АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ. ПОВНИЙ КУРС

ПІДРУЧНИК

Херсон
ОЛДІ-ПЛЮС
2019

ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE. FULL COURSE

TEXTBOOK

Kherson
OLDI-PLUS
2019

УДК 342.951:351.813(477)
А19

Рекомендовано до друку Вченою радою
Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 12 від 26 грудня 2018 р.),

Авторський колектив

В. Галунько. Н. Армаш, В. Басс, А. Берлач, Д. Беззубов, В. Біла, В. Бойко, Ю. Буглак, О. Буханевич, А. Бучинська, Н. Васильченко, Ю. Ващенко, І. Гавловський, Н. Галіцина, В. Галунько, І. Глобенко, С. Гончарук, С. Гречанюк, А. Даниленко, Ю. Делія, С. Дембіцька, О. Джафарова, С. Діденко, П. Діхтієвський, О. Дрозд, О. Єщук, Д. Журавльов, О. Заярний, О. Зима, А. Іванищук, Т. Карабін, Б. Кіндюк, С. Кічмаренко, Л. Коваленко, А. Коваль, А. Ковальчук, І. Костенко, Л. Кожура, В. Крикун, О. Климюк, С. Кузніченко, О. Кузьменко, В. Кузьмишин, В. Курило, К. Куркова, В. Куценко, В. Лаговський, Я. Лазур, Д. Левченко, Ю. Легеза, А. Манжула, С. Марченкова, Т. Мацелик, В. Мацюк, О. Мілієнко, Р. Мкртчян, В. Оксінь, І. Орловська, С. Пєтков, Ю. Пирожкова, М. Пихтін, І. Присяжна, І. Риженко, Л. Руснак, О. Рогач, О. Рябченко, Л. Савранчук, М. Савюк, О. Світличний, Є. Сердюк, С. Слюсаренко, Є. Соболь, О. Соловйова, Л. Сорока, В. Стеценко, О. Сукманова, С. Стеценко, Р. Тополя, О. Хамходера, С. Циганок, К. Чижмарь, В. Чорна, А. Шарая, К. Шкарупа, І. Шопіна, В. Щавінський, О. Яра.

Рецензенти:

Голосніченко І. П., доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, заступник директора Київського інституту інтелектуальної власності і права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Безпалова О. І., доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративної діяльності поліції Харківського національного університету внутрішніх справ.

А19 **Адміністративне право України. Повний курс** : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

ISBN 978-966-289-254-3

У підручнику подано повний курс адміністративного права на основі однойменної галузі публічного права. За основу взято теоретичні положення та практику діяльності публічної адміністрації, що відповідає цінностям людиноцентристської ідеології, коли публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи й законні інтереси приватних осіб відповідно до цінностей ЄС.

Підручник може бути використано студентами в навчальному процесі, аспірантами, викладачами навчальних закладів, науковцями, членами Уряду України та іншими посадовими особами органів публічної влади, народними депутатами України, апаратом суду, активістами громадських об'єднань, а також усіма, хто цікавиться адміністративним правом.

Підручник стане в нагоді під час підготовки до вступних випробувань і під час вступу на основі ступеня бакалавра на навчання для здобуття ступеня магістра за спеціальністю 081 «Право», а також у підготовці до відповідних кваліфікаційних іспитів кандидатів на посади суддів, прокурорів, на здобуття свідоцтва про право на адвокатську діяльність.

УДК 342.951:351.813(477)

ISBN 978-966-289-254-3

© Колектив авторів, 2019
© Науково-дослідний інститут публічного права, 2019

UDC 342.951:351.813(477)
A19

Recommended for publishing by Academic Council of
the Research Institute of Public Law
(Protocol No. 12 from December 26, 2018)

The Authors Team:

Valentyn Halunko, Nadiia Armash, Oleksandr Bykhanevych, Petro Dikhtiievskyi, Oleksii Drozd, Olga Yeshchuk, Dmytro Zhuravlov, Larysa Kovalenko, Oksana Kuzmenko, Vitalii Kuzmyshyn, Volodymyr Kurylo, Andrii Manzhula, Serhii Pietkov, Stetsenko Semen, Kateryna Chyzhmar et al.

Reviewers:

Ivan Holosnichenko, Doctor of Law, Professor, Merited Lawyer of Ukraine, Deputy Director of the Kyiv Institute of Intellectual Property and Law of the National University «Odessa Law Academy»»;

Olha Bezpalova, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of the Police Administrative Services of Kharkiv National University of Internal Affairs.

A19 **Administrative law of Ukraine. Full course**: textbook. Second edition. Kherson : OLDI-PLUS, 2019. 520 p.

ISBN 978-966-289-254-3

This book reveals a full course of administrative law based on the same name field of public law. The book is build upon the theoretical principles and practices of public administration that are consistent with the values of human-centered ideology, namely the public administration meeting the rights, freedoms and legitimate interests of individuals in accordance with the values of the EU.

The book can be used by students in the educational process, graduate students, teachers of educational institutions, scientists, members of the Government of Ukraine and other officials of public authorities, as well as people's deputies of Ukraine, court administration, activists of public associations and all those who are interested in administrative law.

The textbook will be useful when preparing for entrance examinations and when acquiring master's degree on a speciality 081 "Law", as well as for preparing for the qualification examinations of candidates for positions of judges, prosecutors, as well as for obtaining the law licence.

УДК 342.951:351.813(477)

ISBN 978-966-289-254-3

© The Authors Team, 2019
© Research Institute of Public Law, 2019

ЗМІСТ

Глава І
ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Розділ 1
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА . . . 17
1.1. Основоположні категорії адміністративного права . . . 17
1.1.1. Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади . . . 17
1.1.1.1. Види публічного адміністрування . . . 20
1.1.2. Суб'єкти публічного адміністрування . . . 22
1.1.3. Публічний інтерес . . . 23
1.2. Адміністративне право як складова публічного права . . . 26
1.2.1. Призначення (мета і завдання) адміністративного права . . . 26
1.2.2. Предмет адміністративного права . . . 28
1.2.3. Адміністративно-правові відносини . . . 29
1.2.3.1. Відносини, що складають предмет адміністративного права України . . . 35
1.2.4. Адміністративне право як галузь, наука та навчальна дисципліна . . . 36
1.2.5. Відмежування адміністративного права від цивільного права . . . 37
1.3. Взаємодія адміністративного права України та європейського адміністративного права . . . 40
1.4. Система адміністративного права України . . . 42

Розділ 2
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА . . . 46
2.1. Поняття та значення принципів адміністративного права . . . 46
2.2. Принцип верховенства права в адміністративному праві . . . 47
2.2.1. Принцип законності в адміністративному праві . . . 50
2.3. Принципи належного врядування . . . 51
2.3.1. Основні принципи належного врядування . . . 53
2.3.1.1. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування . . . 53

2.3.1.2. Принцип відкритості й прозорості **54**
2.3.1.3. Принцип доброчесності й етичної поведінки . . . **55**
2.3.1.4. Принципи ефективності, компетентності й спроможності **56**
2.3.1.5. Принцип інноваційності та відкритості до змін . . **56**
2.3.1.6. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості **56**
2.3.1.7. Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності **57**
2.3.1.8. Принципи забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності **57**

Розділ 3
ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 60
3.1. Поняття та види джерел адміністративного права 60
3.1.1. Система джерел адміністративного права **60**
3.1.2. Значення джерел адміністративного права **61**
3.2. Національні джерела адміністративного права 61
3.2.1. Конституція України як основне джерело адміністративного права **62**
3.2.2. Законодавчі акти (нормативно-правові акти) як джерела адміністративного права **63**
3.2.3. Закони як джерела адміністративного права **63**
3.2.4. Підзаконні нормативні акти (нормативно-правові) як джерела адміністративного права **65**
3.3. Міжнародні джерела адміністративного права 66
3.3.1. Міжнародні договори як джерела адміністративного права **66**
3.3.2. Юридичні акти Європейського Союзу як джерела адміністративного права в контексті правотворчої діяльності **67**
3.3.3. «М'яке право» в системі джерел адміністративного права **69**
3.4. Рішення судових органів у системі джерел адміністративного права 71
3.4.1. Практика Європейського суду з прав людини як джерело адміністративного права **72**
3.4.2. Рішення Конституційного Суду України в системі джерел адміністративного права **73**

3.4.3. Рішення Верховного Суду в системі джерел адміністративного права . . . 74
3.5. Неформалізовані квазіджерела адміністративного права . . . 75
3.6. Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права . . . 77

Розділ 4
СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ . . . 80
4.1. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування . . . 80
4.1.1. Поняття суб'єкта публічного адміністрування . . . 80
4.1.2. Ознаки суб'єкта публічного адміністрування . . . 82
4.1.3. Групи суб'єктів публічного адміністрування . . . 83
4.2. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування . . . 86
4.2.1. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування: сутність та структура . . . 86
4.2.2. Повноваження суб'єктів публічного адміністрування . . . 89
4.2.3. Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень . . . 91
4.3. Роль Президента України в системі адміністрування виконавчої влади . . . 94
4.4. Система органів виконавчої влади . . . 95
4.4.1. Рівні органів виконавчої влади . . . 97
4.4.1.1. Кабінет Міністрів України . . . 97
4.4.1.2. Система центральних органів виконавчої влади . . . 98
4.4.2. Місцеві державні адміністрації . . . 102
4.4.3. Порядок утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади . . . 103
4.4.4. Військово-цивільні адміністрації . . . 104
4.5. Суб'єкти місцевого самоврядування . . . 107

Розділ 5
ПРИВАТНА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА . . . 113
5.1. Місце приватної особи в системі суб'єктів адміністративного права . . . 113
5.1.1. Види приватних осіб . . . 114
5.1.1.1. Громадяни України . . . 115

5.1.1.2. Іноземці, особи без громадянства **118**
5.1.1.3. Фізичні особи-підприємці **120**
5.1.1.4. Підприємства, установи, організації як суб'єкти адміністративного права **121**
5.2. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи **125**
5.2.1. Адміністративна правоздатність **125**
5.2.2. Адміністративна дієздатність **126**
5.2.3. Адміністративна деліктоздатність **127**
5.2.4. Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи **128**
5.3. Суб'єктивне публічне право **129**
5.3.1. Сутність суб'єктивних публічних прав приватної особи **129**
5.3.2. Окремі суб'єктивні публічні права та їх реалізація **131**
5.3.2.1. Право на участь в ухваленні рішень **133**
5.3.2.2. Право на звернення **135**
5.3.2.3. Право на доступ до публічної інформації **138**
5.3.2.4. Право на свободу мирних зібрань **140**
5.3.2.5. Право на свободу об'єднань **141**

