи; д) зазначення нормативного акта, що передбачає відповідальність за таке адміністративне правопорушення; ж) прийняте у справі рішення. Окрім зазначеного, у постановах, в окремих випадках, має

бути передбачено: а) розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування; б) вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Розглянувши справи про адміністративний проступок, орган (посадова особа) виносить одну з таких **постанов**:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24¹ КУпАП;
- 3) про закриття справи.

Постанова про закриття справи виноситья при оголошенні усно го зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокуророві, органу досудового розслідування, а також при наявності обставин, передбачених ст. 247 КУпАП.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи, а копія постанови протягом 3-х днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено, або в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. По справах про порушення митних правил копія постанови вручається особам, щодо яких її винесено, у порядку, встановленому МК України. У випадках, передбачених ст. 258 КУпАП, копія постанови уповноваженої посадової особи у справі про адміністративне правопорушення вручається особі, щодо якої її винесено, на місці вчинення правопорушення.

27.3.3. Оскарження постанови у справі про адміністративний проступок

Стадія оскарження постанови у справі про адміністративний проступок є факультативною стадією і може мати місце у разі реалізації суб'єктом провадження свого права на оскарження.

Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути *оскаржено*:

а) постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчі органи, що виконують їх повноваження) відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, встановленими КУпАП;

б) рішення виконавчого комітету (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчих органів, що викону-

ють їх повноваження) сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, встановленими КУпАП;

в) постанову іншого органу (посадовій особі) про накладення адміністративного стягнення, постанову по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимові – у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, встановленими КУпАП.

г) постанову інспектора з паркування про накладення адміністративного стягнення – в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному КАС України, з урахуванням особливостей, визначених КУпАП;

д) постанову державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель виконавчого органу сільської, селищної, міської ради про накладення адміністративного стягнення – у районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному КАС України, з урахуванням особливостей, встановлених КУпАП.

При цьому, скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом 3-х діб, надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати.

Скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом 10 днів з дня:

а) винесення постанови;

б) набрання постановою законної сили щодо постанов по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимові, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у т.ч. в автоматичному режимові, постанов у справі про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 132² КУпАП, та/або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимові фото-зйомки (відеозапису).

У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Після закінчення строку оскарження постанова адміністративного органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення набирає законної сили, за винятком постанов про: а) застосування стягнення, передбаченого ст. 26 КУпАП; б) адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у т.ч. зафіксованого в автоматичному режимові, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксованого за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимові; в) адміністративні правопорушення, передбачені ст. 132² КУпАП; г) порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованого в режимові фотозйомки (відеозапису); д) накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Скарга на постанову по справі про адміністративне правопорушення розглядається правомочними органами (посадовими особами) в 10-денний строк з дня її надходження, якщо інше не встановлено законами України. Орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких *рішень*:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Стосовно оскарження постанови судді у справі про адміністративний проступок слід зазначити, що вона може бути оскарженою протягом 10 днів з дня винесення постанови особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником, а також прокурором

у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 та ч. 1 ст. 287 КУпАП. Подана після закінчення цього строку апеляційна скарга повертається апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено. Апеляційна скарга подається до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом 3-х днів надсилає апеляційну скаргу разом із справою у відповідний апеляційний суд. Апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом 20 днів з дня надходження справи до суду.

За наслідками розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін;
- 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі;
- 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову;
- 4) змінити постанову.

27.3.4. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення

Заключною стадією провадження у справах про адміністративні проступки є виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, особливо з урахуванням того, що таке виконання є обов'язковим для всіх юридичних і фізичних осіб.

Не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом 3-х місяців з дня винесення. У разі оскарження постанови перебіг строку давності зупиняється до розгляду скарги. У разі відстрочки виконання постанови відповідно до ст. 301 КУпАП перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки. Слід зазначити, що законами України може бути встановлено й інші, більш тривалі строки для виконання постанов по справах про окремі види адміністративних правопорушень.

Виконання постанови про адміністративне стягнення має свої особливості у залежності від виду адміністративного стягнення, зокрема:

- 1) **попередження**: постанова виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом оголошення постанови по-

рушникові. Якщо постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виноситься під час відсутності порушника, йому вручається копія постанови у порядку і строки, передбачені ст. 285 КУпАП;

2) **штраф**: має бути сплачений порушником не пізніше як через 15 днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, крім випадків, передбачених ст.ст. 300¹, 300² КУпАП, а в разі оскарження такої постанови – не пізніше як через 15 днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення. У разі відсутності самостійного заробітку в осіб віком від 16 до 18 років, які вчинили адміністративне правопорушення, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють. Штраф вноситься порушником в установу банку України, за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. У разі несплати правопорушником штрафу в установленний строк, відповідна постанова надсилається для примусового виконання до органу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна у порядку, встановленому законом;

3) **оплатне вилучення предмета**: постанова виконується державним виконавцем. Предмет, вилучений на підставі постанови, здається державним виконавцем для реалізації у порядку, встановленому законом, а суми, виручені від його реалізації, передаються колишньому власникові з відрахуванням витрат, пов'язаних з проведінням виконавчих дій;

4) **конфіскація**: постанова виконується державними виконавцями у порядку, встановленому законом; здійснюється шляхом вилучення конфіскованого предмета і примусового безоплатного звернення цього предмета у власність держави;

5) **позбавлення спеціального права**: постанова про позбавлення права: а) керування транспортними засобами виконується посадовими особами органів Нацполіції; б) керування суднами виконується керівником ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері морського (внутрішнього водного) транспорту, його заступниками, керівником територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері морського (внутрішнього водного) транспорту, його заступниками, капітаном морського порту, його заступниками; в) полювання виконується зазначеними у

ч. 2 ст. 242 КУпАП посадовими особами органів мисливського господарства;

б) **громадські роботи**: постанова надсилається на виконання органу ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, не пізніше дня, наступного за днем набрання нею законної сили. Виконання стягнення у вигляді громадських робіт здійснюється шляхом залучення порушників до суспільно корисної праці, види якої визначаються органами місцевого самоврядування. Громадські роботи виконуються не більше як 4 години на день, а неповнолітніми – 2 години на день;

7) **виправні роботи**: постанова надсилається на виконання органу ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, не пізніше дня, наступного за днем набрання нею законної сили. Вони відбуваються за місцем постійної роботи порушника, а із заробітку порушника протягом строку відбування ним адміністративного стягнення провадяться відрахування в дохід держави у розмірові, визначеному постановою;

8) **суспільно корисні роботи**: постанова надсилається на виконання органу ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, не пізніше дня, наступного за днем набрання постановою законної сили; здійснюється шляхом залучення порушників до суспільно корисної праці, вид якої визначається відповідним органом місцевого самоврядування. За їх виконання порушникові нараховується плата за виконану ним роботу;

9) **адміністративний арешт**: постанова виконується негайно після її винесення. Осіб, підданих адміністративному арешту, тримають під вартою в місцях, що їх визначають органи Нацполіції. Під час адміністративного арешту арештовані піддаються особистому оглядові. Строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту;

10) **арешт з утриманням на гауптвахті**: постанова виконується негайно після її винесення. Під час арешту особи піддаються особистому оглядові. Порядок та умови утримання військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, заарештованих в адміністративному порядку, визначаються Міноборони України.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

Міжнародні нормативно-правові акти

1. **Статут ООН і Статут Міжнародного Суду**: міжнародний документ від 26.06.1945 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
2. **Загальна декларація прав людини** від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_015.
3. **Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини та громадянина**: Міжнародний документ від 04.11.1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. **Європейська конвенція про видачу правопорушників**: Міжнародний документ від 13.12.1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_033#Text.
5. **Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права** від 16.12.1966 р. Ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
6. **Про Декларацію про поліцію**: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) від 08.05.1979 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803/conv/.
7. **Кодекс поведінки службовців правопорядку**. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17.12.1979 р. URL: <http://ips.ligazakon.net.document/MU79004R>.
8. **Конвенція про права дитини**: Міжнародний документ від 20.11.1989 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_021.
9. **Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників: міжнародний документ** від 09.12.1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_044#Text.
10. **Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку**: прийняті XVIII Конгресом ООН з попередження злочинності та поведження з порушниками. Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_334/conv.
11. **Всесвітня декларація про забезпечення виживання, захисту та розвитку дітей**: міжнародний документ від 30.09.1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_075#Text.
12. **Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій**: Міжнародний документ від 06.05.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_040#Text.
13. **Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб**: Резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788.

14. *Типовий закон ЮНІСІТРАЛ про електронні підписи*: міжнародний документ від 05.07.2001 р. URL: [//zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_937#Text](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_937#Text) .
15. *Декларація 13 щодо спільної зовнішньої та безпекової політики*. Офіційний вісник Європейського Союзу. 2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text .
16. *Про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних)*: регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27.04.2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text .
17. *Про створення Органу європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC) та Агентства з підтримки BEREC (Офіс BEREC), внесення змін до Регламенту (ЄС) 2015/2120 та скасування Регламенту (ЄС) № 1211/2009*: Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1971 від 11.12.2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_012-18#Text .

Міжнародні, міждержавні договори, угоди

18. *Консолідована версія Договору про Європейський Союз*. Офіційний вісник Європейського Союзу. 2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text .
19. *Протокол № 10 до Договору про Європейський Союз «Щодо структурної співпраці, встановленої статтею 42 Договору про Європейський Союз»*. Офіційний вісник Європейського Союзу. 2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text .
20. *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони*: ратифікована 16.09.2014 р. Дата оновлення: 30.11.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text .
21. *Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Північна Македонія про умови взаємних поїздок громадян*: Угода від 12.07.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808_001-19#Text .

Конституції

22. *Конституція України* : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к-96вр> .
23. *Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим* : Закон України від 23.12.1998 р. Дата оновлення: 17.12.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-14> .

Кодекси

24. *Кодекс законів про працю України* від 10.12.1971 р. Дата оновлення: 15.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> .

25. *Кодекс України про адміністративні правопорушення* від 07.12.1984 р. № 8073-Х. Дата оновлення: 20.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> .

26. *Водний кодекс України* від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80> .

27. *Кримінальний кодекс України* від 05.04.2001 р. Дата оновлення: 15.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> .

28. *Земельний кодекс України* від 25.10.2001 р. № 2768-III. Дата оновлення: 10.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> .

29. *Сімейний кодекс України*: Закон України від 10.01.2002 № 2947-III Дата оновлення: 19.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> .

30. *Цивільний кодекс України* від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 01.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> .

31. *Господарський кодекс України* від 16.01.2003 р. Дата оновлення: 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> .

32. *Цивільний процесуальний кодекс України* від 18.03.2004 р. № 1618-IV. Дата оновлення: 21.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1618-15> .

33. *Кодекс адміністративного судочинства України* від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 10.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15> .

34. *Бюджетний кодекс України*: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Дата оновлення: 09.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> .

35. *Податковий кодекс України* від 02.12.2010 р. Дата оновлення: 10.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> .

36. *Повітряний кодекс України* від 10.05.2011 р. Дата оновлення: 15.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text> .

37. *Митний кодекс України* від 13.03.2012 р. Дата оновлення: 01.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> .

38. *Кримінальний процесуальний кодекс України* від 13.04.2012 р. Дата оновлення: 05.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> .

39. *Кодекс цивільного захисту України* від 02.10.2012 р. Дата оновлення: 19.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> .

40. *Виборчий кодекс України* від 19.12.2019 р. Дата оновлення: 05.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n2> .

Закони

41. *Основи законодавства про охорону здоров'я*: Закон України від 19.11.1992 р. № 82801-XII. Дата оновлення: 27.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> .
42. *Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи*: Закон України від 28.02.1991 р. Дата оновлення: Дата оновлення: 29.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text> .
43. *Про політичні партії в Україні*: Закон України від 05.04.1991 р. № 2365-III. Дата оновлення: 12.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> .
44. *Про свободу совісті та релігійні організації*: Закон України від 23.04.1991 р. № 987-XII. Дата оновлення: 15.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text> .
45. *Про державний кордон*: Закон України від 04.11.1991 р. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12> .
46. *Про оборону України*: Закон України від 06.12.1991 р. Дата оновлення: 01.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> .
47. *Про Збройні Сили України*: Закон України від 06.12.1991 р. Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> .
48. *Про оперативно-розшукову діяльність*: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> .
49. *Про військовий обов'язок і військову службу*: Закон України від 25.03.1992 р. Дата оновлення: 01.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> .
50. *Про Службу безпеки України*: Закон України від 25.03.1992 р. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> .
51. *Про об'єднання громадян*: Закон України від 16.06.1992 р. № 2460-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2460-12> (втратив чинність).
52. *Про природно-заповідний фонд України*: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. Дата оновлення: 08.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> .
53. *Про інформацію*: Закон України від 02.10.1992 р. Дата оновлення: 16.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> .
54. *Про охорону праці*: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. Дата оновлення: 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12> .
55. *Про статус народного депутата України*: Закон України від 17.11.1992 р. Дата оновлення: 20.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> .

56. *Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні*: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> .
57. *Про дорожній рух*: Закон України від 14.06.1993 р. № 3353-XII. Дата оновлення: 16.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text> .
58. *Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів*: Закон України від 23.11.1993 р. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> .
59. *Про Антимонопольний комітет України*: Закон України від 26.11.1993 р. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> .
60. *Про державну службу*: Закон України від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (втратив чинність).
61. *Про фізичну культуру і спорт*: Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-XII. Дата оновлення: 27.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12#Text> .
62. *Про державну таємницю* : Закон України від 21.01.1994 р. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> .
63. *Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення*: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. Дата оновлення: 14.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> .
64. *Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах*: Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР. Дата оновлення: 01.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр> .
65. *Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності*: Закон України від 14.10.1994 р. Дата оновлення: 01.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text> .
66. *Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину не-законними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду*: Закон України від 01.12.1994 р. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/94-%D0%B2%D1%80#Text> .
67. *Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі*: Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР. Дата оновлення: 06.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80#Text> .
68. *Про комітети Верховної Ради України*: Закон України від 04.04.1995 р. Дата оновлення: 13.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>
69. *Про виключну (морську) економічну зону України*: Закон України від 16.05.1995 р. Дата оновлення: 09.12.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95%D0%B2%D1%80#Text> .

70. *Про боротьбу з корупцією*: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР (не чинний).

71. *Про захист від недобросовісної конкуренції*: Закон України від 07.06.1996 р. Дата оновлення: 16.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236/96%D0%B2%D1%80#Text> .

72. *Про Рахункову палату* : Закон України від 02.07.1996 р. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> .

73. *Про рекламу*: Закон України від 03.07.1996 р. Дата оновлення: 10.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96%D0%B2%D1%80#Text> .

74. *Про захист від недобросовісної конкуренції*: Закон України від 07.07.1996 р. Дата оновлення: 16.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236/96%D0%B2%D1%80#Text> .

75. *Про звернення громадян*: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> .

76. *Про відпустки*: Закон України від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР. Дата оновлення: 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80> .

77. *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України від 21.05.1997 р. Дата оновлення: 10.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80>

78. *Про професійних творчих працівників та творчі спілки*: Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР. Дата оновлення: 01.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80#Text> .

79. *Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів*: Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80> .

80. *Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*: Закон України від 23.12.1997 р. Дата оновлення 16.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> .

81. *Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб*: Закон України від 04.03.1998 р. Дата оновлення: 17.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80> .

82. *Про Раду національної безпеки і оборони України*: Закон України від 05.03.1998 р. Дата оновлення: 29.09.2022 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> .

83. *Про столицю України - місто-герой Київ*: Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> .

84. *Про Стрйовий статут Збройних Сил України*: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 01.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-14> .