Розділ 6
ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ **144**
6.1. Поняття інструмента публічного адміністрування **144**
6.1.1. Види інструментів публічного адміністрування **145**
6.1.2. Вибір інструмента публічного адміністрування **146**
6.2. Форми публічного адміністрування **147**
6.2.1. Нормативний акт як інструмент публічного адміністрування **147**
6.2.1.1. Видання нормативних актів **147**
6.2.1.2. Види нормативних актів **148**
6.2.1.3. Вимоги до нормативного акта **150**
6.2.1.4. Порядок підготовки та ухвалення **150**
6.2.1.5. Зміст і значення антикорупційної експертизи **152**
6.2.1.6. Державна реєстрація нормативного акта **152**
6.2.1.7. Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативним актом **154**

6.2.1.8. Підстави для визнання нормативного акта протиправним . . . 155
6.2.1.9. Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час підготовки та видання акта . . . 156
6.2.2. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування . . . 157
6.2.2.1. Види адміністративних актів . . . 159
6.2.2.2. Процедура ухвалення (видання) адміністративних актів . . . 161
6.2.2.3. Чинність адміністративного акта . . . 163
6.2.2.4. Нікчемність адміністративного акта. Підстави визнання адміністративного акта нікчемним . . . 165
6.2.3. Укладення адміністративних договорів як інструмент публічного адміністрування . . . 166
6.2.3.1. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору . . . 166
6.2.3.2. Види адміністративних договорів . . . 168
6.2.3.3. Чинність адміністративного договору (умови чинності, припинення чинності) . . . 169
6.2.3.4. Поняття нікчемності адміністративного договору . . . 171
6.2.3.5. Підстави визнання адміністративного договору нікчемним . . . 172
6.2.4. Учинення інших юридично значущих адміністративних дій як інструмент публічного адміністрування . . . 173
6.2.5. Здійснення матеріально-технічних операцій як інструмент публічного адміністрування . . . 174
6.3. План як інструмент публічного адміністрування . . . 175
6.3.1. Поняття, юридичне значення та ознаки плану . . . 175
6.3.2. Сфера застосування та види планів . . . 177
6.3.3. Види планів . . . 178
6.4. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування . . . 180
6.4.1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії . . . 180
6.4.2. Сфера застосування фактичних дій . . . 181

6.4.3. Основні види фактичних дій **181**
6.4.3.1. Інформування населення **181**
6.4.3.2. Проведення перевірки **182**
6.4.3.3. Здійснення моніторингу **183**
6.4.3.4. Надання довідок **184**
6.4.3.5. Виплата грошових коштів **185**
6.4.3.6. Адміністрування реєстрів **185**
6.5. Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні **186**
6.5.1. Поняття, сутність і види адміністративного розсуду **186**
6.5.2. Умови застосування адміністративного розсуду **188**
6.6. Методи публічного адміністрування **190**
6.6.1. Методи заохочення **190**
6.6.2. Методи переконання **191**
6.6.3. Заходи адміністративного примусу **192**
6.6.3.1. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації **192**
6.6.3.2. Заходи адміністративного припинення **194**
6.6.3.3. Адміністративні стягнення **196**
6.7. Адміністративно-правовий режим як інструмент публічного адміністрування **197**
6.7.1. Поняття та класифікація адміністративно-правових режимів **197**
6.7.2. Надзвичайні адміністративно-правові режими **200**
6.8. Контроль та нагляд як інструменти публічного адміністрування **202**
6.8.1. Адміністративний нагляд **204**
6.9. Використання електронного врядування в публічному адмініструванні **205**
6.9.1. Поняття електронного врядування **205**
6.9.2. Елементи електронного врядування **207**
6.9.3. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд» **210**

Розділ 7
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА **214**
7.1. Розуміння адміністративної процедури **214**
7.1.1. Поняття та ознаки адміністративної процедури **214**
7.2. Види адміністративних процедур **215**
7.2.1. Реєстраційні процедури **216**
7.2.2. Дозвільні процедури **217**
7.2.3. Інспекційні процедури **219**
7.2.4. Процедури притягнення до адміністративної відповідальності **220**
7.3. Принципи адміністративної процедури **221**
7.3.1. Система принципів адміністративної процедури. Загальні принципи адміністративної процедури **221**
7.3.2. Зміст спеціальних принципів адміністративної процедури **223**
7.4. Учасники адміністративної процедури **227**
7.4.1. Адміністративний орган **228**
7.4.2. Адресат (зокрема заявник) **229**
7.4.3. Заінтересовані особи **231**
7.4.4. Представництво в адміністративній процедурі **231**
7.5. Стадії адміністративної процедури. Ініціювання та початок провадження **233**
7.5.1. Підготовка справи до розгляду **234**
7.5.2. Розгляд і вирішення справи **235**
7.5.3. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів і заінтересованих осіб **236**
7.5.4. Перегляд адміністративного акта **237**

Розділ 8
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ **240**
8.1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг **240**
8.1.1. Поняття адміністративної послуги **240**
8.1.2. Ознаки адміністративної послуги **242**
8.1.3. Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері **243**
8.1.4. Види адміністративних послуг **245**

8.1.5. Принципи надання адміністративних послуг **246**
8.2. Суб'єкти відносин щодо надання адміністративних послуг **249**
8.2.1. Суб'єкт звернення **249**
8.2.2. Суб'єкт надання адміністративних послуг **251**
8.2.3. Центри надання адміністративних послуг **257**
8.2.4. Адміністратори **259**
8.3. Порядок надання адміністративних послуг **261**
8.3.1. Стадії процедури надання адміністративної послуги **261**
8.3.2. Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг **265**
8.3.3. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) **266**
8.3.4. Вимоги до якості надання адміністративних послуг **268**

Розділ 9
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ **272**
9.1. Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування **272**
9.1.1. Види інструментів захисту особи та їх співвідношення між собою **273**
9.2. Медіація як засіб вирішення адміністративних суперечок **275**
9.3. Адміністративне оскарження **278**
9.3.1. Підстави та порядок подання скарги **279**
9.3.2. Предмет адміністративного оскарження **280**
9.3.3. Суб'єкти адміністративного осадження **281**
9.3.4. Процедура розгляду та вирішення справи за скаргою **282**
9.3.5. Можливі наслідки розгляду скарги **283**
9.4. Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам **284**
9.4.1. Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі **288**
9.4.2. Способи відшкодування шкоди **289**

Глава II
ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ право

Книга I
СЛУЖБОВЕ ПРАВО

Розділ 1
ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ТА ПУБЛІЧНІ СЛУЖБОВЦІ **292**
1.1. Поняття та сутність публічної служби **292**

Розділ 2
ЮРИДИЧНИЙ СТАТУС ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ **295**
2.1. Вимоги, що висуваються до публічних службовців **295**
2.2. Обмеження при перебуванні на посадах публічної служби **296**
2.3. Визначення посадової та службової особи в публічній службі **298**
2.4. Визначення меж реалізації дискреційних повноважень для публічних службовців **301**

Розділ 3
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ **313**
3.1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища **313**
3.2. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними **316**
3.3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності **321**
3.4. Інші антикорупційні обмеження для публічних службовців **325**
3.5. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів **328**
3.6. Правила етичної поведінки публічних службовців **332**
3.7. Фінансовий контроль щодо публічних службовців **338**

Розділ 4
ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ **344**
4.1. Вступ на державну службу **344**
4.2. Службова кар'єра **348**
4.3. Припинення державної служби **350**
4.4. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування **352**

Розділ 5
ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ **356**
5.1 Підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців **356**
5.2. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності **357**
5.3. Система дисциплінарних стягнень і принципи їх застосування **359**

Книга II
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

Розділ 1
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ **363**
1.1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності **363**
1.2. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності **366**
1.3. Принципи адміністративної відповідальності **369**
1.4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами **371**
1.5. Адміністративна відповідальність юридичних осіб **375**

Розділ 2
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ **379**
2.1. Поняття адміністративного правопорушення **379**

2.2. Ознаки адміністративного правопорушення **379**
2.3. Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення **381**
2.4. Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення **384**

Розділ 3
ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ **387**
3.1. Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення **387**
3.2. Види юридичних складів адміністративного правопорушення **387**
3.3. Структура юридичного складу адміністративного правопорушення **389**

Розділ 4
ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ **397**
4.1. Поняття адміністративного стягнення **397**
4.2. Види адміністративних стягнень **397**
4.3. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень **403**
4.4. Загальні правила накладення адміністративних стягнень **405**

Розділ 5
ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ **409**
5.1. Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення **409**
5.2. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення **410**
5.3. Докази у справах про адміністративні правопорушення **415**
5.5. Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення **416**

Глава III
АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ ПРАВ ОСОБИ (АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС)

Розділ 1
ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА **423**
1.1. Завдання адміністративного судочинства **424**

Розділ 2
СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ **430**

Розділ 3
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА **433**

Розділ 4
ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ **442**

Розділ 5
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ І ВИМОГИ ДО НЬОГО (Звернення до адміністративного суду) **447**

Розділ 6
СПОСОБИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ **457**

СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ **481**

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ **500**

ДОДАТОК **508**

Глава І
ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО[1]

Розділ 1
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА[2]

1.1. Основоположні категорії адміністративного права

1.1.1. Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади

П'ять із половиною тисячоліть тому людство вступило в державну правову дійсність. На сьогодні майже не залишилося людей, які живуть поза межами цих феноменів. Тим самим держава і право характеризуються соціальним прогресом, в іншому разі вони б не утвердилися на всій території Землі та не охопили б своїм впливом усіх людей.

До основних ознак держави належать: територія, що визнана світовою спільнотою; люди, які пов'язані з державою громадянством (підданством); публічна влада; норми права; податки; державний примус, який може застосовуватися публічною владою для захисту від порушень норм права чи несплати податків; та зовнішні атрибути (прапор, гімн, герб). Ці ознаки є універсальними, властивими будь-якій державі.

Визначаються також ознаки, що характеризують публічну владу:

- об'єднує народ (населення країни) за територіальною ознакою, створює територіальну організацію підвладних об'єктів, політичну асоціацію інтегрованих відносин та інститутів;

---

[1] Сформоване на основі доктрини д.ю.н., професора Р. Мельника. Докладніше див.: Мельник Р. Система адміністративного права України: дисертація. Харків, 2010. 415 с.

[2] За загальною редакцією д.ю.н., професора В. Галунька.