85. *Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України*: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 21.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14> .

86. *Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України*: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 02.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-14> .

87. *Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України*: Закон України від 24.03.1999 р. Дата оновлення: 21.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14> .

88. *Про місцеві державні адміністрації*: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> .

89. *Про Національний банк України*: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. Дата оновлення: 19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> .

90. *Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності*: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. Дата оновлення: 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text> .

91. *Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування*: Закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV. Дата оновлення: 02.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14> .

92. *Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим*: Закон України від 02.03.2000 р. Дата оновлення: 02.12.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-14> .

93. *Про державні нагороди України*: Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III. Дата оновлення: 02.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1549-14#Text> .

94. *Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону*: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. Дата оновлення: 15.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1835-14> .

95. *Про охорону культурної спадщини*: Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III. Дата оновлення: 31.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14> .

96. *Про банки і банківську діяльність*: Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. Дата оновлення: 01.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14> .

97. *Про захист економічної конкуренції*: Закон України від 11.01.2001 р. Дата оновлення: 06.10.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#Text> .

98. *Про громадянство України*: Закон України від 18.01.2001 р. Дата оновлення: 19.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text> .

99. *Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства*: Закон України від 18.01.2001 р. № 3773-VI. Дата оновлення 15.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text> .

100. *Про службу в органах місцевого самоврядування*: Закон України від 07.06.2001 р. Дата оновлення: 01.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> .

101. *Про внесення змін до Закону України «Про ветеринарну медицину»*: Закон України від 15.11.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2775-14#Text> .

102. *Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України*: Закон України від 07.03.2002 р. Дата оновлення: 01.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14> .

103. *Про статус депутатів місцевих рад*: Закон України від 11.07.2002 р. Дата оновлення: 16.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> .

104. *Про Державний Гімн України*: Закон України від 06.03.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-15> .

105. *Про боротьбу з тероризмом*: Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV. Дата оновлення: 12.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> .

106. *Про державну прикордонну службу України*: Закон України від 03.04.2003 р. Дата оновлення: 02.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> .

107. *Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань*: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. Дата оновлення: 19.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> .

108. *Про електронні документи та електронний документообіг*: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. Дата оновлення: 01.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15> .

109. *Про державний контроль за використанням та охороною земель*: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. Дата оновлення: 26.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> .

110. *Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування*: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. Дата оновлення: 02.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> .

111. *Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності*: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. Дата оновлення: 19.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> .

112. *Про державну спеціальну службу транспорту*: Закон України від 05.02.2004 р. Дата оновлення: 03.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-15> .

113. *Про Центральну виборчу комісію*: Закон України від 30.06.2004 р. Дата оновлення: 02.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text>.

114. *Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень*: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. Дата оновлення: 25.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15/conv#Text>.

115. *Про Державну кримінально-виконавчу службу України*: Закон України від 23.06.2005 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> .

116. *Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності*: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. Дата оновлення: 10.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15> .

117. *Про Службу зовнішньої розвідки України*: Закон України від 01.12.2005 р. Дата оновлення: 23.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-15#Text> .

118. *Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ*: Закон України від 22.02.2006 р. Дата оновлення: 03.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15>.

119. *Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України*: Закон України від 23.02.2006 р. Дата оновлення: 17.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15> .

120. *Про цінні папери та фондовий ринок*: Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV. Дата оновлення: 28.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15> .

121. *Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини*: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477. Дата оновлення: 02.12.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> .

122. *Про управління об'єктами державної власності*: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. Дата оновлення: 16.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-1#Text> .

123. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Дата оновлення: 29.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> .

124. *Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту*: Закон України від 05.03.2009 р. Дата оновлення: 03.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-17#Text> .

125. *Про прикордонний контроль*: Закон України від 05.11.2009 р. Дата оновлення: 05.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text> .

126. *Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності*: Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI. Дата оновлення: 10.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17> .

127. *Про Регламент Верховної Ради України*: Закон України від 10.02.2010 р. Дата оновлення: 07.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> .

128. *Про захист персональних даних*: Закон України від 01.06.2010 р. Дата оновлення: 30.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> .

129. *Про Кабінет Міністрів України*: Закон України від 07.10.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2591-17> (не чинний).

130. *Про доступ до публічної інформації*: Закон України від 13.01.2011 р. Дата оновлення: 31.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> .

131. *Про регулювання містобудівної діяльності*: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. Дата оновлення: 27.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303817/conv#n250> .

132. *Про центральні органи виконавчої влади*: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> .

133. *Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим*: Закон України від 16.06.2011 р. № 3530-VI. Дата оновлення: 01.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530-17> .

134. *Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту*: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Дата оновлення 04.02.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text> .

135. *Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства*: Закон України від 22.09.2011 р. Дата оновлення: 15.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text> .

136. *Про Фонд державного майна України*: Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17> .

137. *Про громадські об'єднання*: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4572-17> .

138. *Про благодійну діяльність та благодійні організації*: Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI. Дата оновлення: 16.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text> .

139. *Про зайнятість населення*: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. Дата оновлення: 15.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> .

140. *Про адвокатуру та адвокатську діяльність*: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. Дата оновлення: 16.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> .

141. *Про екстрену медичну допомогу*: Закон України від 05.07.2012 р. № 5081. Дата оновлення: 30.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17#Text> .

142. *Про адміністративні послуги*: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> .

143. *Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні*: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI. Дата оновлення: 30.05.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>.

144. *Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус*: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. Дата оновлення: 24.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17> .

145. *Про Кабінет Міністрів України*: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62> .

146. *Про Національну гвардію України*: Закон України від 13.03.2014 р. Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> .

147. *Про відновлення довіри до судової влади в Україні*: Закон України від 08.04.2014 р. Дата оновлення: 05.01.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18> .

148. *Про вищу освіту*: Закон України від 01.07.2014 р. Дата оновлення: 02.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> .

149. *Про очищення влади*: Закон України від 16.09.2014 р. Дата оновлення: 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> .

150. *Про запобігання корупції*: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 03.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> .

151. *Про прокуратуру*: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> .

152. *Про Національне антикорупційне бюро України*: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 10.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> .

153. *Про військово-цивільні адміністрації*: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> .

154. *Про ліцензування видів господарської діяльності*: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#top>.

155. *Про правовий режим воєнного стану*: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Дата оновлення: 29.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> .

156. *Про Національну поліцію*: Закон України від 02.07.2015 р. Дата оновлення: 15.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> .

157. *Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції*: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19>.

158. *Про Рахункову палату*: Закон України від 02.07.2015 р. Дата оновлення 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> .

159. *Про Державне бюро розслідування*: Закон України від 12.11.2015 р. Дата оновлення: 30.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> .

160. *Про наукову і науково-технічну діяльність*: Закон України від 25.11.2015 р. № 848-VIII. Дата оновлення: 01.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> .

161. *Про державну службу*: Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> .

162. *Про публічні закупівлі*: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

163. *Про судоустрій і статус суддів*: Закон України від 02.06.2016 р. Дата оновлення: 18.08.2022 р. Дата оновлення: 23.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> .

164. *Про виконавче провадження*: Закон України від 02.06.2016 р. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> .

165. *Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг*: Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII. Дата оновлення: 16.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19> .

166. *Про Вищу раду правосуддя*: Закон України від 21.12.2016 р. Дата оновлення 05.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19> .

167. *Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин*: Закон України від 18.05.2017 р. № 2042-VIII. Дата оновлення: 27.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text> .

168. *Про Конституційний суд України*: Закон України від 13.07.2017 р. Дата оновлення: 11.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> .

169. *Про освіту*: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Дата оновлення: 01.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> .

170. *Про електронні довірчі послуги*: Закон України від 05.10.2017 р. Дата оновлення: 1.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> .

171. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів*: Закон України від 07.12.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-19#Text> .

172. *Про запобігання та протидію домашньому насильству*: Закон України від 07.12.2017 р. № 2229-VIII. Дата оновлення: 31.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text> .

173. *Про Дисциплінарний статут Національної поліції України*: Закон України від 15.03.2018 р. Дата оновлення: 01.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> .

174. *Про дипломатичну службу*: Закон України від 07.06.2018 р. Дата оновлення: 05.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> .

175. *Про основи національної безпеки України*: Закон України від 21.06.2018 р. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> .

176. *Про правовий статус осіб, зниклих безвісти*: Закон України від 12.07.2018 р. Дата оновлення: 02.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19> .

177. *Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення офіційної публікації законів України та інших нормативно-правових актів*: Закон України від 02.10.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2578-viii#Text> .

178. *Про забезпечення функціонування української мови як державної*: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> .

179. *Про оренду державного та комунального майна*: Закон України від 03.10.2019 р. № 157-IX. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#top> .

180. *Про правовий режим надзвичайного стану*: Закон України від 16.03.2000 р. Дата оновлення: 23.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> .

181. *Про розвідку*: Закон України від 17.09.2020 р. Дата оновлення: 30.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20/sp:max50:nav7:font2#Text> .

182. *Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій*: Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX. Дата оновлення: 17.11.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX> .

183. *Про Бюро економічної безпеки України*: Закон України від 28.01.2021 р. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> .

184. *Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні*: Закон України від 15.07.2021 р. № 1667-IX. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-20#Text>.

185. *Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг*: Закон України від 15.07.2021 р. № 1689-IX. Дата оновлення: 01.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20> .

186. *Про медіацію*: Закон України від 16.11.2021 р. № 1875-IX. Дата оновлення: 16.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20> .

187. *Про адміністративну процедуру*: Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> . Набирає чинності з 15.12.2023 р.

188. *Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки*: Закон України від 20.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.

189. *Про управління відходами*: Закон України від 20.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text> (набирає чинності з 09.07.2023 р.).

190. *Про лікарські засоби*: Закон України від 28.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-20> .

191. *Про офіційну статистику*: Закон України від 16.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2524-20#Text>.

192. *Про систему громадського здоров'я*: Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text> .

193. *Про поштовий зв'язок*: Закон України від 03.11.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2524-20#Text> .

194. *Про авторське право і суміжні права*: Закон України від 01.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-20#Text>.

195. *Про Національну програму інформатизації*: Закон України від 01.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/tt1001y2022/page>.

196. *Про медіа*: Закон України від 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20> .

197. *Про національні меншини (спільноти) України*: Закон України від 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/tt1001y2022/page> (набирає чинності з 01.07.2023 р.).

198. *Про колективні угоди та договори*: Закон України від 23.02.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/tt1001y2023/page> (не набрав чинності).

Рішення ЄСПЛ

199. *Рішення Європейського суду з прав людини «Швидка проти України»* від 30.10.2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a40#Text.

200. *Рішення ЄСПЛ у справі «Волохи проти України»* (Заява № 23543/02) від 02.11.2006 р.. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_138.

201. *Рішення ЄСПЛ у справі «Михайлюк та Петров проти України»* (Заява № 11932/02) від 10.12.2009 р.. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_500#Text.

202. *Рішення ЄСПЛ «Лучанінова проти України»* (Заява № 16347/02) від 09.09.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_788#Text.

Постанови ВРУ, розпорядження Голови ВРУ

203. *Перелік видів майна, що не може без особливого дозволу перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України*: Постанова Верховної Ради України від 17.06.1992 р. № 2471-XII. Дата оновлення: 24.01.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2471-12#Text>.

204. *Про Консультативну раду з питань інформатизації при Верховній Раді України*: Постанова ВРУ від 04.08.1998 р. № 77/98-ВР. Дата оновлення: 11.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77/98-%D0%B2%D1%80#Text>.

205. *Про структуру апарату Верховної Ради України*: Постанова ВРУ від 20.04.2000 р. Дата оновлення: 18.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-14>.

206. *Про затвердження Положення про секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України*: Розпорядження Голови ВРУ від 22.02.2008 р. Дата оновлення: 24.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/304/08-%D1%80%D0%B3>.

207. *Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України*: Розпорядження Голови ВРУ від 25.08.2011 р. Дата оновлення: 07.10.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>.

208. *Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції*: Постанова ВРУ від 29.07.2022 р. № 2483-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-20#Text>.

Укази Президента України

209. *Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади:* Указ Президента від 03.10.1992 р. № 493. Дата оновлення: 21.05.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/92#Text>.

210. *Про Порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності:* Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97. Дата оновлення: 23.11.2007 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/503/97>.

211. *Про склад Кабінету Міністрів України:* Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1574/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1574/99#Text>.

212. *Про почесні звання України:* Указ Президента України від 29.06.2001 р. № 476/2001. Дата оновлення: 05.07.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476/2001#Text>

213. *Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України:* Указ Президента України від 15.11.2006 р. № 970/2006. Дата оновлення: 15.04.2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>.

214. *Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування:* Указ Президента України від 07.02.2008 р. Дата оновлення: 07.02.2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>.

215. *Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України:* Указ Президента України від 29.12.2009 р. Дата оновлення: 01.09.2017 р. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009>.

216. *Про Стратегію сталого розвитку:* Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.

217. *Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України:* Указ Президента України від 28.08.2015 р. № 523/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523/2015>.

218. *Положення про Офіс Президента України:* Указ Президента України від 25.06.2019 р. Дата оновлення: 17.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019>

219. *Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки:* Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

220. *Про відзнаку Президента України «За оборону України»:* Указ Президента України від 05.08.2022 р. № 559/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559/2022#Text>

Рішення і постанови Конституційного Суду України

221. *У справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи):* Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп. Дата оновлення: 25.11.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text>.

222. *У справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації):* Рішення Конституційного Суду України від 13.12.2001 р. № 18-рп/2001 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v018p710-01>.

223. *У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання):* Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.

224. *У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес):* Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. № 18-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v018p710-04>.

225. *У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування):* Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07/sp:max50:nav7:font2>.

226. *У справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху):* Рішення КСУ від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#Text>.

227. *У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання):* Рішення КСУ від 11.10.2011 р. № 10-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11#Text> .

Рішення і постанови Верховного Суду України

228. *Рішення Верховного Суду від 02.09.2019 № Пз/9901/10/19 (№ 520/3939/19) «Щодо оподаткування самозайнятої особи, яка одночасно зареєстрована як ФОП».* URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_10_19 .

229. *Постанова Верховного Суду від 02.03.2021 р. у справі № 640/1171/19.* URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=95277935&red=10003627d9f9a6f11a7d0074db304eb6183d2&d=5> .

Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України

230. *Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення:* Постанова КМУ від 10.08.1992 р. № 459. Дата оновлення: 14.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%B> .

231. *Про затвердження Положення про дозвільну систему:* Постанова КМУ від 12.10.1992 р. № 576-92-п. Дата оновлення 12.10.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-п#Text> .

232. *Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади:* Постанова КМУ від 28.12.1992 р. № 731. Дата оновлення: 30.09.2022. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF> .

233. *Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток:* Постанова КМУ від 27.04.1994 р. № 250. Дата оновлення: 01.05.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-94-%D0%BF> .

234. *Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах:* Постанова КМУ від 01.12.1994 р. № 804. Дата оновлення: 06.08.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF> .

235. *Про Правила дорожнього руху:* Постанова КМУ від 10.10.2001 р. № 1306. Дата оновлення: 02.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001%D0%BF/conv> .

236. *Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування*: Постанова КМУ від 24.10.2001 р. № 1386. Дата оновлення: 24.10.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1386-2001-%D0%BF> .

237. *Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування*: Постанова КМУ від 26.10.2001 р. № 1440. Дата оновлення: 18.08.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-%D0%BF> .

238. *Про затвердження Порядку накладення стягнень за порушення законодавства про захист прав споживачів*: Постанова КМУ від 17.08.2002 р. Дата оновлення : 14.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1177-2002-%D0%BF#Text> .

239. *Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу*: Постанова КМУ від 26.05.2004 р. Дата оновлення: 04.10.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693-2004-%D0%BF#Text> .