- здійснюється спеціальним апаратом, відокремленим від суспільства, для керівництва ним із застосуванням різних владних методів (заохочення, переконання і примусу);
- володіє суверенітетом, який означає незалежність реалізації публічної влади від бажань об'єктів влади;
- верховенство, обов'язковість рішень для іншої влади;
- публічність, тобто всезагальність і безособовість, що є виразом усезагальної волі[1];
- нормативне регулювання суспільних відносин, що виявлено в можливості публічної влади видавати загальнообов'язкові правила поведінки.

Публічна влада ширша за змістом за державну влада, оскільки публічні суб'єкти – це органи державно влади і місцевого самоврядування та інші невладні суб'єкти делегованих владних повноважень під час здійснення виконавчих функцій. Тим самим будь-яка державна влада є публічною, але не всяка публічна влада є державною.

Отже, публічна влада – це здатність публічних суб'єктів[2] впливати на суспільні відносини між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності на основі реалізації публічного інтересу.

Згідно із принципом розподілу влад і норм державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову[3]. У цій тріаді ми виділяємо виконавчу владу, що реалізує свої завдання (функції) на основі норм адміністративного права.

> *Приклад: до основних завдань Кабінету Міністрів України належать виконання Конституції та законів України, актів Президента України, ужиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості та ін.*[4].

Сутністю виконавчої влади є: реалізація та виконання законів на території всієї держави; забезпечення прав і свобод людини і громадянина; державне правове регулювання в різних сферах суспільного життя (соціально-культурній, адміністративно-політичній, фінансово-економічній); сприяння задоволенню життєвих

---

1 Кравчук М. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навчальний посібник. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. С. 43.

2 Публічні суб'єкти – це суб'єкти державної влади і місцевого самоврядування та недержавні суб'єкти відповідно до делегованих владних повноважень під час здійснення виконавчих функцій.

3 Ст. 6 Конституції України.

4 Про Кабінет Міністрів України. Закон від 27.02.2014 № 794-VII.

потреб населення, коли забезпечити їх за рахунок приватної ініціативи неможливо.

Одним із провідних зовнішніх виразів реалізації юридичної діяльності публічної влади є публічне адміністрування, яке ще не отримало у вітчизняній юридичній літературі єдиного категорійного визначення. Французькі вчені-адміністративісти вважають, що публічне адміністрування – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу. Вони негативно відмежовують від публічного адміністрування, по-перше, юридичну діяльність, спрямовану на задоволення приватних інтересів, по-друге – законодавчу та судову діяльність держави[1].

Класик континентального адміністративного права О. Майєр визначає, що публічне адміністрування полягає в діяльності суб'єктів публічної адміністрації з виконанням виконавчих функцій. При цьому він відмежовував від такої діяльності здійснення виконавчою владою політичних функцій[2].

Зовнішньою формою реалізації публічної влади є:

- для законодавчої влади – законотворчість;
- для виконавчої влади – **публічне адміністрування**;
- для судової влади – правосуддя[3].

Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується:

1) зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади;
2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації;
3) здійснюється з метою задоволення публічного інтересу;
4) негативно відмежовується від:

- ✓ законодавчої діяльності;
- ✓ здійсненням правосуддя;
- ✓ політичної діяльності виконавчої влади;
- ✓ діяльності, спрямованої на задоволення приватних інтересів.

Отже, публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань

---

[1] Le Droit Administratif. http://static.luiss.it/erasmuslaw/francia/amm_intro.htm

[2] Mayer Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1. Leipzig, 1895. http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/mayer_verwaltungsrecht01_1895

[3] Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

(функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності[1].

1.1.1.1. Види публічного адміністрування

Публічне адміністрування є складником адміністративної діяльності публічної адміністрації.

За змістом види публічного адміністрування поділяються на такі:

1. **Надання публічною адміністрацією адміністративних послуг**, у результаті яких найбільш повно реалізується людиноцентристська ідеологія сучасного адміністративного права, коли публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи й законні інтереси фізичних та юридичних осіб.

Приклад: центри надання адміністративних послуг місцевих органів виконавчої влади та суб'єктів місцевого самоврядування надають фізичним і юридичним особам сотні різноманітних адміністративних послуг за системою єдиного вікна[2].

2. **Здійснення виконавчо-розпорядчої (публічно-управлінської) діяльності**, у процесі якої публічна адміністрація здійснює публічне виконання законодавства на території всієї держави відповідно до прописаної компетенції та видає з цією метою підзаконні нормативно-правові акти на основі законів і з метою їх виконання через деталізацію та уточнення.

Приклад виконавчої діяльності: патрульна поліція зобов'язана виконувати всі передбачені законодавством заходи щодо попередження порушень прав і свобод громадян у громадських місцях, зокрема попереджати хуліганські дії, пошкодження комунальної власності, порушення екологічних норм.

Приклад розпорядчої діяльності щодо виконання законів України: затвердження Наказом Міністерства соціальної політики України від 29.08.2018 р. № 1240 Правил охорони праці у сільськогосподарському виробництві, вимоги яких є обов'язковими для виконання роботодавцями та працівниками під час виробництва сільськогосподарської продукції.

---

[1] Термін «публічне адміністрування» (анг. *Public administration*) є відносно новим надбанням адміністративного права України, що відбиває людиноцентристське його спрямування, започатковане у вітчизняній правовій думці В. Авер'яновим. У теорії та практиці адміністративного права минулої епохи використовувалася категорія «державне управління» як наслідок помилкового перекладу цього терміна з документів ООН російською мовою та автоматичного запозичення в адміністративне право України російськомовної кальки. На жаль, категорія «державне управління» продовжує вживатися в чинній юриспруденції.

[2] Про адміністративні послуги. Закон від 06.09.2012 № 5203-VI; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

За спрямуванням владного впливу публічної адміністрації *розрізняються:*

1) зовнішня адміністративна діяльність публічної адміністрації;

2) внутрішня організаційна діяльність публічної адміністрації.

За юридичними наслідками для об'єктів адміністративного впливу *розрізняються*:

1. *Втручальне публічне адміністрування*, пов'язане з чітко визначеним законом обмеженням прав, свобод або законних інтересів приватної особи, що виявлено в покладенні на неї відповідних обов'язків або обтяжень.

Приклад: поліцейський може застосувати фізичну силу та спеціальні засоби для припинення правопорушення й затримання особи, яка його вчинила[1].

2. *Сприяльне публічне адміністрування*, що має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод або законних інтересів. Воно пов'язується з наданням приватним особам суб'єктами публічної адміністрації послуг, дозволів, пільг, довідок.

Приклад: центри надання адміністративних послуг надають понад 250 різноманітних адміністративних послуг, зокрема це дозволи на розміщення зовнішньої реклами, дозвіл на проведення заходів із залученням тварин, оформлення та видання паспорта громадянина України.

3. *Забезпечувальне адміністративне провадження*, що пов'язане із забезпеченням нормального існування приватних осіб і спрямовується на вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням населення водою, електрикою, газом; наданням інформаційних, освітніх послуг, а також протезуванням, житлом та іншими соціальними пільгами інвалідів, багатодітних родин тощо[2].

Приклад: Комунальним підприємством «Київпастранс» запроваджено автоматизовану систему диспетчерського управління руху громадським транспортом. Інформація про час прибуття маршрутів та кожної рухомої одиниці в зазначену точку відбивається на спеціально встановлених на зупинках інформаційних табло.

Окремим рядком у цій системи визначають діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо розбудови об'єктів інфраструктури – метро, автомобільних шляхів, залізниць, аеропортів, парків відпочинку, спортивних споруд та ін.[3].

---

1 Про Національну поліцію. Закон від 02.07.2015 № 580-VIII; КУпАП.

2 Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

3 Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право / за заг. ред. Р. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. С. 43-44.

Приклад: до проведення чемпіонату Європи з футболу 2012 року за рахунок державного (40 млрд. гривень, або 5 млрд. доларів) і місцевих (3,7 млрд. гривень) бюджетів було побудовано й реконструйовано стадіони, аеропорти, залізничні вокзали та інші об'єкти інфраструктури.

Отже, основними видами публічного адміністрування є: надання публічною адміністрацією адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності (за змістом); зовнішня та внутрішня організаційна адміністративна діяльність публічної адміністрації (за спрямуванням її владного впливу); втручальне, сприяльне та забезпечувальне адміністративні провадження (за юридичними наслідками для об'єктів адміністративного впливу).

1.1.2. Суб'єкти публічного адміністрування

Невід'ємною ознакою держави є публічна влада, що відносно відособлена від народу й виконує свої функції на професійній основі. За теорією суспільного договору, громадяни обирають собі суб'єктів публічної влади, які мають їм служити. На практиці ситуація є більш складною: громадяни обирають представницькі органи влади, а ті призначають виконавчі. При цьому вони схильні забути про свою основну місію служити народу і на практиці часто задовольняють забаганки один одного, близького оточення та корпоративний інтерес. Це історична проблема – схильність влади до зловживань.

У демократичних правових країнах зі зловживаннями влади борються за допомогою проведення чергових і позачергових виборів, через заборону більш ніж два строки займати важливі публічні посади та постійний тиск громадськості й засобів масової інформації та чиновників. Універсальним винаходом для запобігання зловживанням з боку публічної влади є цивільне право. Коли парламент установлює закони, їх виконання покладається на громадян, які без участі суб'єктів влади вирішують свої питання.

Проте через недостатню правову культуру або коли такі відносини потенційно зумовлюють суспільну небезпеку, між суб'єктами права з'являється публічний посередник – суб'єкт публічної адміністрації. Без нього взагалі говорити про адміністративне право неможливо.

До основних суб'єктів публічної адміністрації належать:

1) органи виконавчої влади;
2) суб'єкти місцевого самоврядування;

3) суб'єкти делегованих повноважень:

3.1) громадські об'єднання

Приклад: при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування діють громадські ради, які утворені для громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади й місцевого самоврядування та врахування громадської думки[1]*;*

3.2) інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій.

Приклад: приватні станції технічного обслуговування, матеріально-технічна база та персонал яких відповідає встановленим вимогам, здійснюють обов'язковий державний технічний контроль транспортних засобів[2]*.*

Крім основних суб'єктів публічної адміністрації, для яких здійснення публічного адміністрування є основною функцією, існують й інші, для яких адміністративна діяльність є додатковим видом діяльності, зокрема:

– Президент України – щодо внесення до Верховної Ради України подань про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Голови Служби безпеки України; зупинки дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції; ухвалення рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні[3];

– судді на адміністративних посадах та апарат суду – під час надання адміністративних послуг у системі судоустрою та здійснення прийому громадян.