240. *Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів*: Постанова КМУ від 09.03.2006 р. № 268. Дата оновлення: 26.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF> .

241. *Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України*: Постанова КМУ від 18.07.2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> .

242. *Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України*: Постанова КМУ від 17.06.2009 р. Дата оновлення: 12.12.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF> .

243. *Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України*: Постанова КМУ від 12.08.2009 р. Дата оновлення: 30.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF> .

244. *Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю*: Постанова КМУ від 23.05.2011 р. № 553. Дата оновлення: 03.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#Text> .

245. *Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади*: Постанова КМУ від 25.05.2011 р. № 563. Дата оновлення: 03.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> .

246. *Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації*: Постанова КМУ від 26.09.2012 р. Дата оновлення 06.06.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%D0%BF#Text> .

247. *Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги*: Постанова КМУ від 30.01.2013 р. № 44. Дата оновлення 30.01.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-п#п17> .

248. *Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг*: Постанова КМУ від 20.02.2013 р. № 118. Дата оновлення 04.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п#Text> .

249. *Про віднесення посади адміністратора до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування*: Розпорядження КМУ від 24.04.2013 р. № 265-р. Дата оновлення: 11.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2013-%D1%80> .

250. *Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення*: Постанова КМУ від 17.07.2013 р. Дата оновлення: 17.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2013-%D0%BF#Text> .

251. *Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України*: Постанова КМУ від 02.07.2014 р. № 228 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> .

252. *Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України*: Постанова КМУ від 16.10.2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> .

253. *Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України*: Постанова КМУ від 16.10.2014 р. Дата оновлення: 28.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF> .

254. *Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень*: Постанова КМУ від 25.12.2015 р. № 1127. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text> .

255. *Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби*: Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення: 10.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#Text> .

256. *Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби*: Постанова КМУ від 25.03.2016 р. № 246. Дата оновлення: 06.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> .

257. *Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями* : Постанова КМУ від 20.04.2016 р. Дата оновлення: 15.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text> .

258. *Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»*: Постанова КМУ від 22.07.2016 р. Дата оновлення: 06.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> .

259. *Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України*: Постанова КМУ від 22.07.2016 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF#n8> .

260. *Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України*: Постанова КМУ від 19.04.2017 р. № 275. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text> .

261. *Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні*: Розпорядження КМУ від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text/> .

262. *Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації*: Розпорядження КМУ від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80> .

263. *Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі*: Постанова КМУ від 10.11.2017 р. № 833. Дата оновлення: 19.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/833-2017-%D0%BF> .

264. *Про затвердження Порядку проведення гендерно-правової експертизи*: Постанова КМУ від 28.11.2018 р. № 997. Дата оновлення: 21.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF#Text> .

265. *Деякі питання цифрового розвитку*: Постанова КМУ від 30.01.2019 р. № 56. Дата оновлення: 05.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text> .

266. *Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад*: Постанова КМУ від 06.02.2019 р. № 106. Дата оновлення: 02.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> .

267. *Положення про Міністерство цифрової трансформації України*: Постанова КМУ від 18.09.2019 р. № 856. Дата оновлення: 11.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> .

268. *Положення про Єдину систему опрацювання звернень*: Постанова КМУ від 27.11.2019 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF> .

269. *Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг*: Постанова КМУ від 04.12.2019 р. № 1137. Дата оновлення: 04.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-p#Text> .

270. *Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження*: Постанова КМУ від 04.12.2019 р. Дата оновлення: 01.09.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#Text> .

271. *Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних*: Постанова КМУ від 11.12.2019 р. № 1165. Дата оновлення: 11.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-2019-%D0%BF#Text>.

272. *Про затвердження Умов оплати праці членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби*: Постанова КМУ від 24.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1169-2019-%D0%BF#Text> .

273. *Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження*: Постанова КМУ від 22.04.2020 р. № 292. Дата оновлення: 26.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/292-2020-%D0%BF#top>.

274. *Про затвердження Порядку подання, розгляду скарг та пропозицій стосовно організації та проведення аукціонів щодо передачі в оренду державного та комунального майна*: Постанова КМУ від 15.07.2020 р. № 647. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2020-%D0%BF#Text>.

275. *Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади*: Постанова КМУ від 13.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29-2023-%D0%BF#Text>.

276. *Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері енергоефективності*: Постанова КМУ від 14.02.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2023-%D0%BF#Text>.

277. *Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади*: Постанова КМУ від 21.02.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-2023-%D0%BF#Text> (набрання чинності відбудеться 07.05.2023 р.).

278. *Деякі питання Українського молодіжного фонду*: Постанова КМУ від 28.02.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-2023-%D0%BF#Text>.

279. *Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*: Постанова КМУ від 04.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

280. *Деякі питання підвищення обороноздатності держави на період воєнного стану в Україні*: Постанова КМУ від 30.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2023-%D0%BF#Text> .

281. *Питання функціонування територіальних органів Національного агентства України з питань державної служби*: Постанова КМУ від 07.04.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-2023-%D0%BF#Text>.

Накази центральних органів виконавчої влади

282. *Правила державної реєстрації актів цивільного стану*: наказ Мін'юсту України від 18.10.2000 р. № 52/5. Дата оновлення: 24. 12. 2010 р. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/211215_592725 .

283. *Про затвердження Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації*: наказ Мін'юсту України 12.04.2005 р. № 34/5. Дата оновлення: 04.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#n16> .

284. *Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи*: наказ Мін'юсту України 18.03.2015 р. № 383/5. Дата оновлення: 01.12.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15#Text> .

285. *Про затвердження Положення про патрульну службу МВС*: наказ МВС від 02.07.2015 р. № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15#Text>.

286. *Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України*: наказ МВС України від 26.01.2016 р. № 50. Дата оновлення: 16.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16#n17> .

287. *Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи*: наказ Мін'юсту України від 09.02.2016 р. № 359/5 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0200-16> .

288. *Про затвердження Інструкції із заходів безпеки при повожденні зі зброєю*: наказ МВС України від 17.02.2016 р. Дата оновлення: 15.03.2016. № 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1125-11#Text> .

289. *Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу*: наказ НАДС від 03.03.2016 р. Дата оновлення: 01.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text> .

290. *Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців*: наказ НАДС від 15.04.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0567-16> .

291. *Правила пропускового режиму на території апарату Міністерства внутрішніх справ України*: наказ МВС України від 22.04.2016 р. № 318. Дата оновлення: 26.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0716-16#Text> .

292. *Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби*: схвалений на засіданні Комісії з питань вищого корпусу державної служби 28.07.2016 р. Дата оновлення: 19.11.2020 р. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisija%20A/2020/Reglament/reglament.pdf> .

293. *Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування*: наказ

НАДС від 05.08.2016 р. Дата оновлення: 04.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> .

294. *Про затвердження Положення про Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування*: наказ НАДС від 16.02.2017 р. Дата оновлення: 18.04.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0036859-17/conv> .

295. *Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад*: наказ МВС від 28.07.2017 р. № 650. Дата оновлення: 03.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#n14> .

296. *Про затвердження Інструкції про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян*: наказ Центрального управління СБУ від 10.04.2018 № 532. Дата оновлення 22.05.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0546-18> .

297. *Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування*: наказ НАДС від 07.11.2019 р. № 203-19. Дата оновлення: 07.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19> .

298. *Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування*: наказ НАДС від 26.11.2019 р. № 211-19. Дата оновлення: 23.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-20> .

299. *Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру*: наказ Мін'юсту України 31.07.2000 р. № 32/5. Дата оновлення: 16.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0458-00#Text> .

300. *Про утворення колегії Національного агентства України з питань державної служби*: наказ НАДС від 31.08.2020 р. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-utvorennya-kolegiyi-nacionalnogo-agentstva-ukrayini-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi> .

301. *Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції*: наказ НАБУ від 27.05.2021 р. № 277/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#n14> .

Методичні матеріали центрального органу виконавчої влади

302. *Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства*: Роз'яснення Мін'юсту України від 24.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/n0016323-11> .

303. *Про затвердження змін до Роз'яснення щодо застосування окремих положень закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю»: Роз'яснення НАЗК від 08.02.2019 р. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/roz-yasnennya-vid-03-02-2021-1-shhodo-zastosuvannya-okremyih-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi-stosovno-zahodiv-finansovogo-kontrolyu-podannya-deklaratsij-ta-povidomlen-pro-suttyevi/>.*

Спеціальна література

304. *Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017.*

305. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. За-рубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003.*

306. *Адміністративна реформа для людини: наук.-практ. нарис. І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, В. П. Тимошук та ін.; за заг. ред. І. Б. Коліушка. Київ: Центр політико-правових реформ, 2001. 72 с.*

307. *Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упор. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003.*

308. *Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / ред. колегія: В. Б. Авер'янов. Київ: Юрид. думка, 2004.*

309. *Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 495 с.*

310. *Адміністративне право України. Повний курс: навч. посіб. Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.*

311. *Біла В. Р.* Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2011. 192 с.

312. *Біла В. Р.* Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека.* 2019. № 4(75). С. 43-48.

313. *Біла-Тіунова Л. Р.* Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса, Фенікс, 2011. 540 с.

314. *Біла-Тіунова Л. Р.* Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса: Фенікс, 2020. 628 с.

315. *Біла-Тіунова Л. Р.* Сутнісно-правова характеристика дисциплінарного провадження щодо державних службовців як інститут службового права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2019. № 50. Т. 3. С. 56-61.

316. *Біла-Тіунова Л. Р.* Захист права на державну службу: концептуальні положення у сучасному цифровому вимірі. *Адміністративістика в*

умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 481-521.

317. *Біла-Тіунова Л. Р., Білоус-Осінь Т. І.* Адміністративно-правовий статус громадянина України. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 4. С. 64-68.

318. *Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М.* Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.

319. *Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І.* Юридичні особи публічного права як суб'єкти публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 145-148. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-3/32>.

320. *Біла-Тіунова Л. Р., Фролова Є. І.* Змістовна характеристика функцій юридичних осіб публічного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. С. 236-239.

321. *Біла-Тіунова Л. Р., Даниленко Ю. С., Негара Р. В.* Службове право України: навч.-метод. посіб. Одеса: Фенікс, 2022. 360 с.

322. *Біла-Тюріна Ю. З.* Особливості надання електронних публічних послуг Національною поліцією України. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 405-444.

323. *Білокур Є. І.* Класифікація та дескрипція функцій публічного адміністрування. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 2. С. 44-54.

324. *Білокур Є. І., Маслова Я. І.* Нормативні акти публічної адміністрації в системі джерел адміністративного права України: загально-теоретичний аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 187-190.

325. *Білокур Є. І., Маслова Я. І.* Державне регулювання як складова змісту публічного адміністрування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 444-452.

326. *Білокур Є. І.* The Definition Of Public Administration: Towards A Framework For Analysis. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 4. С. 107-111.

327. *Білоус-Осінь Т. І.* Публічне адміністрування у сфері наукової діяльності. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 3. С. 57-60.

328. *Білоус-Осінь Т. І.* Наукова діяльність як об'єкт публічного адміністрування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 3. С. 109-114.

329. *Білоус-Осінь Т. І.* Міністерство освіти та науки України як уповноважений суб'єкт у сфері наукової діяльності. Наукові праці НУ «ОЮА»: зб. наук. праць. 2021. С. 20-27.

330. *Білоус-Осінь Т. І.* Цифровий концепт трансформації публічного адміністрування у сфері наукової діяльності. Адміністративістика в умо-

вах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С.43-79.

331. *Білоус-Осінь Т. І.* Центральні органи виконавчої влади, утворені як інспекції в системі суб'єктів публічної адміністрації. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 10. С. 393-395.

332. *Бевзенко В. М.* Публічне правонаступництво: сутність, процедури та особливості. *Адміністративне право і процес.* 2014. № 1 (7). URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/251-publichne-pravonastupnytstvo-sutnist-protsedura-ta-osoblyvosti-bevzenko-v-m>.

333. *Бевзенко В. М.* Процедури реалізації повноважень учасників земельних відносин. *Адміністративне право і процес. Земельне адміністративне право.* 2014. № 9. С. 61.

334. *Бедний О. І.* Організаційно-правові засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 209 с.

335. *Богдан Л. М.* Правові підстави опитування та допиту громадян України. URL: <https://legalitas.com.ua/ua/ukr-l-m-bogdan-pravovi-pidstavi-opituvannya-ta-dopitu-gromadyan-ukra%D1%97ni/>.

336. *Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М.* Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків: Право, 2017.

337. *Васильєв Л. С.* Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. Харків: Одіссея, 2002. 288 с.

338. *Винницький А.* Вчення про суб'єктивні публічні права і «державно-управлінський підхід» у науці. *Право і політика.* 2018. № 12. С. 27–40.

339. *Грибок І. О.* Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Київ, 2006. 19 с.

340. *Даниленко Ю. С.* Поняття та принципи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби. *Юридичний вісник.* Одеса, 2016. № 4. С. 75–81.

341. *Даниленко Ю. С.* Правила етичної поведінки державних службовців: поняття та сутність. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».* 2019. № 2. С. 54–64.

342. *Даниленко Ю. С.* Управління кадровим потенціалом у державній службі. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 523-556.

343. *Демський Е. Ф.* Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

344. *Державне управління в Україні:* навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. Київ: НАН України. Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького, 1999.

345. *Державне управління: теорія і практика* / за заг. ред. проф. Авер'янова В. Б. Київ: Юрінком Інтер, 1998.
346. *Довідник працівника Національної поліції*: методичні рекомендації. Дніпропетровськ. 2017.
347. *Добровольська Н. В.* Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція*. 2020. № 3 (28). С. 28-34.
348. *Добровольська Н. В., Халходера О. П.* Офіс Президента України як державний орган (у контексті антикорупційного законодавства). *Держава та регіони*. Серія «Право». 2020. № 2 (68). С. 82-90. URL: http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/2_2020/16.pdf.
349. *Завальна Ж. В.* Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин : монографія. Суми : Мрія, 2010. 360 с.
350. *Загальне адміністративне право*: підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015.
351. *Закаленко О. В., Большакова О. В.* Класифікація як метод наукового дослідження адміністративних процедур: поняття, мета, застосування. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. Чернівці, 2021. № 3. С. 61-66.
352. *Закаленко О. В.* Трансформація правової категорії «адміністративний позов» крізь призму міжнародно-правових стандартів про захист прав людини. *Юридичний вісник*. 2022. № 5. С. 81-90.
353. *Кадигроб С.* Антикорупційні обмеження: подарунки. Визначення мінімальної ринкової ціни. *Держслужбовець*. 2015. № 5. <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7888.html> .
354. *Кандзюба С. П., Кравцов О. В.* Інформаційно-аналітична система «Звернення громадян» як інструмент громадського контролю. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik /2011-02\(6\)/11kspigk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik /2011-02(6)/11kspigk.pdf) .
355. *Ківалов С. В., Біла Л. Р.* Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. 2-е вид. перероб. і допов. Одеса: Юрид. л-ра, 2002.
356. *Картузова І. О., Осадчий А. Ю.* Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. 299 с.
357. *Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В.* Адміністративний процес (загальна частина): навч. посіб. (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) Одеса, 2019. 224 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12478>.
358. *Ківалов С. В.* Особливості врегулювання публічно-правових спорів за участю судді. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3. С. 88-96.
359. *Ківалов С. В.* Понятійно-термінологічна характеристика публічного адміністрування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 98-106.

360. **Ківалов С. В.** Цифровізація освіти – сучасний тренд і суспільний захід: досвід України. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. Одеса, 2022. Вип. 70. С. 5-9.

361. **Ківалов С. В.** Щодо системності адміністративно-правового мислення в умовах розвитку цифровізаційних векторів врядування. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 5-42.