Отже, до основних суб'єктів публічної адміністрації належать органи виконавчої влади, суб'єкти місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій.

1.1.3. Публічний інтерес

Публічний інтерес, який забезпечує публічна адміністрація, у своїй сукупності є невід'ємним чинником адміністративного права.

---

1 Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у мм. Києві та Севастополі державних адміністраціях. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

2 Про затвердження Порядку проведення обов'язкового технічного контролю та обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів, технічного опису та зразка протоколу перевірки технічного стану транспортного засобу. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2012 р. № 137.

3 Ст. 106 Конституції України.

Публічний інтерес є одним із найбільш складних для розуміння в адміністративному праві[1], адже:

✓ *по-перше*, сутність публічних правових відносин є суб'єктивно-об'єктивною[2]: об'єктивно описується юридичною природою цього феномену та суб'єктивно закріплюється законодавцем у нормах адміністративного права;

✓ *по-друге*, публічний інтерес є певною сукупністю приватних інтересів[3], тим самим множина приватних інтересів на певному етапі розвитку суспільства, за законом діалектики «взаємного переходу кількісних і якісних змін», переростає в публічний інтерес;

✓ *по-третє*, у загальному розумінні публічний інтерес означає інтерес людської спільноти – населення, народу тощо[4].

Тим самим межа між приватним і публічним інтересом є дещо розмитою, її важко описати просто і за допомогою одного певного критерію. Професор А. Єлістратов визначає, що змістом адміністративних правових відносин між представником державної влади і громадянами завжди є публічний інтерес. Що влада визнає як суспільний інтерес, залежить від рівня культури. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді не відповідати інтересам значної частини населення. Проте в усякому разі вимоги чинної влади висуваються до громадян не як приватний інтерес окремих носіїв влади, а в ім'я загального блага[5].

Серед учених розповсюдженим є погляд, що зміст публічного інтересу пов'язаний із суб'єктивною волею законодавця, закріпленою в чинних нормах адміністративного права[6]. Захист приватного інтересу відбувається за ініціативи самого суб'єкта інтересу через подання цивільного позову, а захист публічного інтересу відбувається з ініціативи або безпосередньо здійснюються суб'єктом публічної адміністрації[7].

---

1 Миколенко О. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 100-104.

2 Харитонова О., Харитонов Є. Дихотомія «Публічне-приватне» та деякі питання визначення структури національного права. Університетські наукові записки. 2005. №3. С. 6-11.

3 Коломоєць Т. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації. Запоріжжя: Поліграф, 2004. С. 12.

4 Спасибо-Фатєєва І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів. Юридична газета. 28.11.2005 р. №22.

5 Єлістратов А. Адміністративне право: лекції. 1911. http://sipl.com.ua/?p=5025.

6 Гончарук С. Адміністративне право України. Київ: НАВС, 2000. С. 32-33.

7 Авер'янов В. та ін. Виконавча влада і адміністративне право. Київ, 2002. С. 77.

Загалом публічний інтерес можна описати:

- негативно – як відмежування його від приватного інтересу;
- за сутністю – як об'єктивні різноманітні цінності всього суспільства[1];
- за змістом – як визначені законодавцем у нормах адміністративного права цінності (інтереси), обов'язок охороняти які покладено на суб'єктів публічної адміністрації.

Отже, публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб цінності (потреби), які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією[2].

Таблиця 1.1.3

Відмежування публічного інтересу від приватного

Критерії розмежування	Публічний інтерес	Приватний інтерес
Відбивають цінності	усього суспільства	окремих особистостей
Захищаються від порушення	нормами адміністративного та інших публічних галузей права	нормами цивільного та інших галузей приватного права
Юридична природа посягання	суспільна небезпека	суспільна шкода
Способи захисту	притягуються до адміністративної або/та кримінальної відповідальності	добровільне або за рішенням суду відшкодування матеріальної або/та моральної шкоди
Юридична природа санкцій за порушення	карного характеру	відновлювального характеру

[1] *Приклад: Джон Локк уважав, що життя, свободу, здоров'я, відсутність тілесних покарань, право володіння грошима, землею та ін. є громадянськими інтересами; практично тут можна перерахувати положення ст. 3 та всіх статей Розділу 2 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України.*

[2] Галунько В. Публічний інтерес в адміністративному прав. *Форум права*. 2010. №4. С.178-182.

1.2. Адміністративне право як складова публічного права

1.2.1. Призначення (мета і завдання) адміністративного права

Адміністративне право наповнює всю правову матерію суспільства. Практично неможливо знайти важливих суспільних відносин, які б не врегульовувалися тією чи іншою мірою нормами адміністративного права, будь це навчання студента в університеті, проста його прогулянка комунальним парком чи отримання паспорта.

Відповідно одним із перших питань, на яке треба дати відповідь, є визначення ролі адміністративного права у правовій системі вітчизняного суспільства. На це питання найбільш слушно дати відповідь через розкриття категорій «мета» і «завдання» адміністративного права.

*Метою адміністративного права є врегулювання відносин між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами***.**

Основними галузевими завданнями адміністративного права є забезпечення того, щоб:

- публічна адміністрація якісно та своєчасно надавала адміністративні послуги;
- публічна адміністрація ефективно здійснювала виконавчо-розпорядчу діяльність;
- були мінімізовані корупційні та інші випадки зловживань у діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Сучасні завдання адміністративного права України мають своїм підґрунтям положення теорії природного права та Конституції України, відповідно до яких «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».

Виходячи з таких позицій, **основними завданнями адміністративного права на сучасному етапі** є:

>> ***Конкретизація прав, свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації***, як реалі-

зація конституційної формули стосовно утвердження прав і свобод людини[1]. Це здійснюється в законах України та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають обов'язки (компетенцію / повноваження суб'єктів публічної адміністрації).

Приклад: у Законі «Про Національну поліцію» конкретизовано, що завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності.

>> ***Формування ефективних адміністративних інструментів реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування*** як реалізація конституційної формули щодо забезпечення прав і свобод людини.

Приклад: Постановою Кабінету Міністрів України від 10.11.2017 р. № 833 сформовано адміністративний інструментарій фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі.

>> ***Підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства.*** Наприклад, через створення за вимогою громадянського суспільства державою нових антикорупційних органів – Національного антикорупційного бюро та Національного агентства із запобігання корупції.

>> ***Уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації***. Наприклад, Верховна рада Україна через відповідний Закон закріпила адміністративну процедуру щодо стратегічного екологічного оцінювання[2].

>> ***Оптимізація публічного контролю з боку інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації***. Наприклад, громадські ради центральних і місцевих органів виконавчої влади здійснюють громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації.

>> ***Удосконалення інституту юридичної відповідальності[3]***. Наприклад, 2014 року чинний КУпАП було доповнено главою 13-А

---

1 Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

2 Про стратегічну екологічну оцінку. Закон від 20.03.2018 2354-VIII.

3 Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

«Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», суб'єктом адміністративного проступку яких визначено спеціальні суб'єкти публічної адміністрації.

Динамічний розвиток суспільних відносин в Україні щодо адаптації як суспільного життя, так і правової практики до інституцій ЄС4 призводить до того, що завдання адміністративного права уточняються, доповнюються та змінюються.

1.2.2. Предмет адміністративного права

Правові відносини виникають виключно між людьми як різновид найбільш важливих суспільних відносини. Ці відносини можуть бути як публічними, так і приватно-правовими.

В юридичній літературі слушно визначають, що основною приватних правових відносин є цивільне право, а публічних правових – адміністративне право. Предмет правового регулювання визначає, що регулюється правом.

На зорі становлення адміністративного права України А. Єлістратов визначав: «Предметом адміністративного права є відносини між правлячою владою і особами». Вчення про публічні правові відносини і способи захисту публічного права складають предмет науки адміністративного права[1].

Незважаючи на значні зміни в нашому соціальному житті за останні більш ніж сто років, зазначене вище розуміння предмета адміністративного права не втратило своєї актуальності, хоча розширилося за змістом.

Предметний обсяг адміністративного права України окреслюється такими його складовими*:*

1) відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі ***надання адміністративних послуг***;

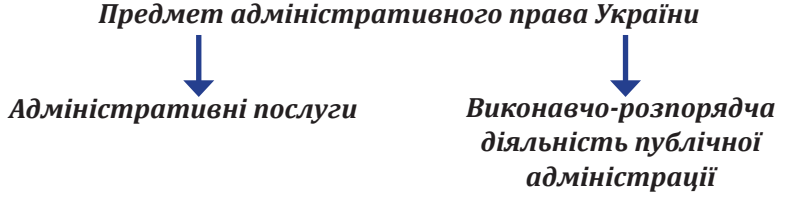
2) адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення ***виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності***:

2.1) у процесі *виконавчої діяльності* суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави;

[1] Єлістратов А. Адміністративне право: лекції. 1911. URL http://sipl.com.ua/?p=5025

2.2) *розпорядча діяльність* полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових адміністративних актів на основі та з виконання законів.

Отже, предметом адміністративного права України є насамперед відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності (публічного управління) публічною адміністрацією.



1.2.3. Адміністративно-правові відносини[1]

У будь-якому суспільстві існують різноманітні відносини між окремими особами та різними об'єднаннями людей. Усі вони до певної міри упорядковані, організовані, значна частина з них регулюється нормами права. Головне призначення норм права – бути регулятором суспільних відносин. Регулюючи ті чи інші відносини, воно надає їм правового характеру, правової, юридичної форми. У результаті цього вони й стають правовими. Тобто вони є наслідком дії права. Але правові відносини з'являються не лише тому, що діють правові норми, а й тому, що певні суспільні відносини об'єктивно потребують правової регламентації, не можуть нормально розвиватися без неї.

Адміністративно-правові відносини відбивають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічного владного характеру.

[1] **Автор: д.ю.н., доцент В. Галунько.**

Іншими словами, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративного правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що адміністративно-правова норма від імені держави визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається «спілкування». Ці правила формулюються у вигляді взаємних прав і обов'язків.

Отже, адміністративно-правові відносини у вузькому розумінні – це суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного права.

Що ж до широкого розуміння, то звернемося до класичного розкриття цієї категорії А. Єлістратовим, який вважав, що норми адміністративного права регулюють публічні правові відносини у сфері внутрішнього державного управління. Загальним для всіх видів адміністративно-правових відносин є те, що як мінімум однією зі сторін є суб'єкт публічної адміністрації, наділений народом України владною компетенцією.