362. **Коваленко А. В.** Поняття поліцейської діяльності та підходи до його розуміння в праві (кримінологічний аспект). *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. Серія «Право». 2019. Вип. 54.

363. **Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар** / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. 2-е вид., допов. Київ: Юстініан, 2009.

364. **Козачук Д. А.** Заохочувальні адміністративні процедури : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 202 с.

365. **Козачук Д. А.** Категорія «процесуальний режим» в теорії адміністративної процесуальної форми. *Проблеми публічного і приватного права*. 2017. № 5. С. 173-178.

366. **Козачук Д. А., Тодошак О. В.** Публічно-правові спори: сучасні механізми врегулювання в Україні та світі. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 2. С. 64-73.

367. **Козачук Д. А.** Адміністративне судочинство: виклики цифровізації. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 151-184.

368. **Колпаков В. К.** Адміністративне право України: підручник. Київ. 1999.

369. **Колпаков В. К.** Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2000.

370. **Колпаков В. К.** Парадигма «поняття адміністративного права»: зміст і новели в системі універсалій. Питання адміністративного права. Кн. 3 / відп. за вид. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2019. С. 48-75.

371. **Колпаков В. К., Кузьменко О. В.** Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

372. **Конституційне право України: прагматичний курс** : навч. посіб. Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Юрид. л-ра. 2017.

373. **Корнута Л. М.** Принципи лояльності в державній службі : теоретико-правова характеристика та перспективи розвитку. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 1. Ст. 91-96.

374. **Корнута Л. М.** Щодо питання реалізації правонаступництва в державній службі. *Правові новели*. 2020. № 11. С. 188-195.

375. **Корнута Л. М.** Актуальні питання розвитку професійної компетентності державного службовця : зарубіжні практики та шляхи удосконалення в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. № 21. С. 88–93.

376. **Корнута Л. М.** Правове регулювання та практичні особливості професійної діяльності службовців міграційних органів в умовах цифровізації. *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика* : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 556-594.

377. **Корнута Л. М.** Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 2. С. 64–69.

378. **Корнута Л. М.** Сучасні підходи до модернізації правоохоронної системи в умовах цифрової трансформації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2022. № 56. С. 122-126.

379. **Косиця О.** «Поліцейська діяльність» як наукова категорія. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1.

380. **Костюкевич О. К.** Про функції права громадян на звернення. *Право і Безпека*. 2009. № 1.

381. **Кузьменко О. В.** Курс адміністративного процесу: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2012.

382. **Куйбіда Р. О.** Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці. *Право України*. 2009. № 3. С. 76-86.

383. **Курс адміністративного права України**: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. / за ред. В. К. Колпакова. Київ.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

384. **Курс цивільного процесу**: підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. Харків: Право, 2011.

385. **Лагода О. С.** Адміністративний розсуд та межі його застосування. *Право України*. 2006. № 12. С.109-113.

386. **Ліпкан В. А.** Правовий статус РНБОУ у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 12. С. 4-8.

387. **Лученко Д. В.** Про теоретичні і практичні проблеми розвитку інституту оскарження в адміністративному праві України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук праць. Харків: Право, 2012. Вип. 23. 360 с.

388. **Лученко Д. В.** Про предмет оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 13. С. 103-108.

389. **Малиновський В. Я.** Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 160 с.

390. *Мандюк О. О.* Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2017. 213 с.
391. *Маслова Я. І.* Адміністративний нагляд: сутність та процедура застосування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип.1. С.83-86.
392. *Маслова Я. І.* Національна поліція як суб'єкт публічної адміністрації. *Juris Europensis Scientia*. № 3. 2020. С. 115-119.
393. *Маслова Я. І.* Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 213-216.
394. *Маслова Я. І.* Процедура моніторингу способу життя працівників Національного агентства запобігання корупції. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 5. С. 59-62.
395. *Маслова Я. І.* Цифрова модифікація діяльності Національного агентства України з питань запобігання корупції. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 445-480.
396. *Мацелик Т. О.* Суб'єктивне юридичне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник*. № 3(20). 2011.
397. *Мельник Р. С., Бевзенко В. М.* Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
398. *Мельник Р. С.* Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
399. *Мінка Т. П.* Закон України «Про національну поліцію» : наук.-практ. коментар. Харків: Право, 2016.
400. *Миколенко О. І.* Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010.
401. *Миرونюк Р. В., Голобородько Д. В.* Курс лекцій навчальної дисципліни «Адміністративне право». Дніпро: ДПУВС, 2019. 164 с.
402. *Михайлюк Я.* Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку. *Юридичний вісник*. 2020. № 4. С. 125-131.
403. *Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги»* / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О. М. 392 с.
404. *Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції»* / О. Банчук та ін.; наук. ред. Хавронюк М. Київ: Ваіте, 2018.
405. *Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру»* / за заг. ред. Тимощука В. П. Київ: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с.
406. *Науково-практичний коментар розділів IV Повноваження поліції, V Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію»* / кол. авторів. Харків. Право. 2016.

407. **Негара Р. В.** Керівник державної служби й суб'єкт призначення: зміст, правове регулювання та співвідношення. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського*. Серія «Юридичні науки». 2019. Т. 30(69). № 4. С. 146–153.
408. **Негара Р. В.** Система принципів проведення конкурсу у державній службі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1 (22). С. 127–133.
409. **Негара Р. В.** Стажування громадян із числа молоді в державних органах: зміст, правове регулювання, значення. *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 131–141.
410. **Негара Р. В.** Підтвердження рівня володіння державною мовою під час вступу на державну службу: генеза та сучасний стан. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. С. 240–245.
411. **Негара Р. В.** Переведення у державній службі: поняття, види та процедура здійснення в умовах цифрової трансформації. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С.595–638.
412. **Новий тлумачний словник української мови**: у 4 т. Т. 3 «Обе-Роб» / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ: Аконіт, 1998. С. 149.
413. **Омелян В. О.** Сутність адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2018. С. 23–33.
414. **Осадчий А.** Сучасний концепт української адміністративної юстиції. *Юридичний вісник*. 2019. № 1.
415. **Осадчий А. Ю.** Правові процедури у публічному адмініструванні. *Юридичний вісник*. 2021. № 6. С. 96–104.
416. **Осадчий А. Ю.** Адміністративні процедури в умовах цифрової трансформації. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 79–115.
417. **Панова Н. С.** Державно-службові правовідносини: теоретико-правова характеристика. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 5. С. 25–35.
418. **Панфілов О. Є., Хамходера О. П.** Комісія як новий вид центральних органів виконавчої влади: осмислення нормативних змін. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 282–286. URL:http://www.lsej.org.ua/7_2020/75.pdf.
419. **Панфілов О. Є., Білоус-Осінь Т. І.** Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1. Т. 2. С. 114–118.
420. **Повар П.** Правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади. *Юридичні науки*. 2012. № 93. С. 40–43.

421. *Подцерковний О. П., Зятіна Д. В., Халходера О. П.* Проблема права природи рекомендаційних роз'яснень Антимонопольного комітету України. *Економіка та право*. 2021. № 2. С. 3-15.

422. *Поліцейська (адміністративна) діяльність*: навч. посіб. / за заг. ред. О. І. Безпалової. Харків. 2020.

423. *Поліцейська діяльність* : підручник / А. Є. Фоменко, О. С. Юнін, Р. В. Миронюк, А. О. Собакарь та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. С. Юніна. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022.

424. *Проневич О. С.* Проактивна діяльність поліції (міліції) як складова сучасної парадигми охорони правопорядку. *Форум права*, 2011.

425. *Профілактична (превентивна) діяльність патрульної поліції*: навч. посіб. Одеса, 2017.

426. *Радченко П. І.* Судова юрисдикція як міждисциплінарна наукова проблема. *Актуал. пробл. застосування ЦПК та КАС*: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 25-26 січ. 2007 р. / за заг. ред. В. В. Комарова. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2007. С. 75-78.