Наступною провідною рисою адміністративно-правових відносин є їх правова природа. Так, з домаганнями агентів влади, які спираються не на закон, а на особистий розсуд, ми не можемо рахуватися в адміністративному праві. Іншими словами, суспільні відносини, які спираються не на право, а на розсуд суб'єктів публічної адміністрації, не можуть вважатись адміністративно-правовими. Наука адміністративного права вивчає публічні правовідносини. Нам уже відомо, що змістом відносин між представником публічної влади та об'єктами публічного управління завжди є публічний інтерес[1].

Структура адміністративно-правових відносин характеризується взаємопов'язаністю всіх її складових компонентів, якими є суб'єкти, об'єкти, зміст правовідносин та юридичні факти.

Суб'єкти правовідносин – це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями. Об'єкти правовідносин – це те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, з приводу чого ті вступають в адміністративно-правові відносини. Ці елементи нерозривно пов'язані.

Суб'єкти адміністративно-правових відносин вступають у них з метою задоволення своїх інтересів і потреб, які опосередковують

[1] Єлістратов А. Зазнач. праця.

об'єкти адміністративно-правових відносин. Виникнення у суб'єктів взаємних прав і обов'язків можливе лише на підставі настання певних юридичних умов юридичних фактів, закріплених у гіпотезах адміністративно-правових норм.

Об'єкти адміністративно-правових відносин – це блага матеріальні або нематеріальні, а також певні дії, заради яких суб'єкти вступають в такі відносини. Об'єктом адміністративно-правових відносин може бути все, що здатне слугувати здійсненню публічних інтересів. У цій ролі можуть бути права людини і громадянина, право власності й послуги інших осіб. Права людини і громадянина стають об'єктом адміністративного права, оскільки є природними; законодавець через Конституцію України та інші закони їх встановлює та визначає межі, в яких ними можна беззаперечно користуватися. У такий спосіб об'єктами адміністративного права стає вся палітра прав, визначених у розділі першому та другому Конституції України.

Наприклад, це право людини на життя, здоров'я, честь, гідність, особисту недоторканність, свободу пересування, свободу слова, зібрань, право особисто та разом з іншими володіти, користуватись і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї творчої інтелектуальної діяльності, право займатися підприємницькою діяльністю.

Об'єкти адміністративного права поділяються на:

1) нематеріальні особисті блага людини – життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність, безпеку, свободу пересування та ін.;

2) матеріальні – предмети матеріального світу, створені природою чи людиною[1].

3) дії суб'єктів адміністративно-правових відносин, коли суб'єкт чи об'єкт публічного управління має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання певних дій[2].

Отже, об'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які

---

[1] *Приклад: – національні заповідники, державні або такі, що мають стратегічне значення, підприємства, радіоактивні та інші небезпечні речовини; дороги, мости, парки, бібліотеки, державні навчальні заклади тощо;*
– цінні папери, офіційні документи – національна грошова одиниця, валюта, паспорти, дипломи, сертифікати, лотерейні білети та ін.;
– продукти духовної та інтелектуальної творчості – твори літератури, мистецтва, живопису, музики, наукові винаходи і раціоналізаторські пропозиції, корисні моделі тощо.

[2] *Приклад: наряд міліції патрульної служби має право перевіряти в осіб за підозри у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а громадянин (іноземець) має право вимагати від поліцейського надати йому допомогу та зареєструвати заяву про скоєне правопорушення.*

становлять публічну цінність, і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління, пов'язані з цими благами.

Як бачимо, крім суб'єктів та об'єктів, до складу адміністративно-правових відносин входять їх юридичні обов'язки та суб'єктивні права (останні у значенні правоможностей суб'єктів). В юридичній літературі це отримало назву «зміст адміністративно-правових відносин».

Зміст адміністративно-правових відносин – це *сукупність суб'єктивних публічних прав (публічних правоможностей) та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки*.

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

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

Суб'єктивне право – це передбачені для уповноваженої особи вид і міра можливої або дозволеної поведінки, забезпечені відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб. Проте в адміністративному праві діє не суто суб'єктивне право, а «суб'єктивне публічне право».

Суб'єктивні права громадянина обов'язково характеризуються ознакою публічності, що означає можливість впливати на управлінські процеси, брати участь у державній і суспільно-політичній діяльності, користуватися передбаченими Конституцією правами і свободами, оскаржувати дії, рішення чи бездіяльність органів влади та їх посадових осіб до суду. Діяльність громадян у публічно-правовій сфері здійснюється в рамках створених публічно-правових інсти-

туцій. Ці правовідносини характерні тим, що, з одного боку, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний сприяти реалізації прав і свобод громадян, а з іншого – громадянин у разі порушення його конституційних гарантій має право звертатися зі скаргою чи позовом до суду на дії органів публічної влади або до управлінських органів у порядку ієрархічної вертикалі.

Публічне суб'єктивне право – складне явище, що включає в себе низку таких повноважень:

1) право невладних осіб вимагати від публічної адміністрації здійснення юридичних дій, спрямованих на захист їх прав (наприклад, люди мають право вимагати від публічних органів контролю над забезпеченням їх у закладах торгівлі незалежно від форм власності безпечними для здоров'я та життя харчовими продуктами);

2) право вимагати від іншої сторони виконання обов'язку, тобто право на чужі дії (наприклад, суб'єкт господарювання має право вимагати від Антимонопольного комітету України вжиття заходів до іншого суб'єкта господарювання чи публічного органу, який здійснює порушення законодавства про захист економічної конкуренції);

3) право ввести в дію апарат примусу держави проти зобов'язаної особи, тобто право на примусове виконання обов'язку (наприклад, відділ державної виконавчої служби в разі несплати у визначений строк має право у примусовому порядку стягнути з правопорушника штраф); можливість користуватися певними соціальними публічними благами (наприклад, особа, яка втратила роботу і стала на облік у центрі зайнятості, має право на допомогу з безробіття).

У змісті адміністративно-правових відносин залежно від спрямування діяльності публічної адміністрації виникають певні комбінації:

- *по-перше,* коли правовідносини виникають за ініціативою приватної особи, – це сукупність суб'єктивних прав приватної особи та адміністративних обов'язків суб'єкта публічної адміністрації;
- *по-друге*, коли адміністративно-правові відносини виникають за законною ініціативою суб'єкта публічної адміністрації, – це сукупність адміністративних прав суб'єкта публічної адміністрації та юридичних обов'язків приватної особи;
- *по-третє*, коли в адміністративно-правових відносинах беруть участь два суб'єкта публічної адміністрації, – це сукупність

адміністративних прав та адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації[1].

Юридичний обов'язок – це передбачені для зобов'язаної особи та забезпечені можливістю державного примусу вид і міра необхідної поведінки, які потрібно виконувати в інтересах уповноваженої особи, що має відповідні публічні суб'єктивні права. Він налічує чотири основні компоненти:

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

2) обов'язок відреагувати на законні вимоги уповноваженого суб'єкта;

3) обов'язок нести відповідальність за невиконання цих вимог;

4) обов'язок не перешкоджати уповноваженому суб'єкту користуватися тим благом, на яке він має право (наприклад, публічна адміністрація не має права втручатися в корпоративне управління суб'єкта господарювання).

Юридичні обов'язки в адміністративному праві забезпечують публічні інтереси людини і громадянина, суспільства і держави та є гарантіями суб'єктивних публічних прав.

Юридичний факт – це конкретна життєва обставина, з якою норма адміністративного права пов'язує виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Головне призначення юридичних фактів у процесі адміністративно-правового регулювання – юридично забезпечити виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин. Юридичні факти забезпечують перехід від загальної моделі поведінки, закріпленої в адміністративно-правовій нормі, до конкретних адміністративно-правових відносин.

За критерієм відношення до волі суб'єкта адміністративно-правові відносини поділяються на:

1) **події**, настання яких як юридичних фактів не залежить від волі суб'єктів адміністративного права (наприклад, повінь як стихійне лихо, що зобов'язує публічну адміністрацію надавати допомогу населенню);

2) **діяння**, що поділяються на:

- *дії* – вольові акти поведінки людей, які мають свідомо вольовий характер;

[1] Горбач А. Адміністративно-правові відносини: теорія і практика: автореферат дисертації. Київ, 2019. 18 с.

- *бездіяльність* – пасивна поведінка суб'єктів права.

Дії можуть бути як правомірні, що здійснюються в межах адміністративно-правових норм, так і протиправні, що здійснюються з порушенням адміністративно-правових норм.

Правомірні дії поділяються на юридичні акти та юридичні вчинки.

Юридичні акти мають індивідуальний характер і породжують конкретні адміністративно-правові відносини.

Юридичні вчинки – це дії, що безпосередньо не переслідують юридичної мети, але все одно породжують адміністративно-правові наслідки (наприклад, закінчення будівництва автомагістралі породжує адміністративно-правові відносини щодо введення її в експлуатацію).

Неправомірні дії – це правопорушення, проступки, що тягнуть за собою застосування заходів примусового впливу. До неправомірних дій належать правопорушення, зокрема адміністративні та дисциплінарні, за які настає відповідальність. Учинення правопорушення тягне за собою виникнення певного кола правовідносин, пов'язаних із застосуванням норм матеріального та процесуального права.

Отже, адміністративно-правові відносини в широкому розумінні – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та приватних осіб, що виникає на підставі адміністративно-правових норм з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки.

1.2.3.1. Відносини, що складають предмет адміністративного права України

На думку професора В. Мельника, предмет адміністративного права складають такі елементи:

✓ відносини, що виникають під час безпосередньої реалізації влади Українським народом;

✓ відносини, що виникають між приватною особою та суб'єктом публічного адміністрування, у разі коли останній діє щодо приватної особи через використання одного чи сукупності адміністративно-правових інструментів;

✓ відносини, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування та іншим суб'єктом публічної влади, з яким перший

не перебуває у відносинах підпорядкування, – наприклад, відносини між місцевою радою та місцевою державною адміністрацією з приводу реалізації останньою повноважень, делегованих їй радою;

✓ відносини, що виникають у межах внутрішньої організаційної діяльності органу публічної влади;

✓ відносини, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування та «особливо підпорядкованими особами» з приводу зміни їх правового статусу (звільнення, покарання, установлення обмежень тощо);

✓ відносини, пов'язані з управлінням об'єктами публічної власності (публічним майном);

✓ регулювання фактичних дій, коли суб'єкти публічного адміністрування під час виконання покладених на них повноважень учиняють (здійснюють) різноманітні фактичні дії, які не викликають юридичних наслідків;

✓ регулювання юридичного статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин[1].

1.2.4. Адміністративне право як галузь, наука та навчальна дисципліна

У вигляді однорідної, відособленої в системі юриспруденції правової матерії адміністративне право характеризується як:

- галузь права;
- наука;
- навчальна дисципліна.

У теорії права під галуззю права розуміють відносно самостійну сукупність юридичних норм, яка регулює якісно однорідну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання. Щодо визначення поняття конкретної галузі права в юридичній літературі виробився підхід, за яким визначаються такі її ознаки: основа відокремлення певної галузі права – якісно однорідні суспільні відносини, об'єктивність відокремлення груп суспільних відносин, певна структура.

Адміністративне право як галузь права – це сукупність юридичних норм, які врегульовують однорідні суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг і здійснення вико-

[1] Мельник Р. Предмет адміністративного права. Право України. 2018. https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2018_3/pravo_2018_3_s10/

навчо-розпорядчої діяльності, що здійснюється суб'єктами публічної адміністрації.

Найбільш широким за сутністю і змістом у тріаді аналізованих феноменів є адміністративне право як наука, що полягає в онтологічному опануванні, гносеологічному пізнанні та діалектичному розвитку й удосконалені різноманітних норм та інститутів адміністративного права. Більше того, часто в межах науки адміністративного права здійснюється дослідження юридичних інститутів інших галузей права в тих сферах, де до їх вирішення залучаються суб'єкти публічної адміністрації.

Отже, наука адміністративного права – це теоретичні положення й методологічні основи, які забезпечують процес, дослідження засад й ефективності інститутів адміністративного права.

Адміністративне право викладається в юридичних та інших навчальних закладах із метою оволодіння майбутніми юристами, працівниками державних органів системою теоретичних і науково-прикладних знань щодо засад та адміністративного інструментарію, якими на основі норм адміністративного права регулюються суспільні відносини в різних сферах суспільних відносин, а також із метою прищеплення студентам знань, розумінь і практичних навичок та аналізу й синтезу (оцінювання) різноманітних адміністративно-правових відносин.

Природно, що в умовах широкого самоврядування вищих начальних закладів навчальна й робоча програми викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України» можуть різнитися, проте незаперечним у них є людиноцентристське підґрунтя. Крім того науково-педагогічні працівники мають повіряти їх із програмою єдиного фахового випробування, що затверджується наказом МОН.

Отже, адміністративне право як навчальна дисципліна – це систематизований відповідно до навчальної та робочої програм курс, що викладається в навчальних юридичних закладах.

1.2.5. Відмежування адміністративного права від цивільного права

Адміністративне й цивільне право, як основоположні галузі права для всіх галузей відповідно публічного і приватного права, мають як спільні риси, так і сутнісні відмінності. За спільними рисами вони:

✓ урегульовують найбільш важливі відносини майже в усіх сферах суспільних відносин;

✓ їх норми захищені нормами державного примусу;

✓ у разі їх порушення особи можуть звернутися за відновленням своїх прав до суду.

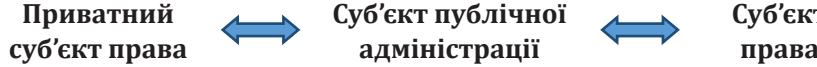
Однак природним є те, що вони мають між собою як змістові, так і сутнісні відмінності. Найбільш слушним є розкриття відмінностей між ними за допомогою наочних схем.

Мал. 1.2.4.1. Схема цивільно-правових відносин

Цивільне право є універсальним винаходом світової спільноти. Парламент установлює закони, виконання яких покладається на приватних осіб, які без участі суб'єктів публічної адміністрації вирішують свої приватні правові питання. Ці особи добровільно вирішують конфлікти на основі компромісу, йдуть на утиск своїх прав або законних інтересів заради інших приватних осіб чи урегульовують їх у системі судів загальної юрисдикції через подання цивільних позовів.

Цивільно-правові відносини є демократичними і простими, менш витратними і, найголовніше, не вимагають участі публічного посередника у вирішенні юридичного конфлікту – суб'єкта публічної адміністрації. Проте через недостатню правову культуру або коли такі відносини містять суспільну небезпеку, між суб'єктами права з'являється публічний посередник – суб'єкт публічної адміністрації.

Тобто в адміністративно-правових відносинах ситуація складається іншим чином. Наявність публічного посередника між суб'єктами права є першою провідною ознакою адміністративного права.



Мал. 1.2.4.2. Схема адміністративно-правових відносин

В адміністративно-правових відносинах юридичний статус суб'єкта публічної адміністрації є потрійним:

✓ *по-перше,* адміністративно-сервісні відносини суб'єкта публічної адміністрації, коли він надає адміністративні послуги приватним суб'єктам права, які звернулися до нього. У цьому разі суб'єкт

публічної адміністрації діяти імперативно (публічно-владно) щодо приватного суб'єкта адміністративного права не має права. Більше того, суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним і мусить надати адміністративну послугу на належному рівні й у встановлені строки;

✓ *по-друге,* адміністративно-арбітражні відносини суб'єкта публічної адміністрації, коли він є адміністративним арбітром між двома приватними суб'єктами адміністративного права в разі порушення одним приватним суб'єктом прав та/або свобод, охоронюваних нормами адміністративного права, іншого суб'єкта. У такому разі суб'єкт публічної адміністрації є імперативно владним щодо приватного суб'єкта адміністративного права, який порушив права та/або свободи іншого. Відповідно до наданої законодавством компетенції він мусить вимагати від такого суб'єкта припинити протиправну поведінку або застосувати легальні засоби адміністративного примусу для відновлення порушеного права;

✓ *по-третє,* адміністративно-імперативні відносини всередині системи публічної адміністрації. У цьому разі суб'єкт публічної адміністрації, який стоїть вище за ієрархічним щаблем владної компетенції, має право віддавати законні розпорядження підпорядкованим йому суб'єктам адміністрації. Тут виникають класичні імперативно-владні адміністративно-правові відносини.

Таблиця 1.2.4

Розмежування адміністративного права від цивільного права

Критерії розмежування	**Адміністративне право**	**Цивільне право**
Відбивають цінності (потреби)	публічний інтерес	приватний інтерес
Посередник між суб'єктами права	суб'єкт публічної адміністрації	відсутній
Способи забезпечення	публічне адміністрування	цивільно-правова діяльність
Юридична природа посягання на об'єкт норми права	суспільна небезпека	шкода
Юридична природа санкцій за порушення	санкції карного характеру, санкції відновлювального характеру	санкції відновлювального характеру

1.3. Взаємодія адміністративного права України та європейського адміністративного права[1]

Європейське адміністративне право – це самостійна наука, галузь і навчальна дисципліна, що почала виокремлюватися наприкінці 80-х рр. XX століття як закономірний результат європейських адміністративних конвергенційних процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей та невідповідностей в адміністративній структурі й налагодження зв'язків між формально відокремленими публічними адміністраціями європейських країн[2].

Європейське адміністративне право регулює діяльність публічної адміністрації (ЄС і країн-учасниць ЄС) з метою, щоб правові наслідки їх діяльності відповідали основоположному законодавству ЄС. Його можна розглядати у вузькому розумінні, яке базується виключно на нормах адміністративного права ЄС, та в широкому розумінні.

У широкому розумінні європейське адміністративне право забезпечує реалізацію європейського права шляхом виділення із права ЄС проблеми надання публічною адміністрацією ЄС та національними публічними адміністраціями країн-учасниць ЄС адміністративних послуг, здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності на основі норм європейського адміністративного права.

До норм європейського адміністративного права належать основоположне законодавство ЄС, регламенти та директиви ЄС, а також національне законодавство країн-учасниць, яке затверджує директиви ЄС.

Законодавство ЄС не треба ототожнювати із законодавством Ради Європи, основним джерелом якого є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яка є прямим джерелом права для Європейського суду з прав людини, який постановляє рішення, що є практично судовими прецедентами, які мають виконувати національні суди й публічна адміністрація країн, які входять до Ради Європи.

Усі без винятку країни-учасниці ЄС та Україна входять до Ради Європи. Відповідно основоположне законодавство Ради Європи, яке ратифіковано Верховною Радою України, та рішення Європейського суду з прав людини (щодо громадян будь-якої країни, яка входить в

---

1 Автор: к.ю.н. М. Савюк, В. Оксінь.

2 Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження у законодавство України: автореферат дисертації. Київ, 2009 18 с.

Раду Європи) є невід'ємною частиною вітчизняного законодавства на відміну від законодавства ЄС[1].

Взаємодія європейського адміністративного права та адміністративного права України полягає в непрямому використанні законодавства ЄС для потреб української спільноти через ратифікацію Верховною Радою України та уточнення в нормативних та адміністративних актах суб'єктів публічної адміністрації[2]. Окремим рядком слід відзначити запозичення теоретичних напрацювань науки європейського в науку адміністративного права України – наприклад, імплементацію в теорію адміністративного права України принципів належного врядування.

Існує три основні чинники використання положень європейського адміністративного права у правовому просторі України:

1) це виконання європейською, національною країн-учасниць ЄС та вітчизняною публічною адміністрацією положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони[3];

2) виконання національними країн-учасниць ЄС і вітчизняною публічною адміністрацією деяких регламентів ЄС, які прямо стосуються громадян України, – наприклад, Регламенту 2017/850 Європейського Парламенту та Ради від 17 травня 2017 р. про звільнення від віз громадян України, які перетинають кордон ЄС[4];

---

[1] *Приклад: відповідно до п.п. 51-54 рішення ЄСПЛ у справі «Волохи проти України» від 02.11.2006 втручання в право на повагу до приватного життя, пов'язане із застосуванням заходів таємного спостереження розглядається як таке, що було здійснене «згідно із законом», якщо існує адекватний та ефективний захист від зловживання. Гарантії захисту мають бути чітко встановлені законом і мають застосовуватись для нагляду за діяльністю відповідних органів або служб. При наглядових провадженнях мають дотримуватись цінності демократичного суспільства настільки добросовісно, наскільки це можливо, зокрема принцип верховенства права*.

[2] Наприклад, план заходів виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106.