427. *Раїмов Р. І.* Практика Європейського суду з прав людини щодо визначення меж поняття «публічний інтерес». *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту*. Серія «ПРАВО». 2017. Вип. 47. Т. 2. С. 157-162.

428. *Савчук Р. М.* Цифрові технології та адміністративна відповідальність: діалектика взаємозв'язку. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 260-292.

429. *Сандул Я. М.* Адміністративна правосуб'єктність та компетенція виконавчих органів місцевих рад: взаємозв'язок та співвідношення. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 2. С. 93-100.

430. *Сандул Я. М.* Цифрова трансформація публічного адміністрування. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 293-330.

431. *Семеній О. М.* Проблема зловживання адміністративним розсудом в діяльності публічної адміністрації: аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду. *Право і суспільство*. 2016. № 3. С. 132-136.

432. *Сідор М. І.* Фінансовий контроль та інформаційні технології. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 755-799.

433. *Словник української мови*: в 11 т. Київ: Наукова думка. URL: http://ukrlit.org/slovnky/slovnuk_

434. *Собакаръ А. О.* Забезпечення прав людини під час застосування заходів адміністративного примусу поліцією: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017.
435. *Стефанюк В.* Адміністративний договір: необхідність впровадження. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA00345>.
436. *Стрельников А. В.* Спеціальні адміністративно-правові статуси фізичних осіб: сутнісно-понятійна характеристика. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Т. 2. 2020. № 4.
437. *Стрельников А. В.* Змістовно-понятійна характеристика суб'єктивних публічних прав фізичної особи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 4. С. 240-245.
438. *Стрельников А. В.* Адміністративно-правове регулювання суб'єктивних публічних прав фізичної особи в умовах цифровізації. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 224-259.
439. *Стрельников А. В., Даниленко Ю. С.* Система суб'єктивних публічних прав приватної особи в умовах цифрового розвитку публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 67-74.
440. *Стрельцова О. В.* Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти): авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2008. 20 с.
441. *Тимошук В. П.* Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
442. *Тодика Ю. Н.* Конституційно-правовий статус іноземців та біженців в Україні. Харків. 1998. С. 18.
443. *Тодошак О. В., Неугодинов А. О.* Особливості проходження дипломатичної служби за оновленим законодавством. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 150-153.
444. *Тодошак О. В.* Електронне звернення як форма контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 116-150.
445. *Токар А.* Адміністративний договір як форма управлінської діяльності (питання теорії). *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 6. С. 72-74.
446. *Халходера О. П., Пить І. Ю.* Суб'єктивний публічний інтерес: теорія та прикладні перспективи. *International Scientific Journal «Internauka»*. Series: «Juridical Sciences». 2021. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/law2021/1/6847/>.

447. *Халходера О. П., Сідор М. І.* Президент України як полемічний суб'єкт адміністративного проступку, пов'язаного з корупцією. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2020. № 8. С. 544-549.

448. *Халходера О. П.* Безсистемність антикорупційної суб'єктності патронатних службовців: «громадські засади» та інші квазіновації. *Журнал східноєвропейського права.* 2020. Вип. 77. С. 152-162.

449. *Цьвок М. С.* Адміністративно-правовий статус недержавних громадських організацій в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка».* Юридичні науки. 2017. № 861.

450. *Школик А. М.* Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2020. 306 с.

451. *Шубіна Н. М.* Поняття та характерні риси поліцейського піклування як превентивного поліцейського заходу. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2020. Вип. 3.

452. *Юридична енциклопедія:* в 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н-П. 720 с. URL: <http://leksika.com.ua/legal> .

453. *Яковлєв І. П.* Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса. 2016. 224 с.

454. *Bila-Tiunova L., Bilous-Osin, T., Kozachuk, D., Vasylykivska, V.* Participation of civil society in public administration: prospects for international experience implementation in Ukraine. *Humanities, Social Sciences Reviews,* 2019, 7(5), pp.757-764.

455. *Bila-Tiunova Lubov, Latkovska Tamara.* Political and economic governance: a comparative analysis of eastern European countries and Ukraine. *Baltic journal of economic studies,* 2019. 5 (3), pp. 91-98.

456. *Bila-Tiunova Lubov, Neugodnikov Andrey, Danylenko Yuliia.* The problems of public administration in the sphere of healthcare in Ukraine. *International Journal of Applied Exercise Physiology (IJAEP).* 2019. Vol. 8 No. 2.1. P. 540-547.

457. *Bila-Tiunova Lubov, Panova Natalia, Frolova Yevheniia.* Encouragement as a method of managing social relations: applied significance in public service. *Baltic Journal of Economic Studies.* 2022. Vol. 8 №. 3. Pp. 20-26.

458. *Bilous-Osin Tatyana, Kozachuk Diana, Vasylykivska Victoria* (2019) Ecocatastrophe in Donbass region and its effect on the public administration entity. *Ekoloji,* 107, 6007-6011.

459. *Bilous-Osin Tetiana, Strelnykov Andriy, Kornuta Liudmila & Lavrenova Olha* (2020) The right of internally displaced persons to local government: Ukraine experience and international practice. *Urismo: Estudos & Práticas (UERN), Mossoró/RN, Caderno Suplementar 04,* 2020.

460. *Kivalov S. V.* (2020) Electronic form of citizens' appeal as an indicator of digital transformation of public administration. *Public Policy and Administration,* Volume 19, Issue 4, Pages 52-63.

461. **Kivalov S.** (2020) Ensuring the human rights and freedoms in the context of the pandemic COVID-19. *Ius Humani-Revista de Derecho*, Volume: 9 Issue: 2 Pages: 1-23.

462. **Kivalov S. V.** Anti-corruption mechanism in Ukraine: content actualization under the conditions of normative innovations. *Cuestiones Políticas*. Vol. 39. No. 71. Universidad del Zulia Maracaibo : Venezuela, 2021. P. 972-985.

463. **Kivalov S.** (2022) Administrative Penalties for Customs Infringements in Ukraine: Wandering Sideways. *Lex Portus*, 8(4), pp. 28-47.

464. **Kivalov S.** Administrative Penalties for Customs Infringements in Ukraine: Wandering Sideways. *Lex Portus*. 2022. Вип. 8. P. 28-47.

465. **Koicheva Olha, Bilokur Yevheniia, Nehara Rodion.** State and Prospects of Development of Welfare Economics in Ukraine. *Journal of Environmental Treatment Techniques*. 2019. Volume 7, Issue 3. Pages: 377-382.

466. **Lahutina, I., Osadchyi, A., Zakalenko, O., Kozachuk, D., Bolshakova, O.** (2019). The modern concept of Ukrainian administrative justice. *Amazonia Investiga*, 8(23), 707-712.

467. **Mahnovskiy I., Stets O., Nehara R.** Participation of Civil Society Institutions in Civil Service Competitions. *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*. Volume 24. Issue 8. P. 9423-9431.

468. **Osadchyi A. Yu., Zakalenko O. V.** Administrative procedures: essence and varieties. Public administration under modern conditions: concept, features, challenges : Collective monograph. Riga : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2020. p. 131-145.

469. **Sandul Y., Strelnykov A.** The impact of the human rights convention on the development of the administrative judiciary of Ukraine. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2021. P. 223-231.

470. **Todoshchak O., Khamkhodera O., Savchuk R., Bila-Tiurina Y.** The police reform through the prism of social partnership: the experience of Ukraine. *Eurasian Journal of Biosciences*, 2019. Volume 13 Issue 2, pp. 2057-2063.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

**ЗАГАЛЬНЕ
АДМІНІСТРАТИВНЕ
ПРАВО УКРАЇНИ**

Підручник

*За загальною редакцією
академіка Сергія Ківалова
і професора Любові Білої-Тіунової*

Формат 60x84/16. Ум-друк. арк. 46,04.
Наклад 100 прим. Зам. № 2305-13.

Видавець ПП «Фенікс»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.02).
Україна, м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.
e-mail: fenix-izd@ukr.net
www.feniksbooks.com