[3] Особливе місце в цій взаємодії займає специфічний суб'єкт публічної адміністрації – Рада асоціації, яка утворена відповідно до ст. 461 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС для здійснення контролю та моніторингу застосування і виконання Угоди, вивчення будь-яких головних питань, що виникають в рамках Угоди, та будь-яких інших двосторонніх або міжнародних питань, що становлять взаємний інтерес. Засідання Ради асоціації проводяться на рівні міністрів не менше одного разу на рік, а також тоді, коли цього вимагають обставини. Її членами є члени Уряду України та члени Ради Європейського Союзу і Європейської Комісії. Рада асоціації має повноваження ухвалювати рішення, які є обов'язковими для сторін.

[4] Регламент (ЄС) 2017/850 Європейського Парламенту та Ради від 17 травня 2017 р. «Про внесення змін до Регламенту (ЄС) No 539/2001 з переліком третіх країн, громадяни яких повинні мати візи під час перетину зовнішніх кордонів, та тих, чиї громадяни звільнені від цієї вимоги (Україна)» 2017. Eur-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017R0850

3) добровільне виконання вітчизняною публічною адміністрацією деяких адміністративних актів ЄС як високих стандартів публічного адміністрування, які вигідні для громадян та досяжні з погляду матеріальних ресурсів і організаційних можливостей для Уряду України[1].

1.4. Система адміністративного права України[2]

Галузь адміністративного права утворює певну систему норм, оскільки об'єднує певні відносно самостійні складові інститути та підгалузі права. Професор В. Авер'янов визначає, що система адміністративного права означає внутрішню єдність цієї правової галузі, яка відбиває послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – підгалузей права і правових інститутів, що складаються з певних сукупностей однорідних норм.

Отже, система адміністративного права – це внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відбиває послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – адміністративно-правових інститутів і підгалузей адміністративного права, які складаються з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм.

Основними елементами системи адміністративного права є:

✓ *Норма адміністративного права* – загальнообов'язкове правило поведінки, яке встановлено або санкціоноване державною з метою забезпечення публічних прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави й захищене від порушення засобами державного примусу.

✓ *Інститут адміністративного права* – сукупність норм адміністративного права, що регулює однорідні чи близькі суспільні відносини.

✓ *Підгалузь адміністративного права* – сукупність інститутів і норм адміністративного права, пов'язаних спільною метою юридичного регулювання.

---

[1] Бандура С. О. Адміністративно-правові засади адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії): порівняльно-правовий аналіз: дисертація. 2018. Київ. 216 с.

[2] При написані підрозділу широко використовувалися наукові праці професора Р. Мельника, зокрема: Мельник Р. Система адміністративного права України: дисертація. Харків, 2010. 415 с.

Учені-адміністративісти продовжують дискутувати щодо зовнішнього формального опису системи адміністративного права. При цьому домінують три основні погляди:

1) система адміністративного права складається із загальної та спеціальної частин;

2) адміністративне право поділяється на «Загальне адміністративне право» та «Особливе адміністративне право»[1];

3) адміністративне право поділяється на «Загальне адміністративне право», «Особливе адміністративне право» та «Спеціальне адміністративне право».

Перший варіант розуміння системи адміністративного права дістався у спадок від минулої епохи, коли одним з основних джерел адміністративного права був КУпАП, що поділяється на «загальну» на «особливу» частини. До особливої частини входить публічне адміністрування в різних галузях державного управління.

Поділ на Загальне й Особливе право було утверджене професором Р. Мельником на основі кращих надбань адміністративного права країн-учасниць ЄС[2]. Так, австрійські вчені А. Кахл та К. Вебер до змісту **Загального адміністративного права** включають такі положення: 1) термінологію, історію, джерела адміністративного права та публічну адміністрацію; 2) європейське та конституційне право для публічної адміністрації; 3) організаційне право; 4) адміністративні дії; 5) відносини між державою та громадянами; 6) адміністративний контроль та правовий захист[3].

Особливе адміністративне право є комплексним утворенням, у межах якого об'єднано підгалузі адміністративного права. Особливість цих підгалузей полягає в тому, що вони є залежними від загального адміністративного права. Кожна з них регулює порядок реалізації публічною адміністрацією окремої галузі (сфери) публічного адміністрування. Перелік підгалузей, які утворюють зміст особливого адміністративного права, є відкритим. Розширення кількості функцій, які покладаються на публічну адміністрацію, призводить до появи нових підгалузей особливого адміністративного права[4].

---

1 Мельник Р. Система адміністративного права України: дисертація. Харків, 2010. 415 с.

2 Мельник Р. Зазнач. праця.

3 Kahl A., Weber K. Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien: Facultas, 2017. 364 s.

4 Мельник Р. Від Особливої частини адміністративного права до Особливого адміністративного права. Вісник Одеського національного університету. Серія правознавство. 2012. Том 17. Випуск 1/2 (16/17). С. 131–139.

В умовах сьогодення визнано, що складниками Особливого адміністративного права є: адміністративно-деліктне право, службове право та поліцейське право (адміністративна діяльність поліції). Деякі вчені додатково до змісту Особливого адміністративного права відносять: адміністративно-господарське право; екологічне право, енергетичне право; інфраструктурне право; митне право; муніципальне право; податкове право; захист від надзвичайних ситуацій; право соціального захисту; спортивне право[1].

До змісту **Спеціального адміністративного права** включається специфіка публічного адміністрування в певних галузях суспільного життя, які не мають ознак підгалузі адміністративного права. Зокрема це публічне адміністрування у галузях культури, економіки, освіти, оборони, соціального забезпечення, екології, юстиції, охорони здоров'я, правоохоронної діяльності, спорту, фінансів та ін., які у свою чергу поділяються на окремі сфери та сектори.

Приклад: галузь освіти поділяється на сфери публічного адміністрування дошкільної, початкової, середньої, профільної, професійної та вищої світи. Сфера вищої освіти поділяється на публічне адміністрування у секторах початкового, бакалаврського, магістерського, освітньо-наукового та наукового рівнів.

Отже, система адміністративного України як галузі правознавства складається із Загального, Особливого та Спеціального адміністративного права.

При цьому потрібно зазначити, що зміст адміністративного права як **начальної дисципліни** й науки виходить за межі змісту адміністративного права як галузі. Причиною цього є те, що в умовах самоврядування вищих навчальних закладів науково-педагогічні працівники формують авторські програми з однойменної дисципліни з урахуванням традицій і специфічних умов навчання у відповідному начальному закладі.

Що стосується сфери впливу **науки адміністративного права**, то вона є найширшою та наповнює всю юридичну матерію суспільства, якщо там об'єктивно неможливо обійтися без втручання суб'єкта публічної адміністрації для захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб або забезпечення публічного інтересу держави й суспільства в цілому.

[1] Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.; Галунько В., Курило В., Короєд Є. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. С. 23-24.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає зміст публічного адміністрування як форми реалізації публічної влади?
2. Назвіть види публічного адміністрування.
3. Хто належить до суб'єктів публічного адміністрування?
4. У чому полягає сутність публічного інтересу?
5. Здійсніть відмежування публічного інтересу від приватного.
6. У чому полягає призначення (мета і завдання) адміністративного права?
7. Що складає предмет адміністративного права?
8. Здійсніть відмежування адміністративного права від цивільного.
9. Розкрийте комбінації змісту адміністративно-правових відносин залежно від спрямування діяльності публічної адміністрації.
10. Які відносини складають предмет адміністративного права України?
11. Розкрийте взаємодію адміністративного права України та європейського адміністративного права.
12. Назвіть підгалузі, які входять до особливого адміністративного права.

Література для поглибленого вивчення

1. Авер'янов В. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. http://radnuk.info/pidrychnuku/493-stetse nko/21414-2012-06-20-10-58-46.html
2. Мельник Р. Предмет адміністративного права. *Право України*. 2018. https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2018
3. Галунько В. Публічний інтерес в адміністративному прав. *Форум права*. 2010. №4. С. 178-182.
4. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 566 с.
5. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
6. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: підручник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
7. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження у законодавство України: автореф. дисертації. Київ, 2009. 18 с.
8. Галунько В. Основоположні засади адміністративного права України. 2016. https://www.youtube.com/watch?v=0Of-SBW9-ck

Розділ 2
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА[1]

2.1. Поняття та значення принципів адміністративного права

Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби. У теорії права під принципами права розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку[2].

Характерними рисами принципів адміністративного права є такі:

✓ формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина й нормального функціонування громадянського суспільства та держави;

✓ визначають найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють їх утвердженню та захисту суб'єктами публічної адміністрації, визначають характер адміністративного права і напрямки його подальшого розвитку;

✓ установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права;

✓ принципи адміністративно права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними.

Отже, принципи адміністративного права – це найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних

[1] За загальною редакцією д.ю.н., заслуженого юриста України, доцента К. Чижмарь, к.ю.н., доцента О. Лавриновича.

[2] Теорія держави і права: підручник / за ред. О. Петришина. Харків: право, 2015. С. 124.

інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

2.2. Принцип верховенства права в адміністративному праві[1]

Принцип ***верховенства права*** є одним з основоположних принципів правопорядку Української держави, закріплений він у статті 8 Конституції України. Його дія поширюється на всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб у сферах нормотворчої, правоохоронної та правозастосовної діяльності. Водночас цей принцип є юридично обов'язковою нормою найвищого рівня.

Після ухвалення Конституції України основоположний принцип конституційного устрою став правовою нормою. Так, Кодекс адміністративного судочинства встановлює, що суд у вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує цей принцип з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Рішення Європейського суду з прав людини стали обов'язковими для України після ратифікації Європейської конвенції з прав людини 1997 року та ухвалення Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 року.

Верховенство права має такі складові:

- є своєрідним запобіжником від свавілля держави, її органів чи посадових осіб стосовно громадянина;
- передбачає рівність усіх громадян перед законом;
- означає, що свободи людини не є наслідком ухвалених у нормативних актах гарантій. Навпаки, норми офіційних документів є наслідком природних прав особи.

Лише доктрина природного права є джерелом розуміння того, що права людини й основоположні свободи не надані державою своїм громадянам права у вигляді створених нею норм права – це природні

[1] Автор: к.ю.н., доцент О. Лавринович

права, що властиві людині від природи та належать їй як творінню Природи, а не як члену суспільства, і тому вони є невідчужуваними.

Важливим прикладом сутності верховенства права як принципу українського конституційного права є зокрема частина друга статті восьмої Конституції України, де закріплено принцип ієрархії юридичних норм. Він як складова принципу верховенства права скерований на забезпечення узгодженого характеру всієї юридичної системи, що є важливим у ситуації, коли правові норми різних нормативних актів не узгоджуються між собою або суперечать одна одній. Зміст принципу ієрархії юридичних норм полягає в тому, що Конституція України наділена найвищою юридичною силою, тобто вона стоїть над законами і всіма підзаконними актами, а також над міжнародними договорами.

Особливостями принципу верховенства права є те, що:

✓ найвищою цінністю є Людина, її права і свободи, усі ж інші цінності, зокрема держава і закон, є вторинними;

✓ законодавство і право не тотожні, нормативний акт, який порушує права і свободи людини, є неправовим і не підлягає виконанню, його виконання є карним;

✓ законодавство, що відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, а невиконання є караним;

✓ принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суду та суб'єктів публічної адміністрації.

Отже, значення принципу верховенства права в адміністративному праві полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації визнають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи приватних осіб та публічний інтерес суспільства[1].

Завдання забезпечити узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм покладається насамперед на судову владу та суб'єктів публічної адміністрації в процесі здійснення виконавчої діяльності.

Особлива роль у системі інституційного забезпечення верховенства права відведена адміністративному судочинству. Принцип верховенства права є первинним системотвірним принципом адміністративного судочинства. Він полягає в тому, що в разі застосування адміністративним судом положень нормативно-правових актів, які обмежують або порушують права, свободи та законні інте-

[1] Галунько В. Принципи адміністративного права. Адміністративне право України : підручник / Галунько В., Олефір В., Короєд С. та ін. Херсон : ХМД, 2013. Т.1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. С. 76-80.

реси особи, або в разі тлумачення їх у такий спосіб рішення, винесене в такій справі, має визнаватися недійсним.

Зміст принципу верховенства права в адміністративному судочинстві включає такі елементи:

1) можливість звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів безпосередньо на підставі Конституції України;

2) забезпечення розгляду й вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості;

3) застосування в діяльності адміністративного суду судової практики Європейського суду з прав людини;

У своїй сукупності ці елементи створюють підґрунтя для реалізації загальнолюдських цінностей, зокрема справедливості в публічно-правових відносинах.

Адміністративні суди мають перевіряти адміністративні акти, дії або бездіяльність органів влади та її посадових осіб на відповідність Конституції й законам України.

Повага до прав людини та забезпечення доступу до правосуддя є двома обов'язковими умовами для реалізації принципу верховенства права й розвитку інституційних механізмів його забезпечення, особливо слід відзначити в цьому роль адміністративного судочинства. Запровадження в Україні системи адміністративного судочинства є одним із найбільш значущих кроків на шляху утвердження верховенства права в нашій державі. Значний позитивний внесок у цьому процесі належить законодавчому забезпеченню утвердження верховенства права в Кодексі адміністративного судочинства, в якому виписано структурні одиниці принципу верховенства права (статті 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 235, 237).

Механізмом забезпечення дієвості верховенства права в українській юридичній системі є конституційний принцип, відповідно до якого норми Конституції є нормами прямої дії, звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

З цього випливає, що нормами прямої дії в Конституції є лише ті норми, що стосуються прав і свобод людини і громадянина.

Отже, звернення до суду безпосередньо на підставі конституційних норм прямої дії гарантовано лише для захисту прав і свобод людини і громадянина, а не для їх обмеження.

2.2.1. Принцип законності в адміністративному праві[1]

Принцип ***законності*** в праві є похідним від принципу верховенства права і не має йому суперечити. Ідея верховенства правового закону – фундаментальна складова принципу законності, підґрунтя існування правової держави, діяльності її органів[2].

Це означає таке:

1) зобов'язання суб'єктів публічної адміністрації під час здійснення будь-яких дій суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до другої формули правового регулювання «заборонено все крім того, що прямо дозволено законом», що відбито 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 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»;

2) забезпечення дотримання законодавства всіма невладними фізичними та юридичними особами, при цьому фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти відповідно до першої формули правового регулювання «дозволене все крім того, що прямо заборонено в законі», що є закріпленим зокрема у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості»;

3) суворе дотримання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних процедур і правил юридичної техніки;

4) використання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх дозволених законодавством засобів щодо забезпечення попередження та припинення протиправних посягань на права, свободи та законні публічні інтереси фізичних і юридичних осіб, невідворотності притягнення винних у скоєнні правопорушення до юридичної відповідальності та відновлення порушених прав і свобод.

---

[1] Автор: д.ю.н., професор В. Галунько.

[2] Горбунова Л. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 176.

Здійснюючи порівняльний аналіз принципів «верховенства права» і «законності», можна дійти таких висновків:

1) фізичні особи, які не мають владного чи спеціального статусу, можуть користуватись в адміністративно-правових відносинах принципом верховенства права, відповідно до якого мають право виходити за межі дозволів формально чинного законодавства. Головне, щоб при цьому не порушувались заборонні норми права та права й свободи інших фізичних та юридичних осіб;

2) суб'єкти публічної адміністрації мають чітко діяти в межах законодавства України – іншими словами, суворо дотримуватися принципу «законності» без права виходу за межі формально встановленої компетенції, за винятком безпосереднього та невідкладного захисту життя і здоров'я людини.

2.3. Принципи належного врядування

Належне врядування має вісім основних характеристик. Ними є участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність і результативність, рівність і врахування інтересів та відповідність принципу верховенства права. Воно засвідчує, що корупція є мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто під час ухвалення рішень. Воно також є відповідним до чинних і майбутніх потреб суспільства[1].

У країнах-учасницях ЄС щодо принципів належного врядування погодженою є позиція, що вони встановлюють стандарти, стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу. При цьому їх формальна легалізація здійснюється в різного рівня нормах адміністративного права – від конституційних норм до окремих нормативних актів і судових прецедентів.

Тим самим значення принципів належного врядування для публічного адміністрування полягає в тому, що вони встановлюють стандарти та стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу.

[1] Що є належне урядування? Центр політико-правових реформ. 2015. http://pravo.org.ua/ua/news/2600-

Сутнісною відмінністю принципів належного врядування в країнах-учасницях ЄС та України є те, що вони – не просто ідеї, засновані на чиїсь добрій волі, а реально виконуються на всіх рівнях публічного адміністрування, дієво захищаються від порушень незалежними органами контролю, системою юстиції, судовою владою та парламентським контролем.

Отже, сутністю принципів належного врядування в країнах-учасницях ЄС є те, що вони реально виконуються на всіх рівнях публічного адміністрування, адже дієво захищені від порушень – громадським контролем, виконавчим контролем системи органів юстиції, судовою владою та парламентським контролем.

У сфері права Європейського Економічного Співтовариства Європейський суд визначив багато принципів адміністративного права, давши посилання на його загальні принципи, характерні на сьогодні для держав-членів ЄС. У судовій практиці Європейського суду з прав людини визначаються вагомі принципи, що мають виконуватися всіма державами-членами ЄС, зокрема це: принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо ухвалення рішень; забезпечувальні заходи; справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів; позадоговірна відповідальність публічної адміністрації[1].

Також у системі принципів належного врядування вагому роль відграють висвітлені у «Білій Книзі» Європейського врядування п'ять принципів ефективного врядування – відкритість, участь, підзвітність, ефективність і злагодженість. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування, адже вони підтримують демократію та принцип верховенства права в державах-членах ЄС і можуть бути застосовані на всіх рівнях влади – світовому, європейському, національному, регіональному й місцевому[2].

---

[1] Європейські принципи державного управління. Публікація СІГМА. №27. 1999. http:// www.sigmaweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf

[2] Білі книги (англ. White Papers) – це авторитетний звіт чи довідник, який коротко інформує читачів про складну проблему та представляє філософію органу, що видав це питання. Білі книги Європейської Комісії містять пропозиції щодо діяльності ЄС.

2.3.1. Основні принципи належного врядування

Основними групами принципів належного врядування є:

- принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування;
- принцип відкритості і прозорості;
- принцип доброчесності й етичної поведінки;
- принцип ефективності, компетентності і спроможності;
- принцип інноваційності та відкритості до змін;
- принцип сталості та довгострокової орієнтованості;
- принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності;
- принцип забезпечення соціальної згуртованості і підзвітності.

Для характеристики наведених вище основних груп принципів належного врядування можуть використовуватися *додаткові принципи*.

2.3.1.1. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування

У країнах-учасницях ЄС діє консенсусна модель управлінської культури, що передбачає існування згоди між громадянами з приводу механізмів ухвалення публічних рішень, а також стосовно головних проблем, які постають перед суспільством, і засобів їх вирішення. При цьому така діяльність базується на участі громадськості у процесі ухвалення рішень, залученні учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі; наданні учасникам громадськості інформації, необхідної для ефективної участі; визнанні та обговоренні потреб та інтересів усіх учасників, зокрема осіб, які ухвалюють рішення; наданні громадськості можливості впливати на рішення; доведенні до відома учасників, яким чином їх внесок вплинув на ухвалене рішення[1].

Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у публічному процесі ухвалення рішень від учасників містять такі засадничі вимоги:

- прозорість у доступі громадськості до всіх документів, проектів, рішень і висновків, які мають значення для процесу участі;

[1] *Приклад: Кодекс належної практики участі громадськості у процесі ухвалення рішень Ради Європи визначає такі важливі засади участі громадськості: 1) участь у збиранні й переданні поглядів різних членів громадських організацій з метою впливу на процес ухвалення політичних рішень; 2) довіра та чесна взаємодія між політичними силами й суспільством; 3) відповідальність і прозорість як з боку громадських організацій, так і з боку державних органів, оскільки важливо визнавати громадські організації як вільні й незалежні структури із власними цілями, рішеннями та заходами.*

➢ неупередженість з боку громадських організацій, оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади;

➢ відкритість і доступність, оскільки процеси участі мають бути відкритими та доступними для всіх на основі узгоджених меж участі;

➢ відповідальність та ефективність, за яких участь має бути зорієнтованою на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, а також органи мусять нести відповідальність перед суспільством за плин консультаційних процесів і доповідати про їх результати;

➢ відсутність дискримінації;

➢ рівне ставлення та відкритість, а саме рівний доступ для всіх, зокрема задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, вразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь;

➢ незалежність об'єднань, зокрема відмова від нав'язування зобов'язань громадських організацій щодо участі в процесах ухвалення рішень або відстоювання певних позицій[1].

2.3.1.2. Принцип відкритості й прозорості

Згідно зі стандартами ЄС відкритість полягає в тому, що публічні інституції мають працювати більш відкрито. Вони мусять активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС про те, чим займається ЄС та які рішення він ухвалює. Вони мають викладати інформацію мовою, що є доступною та зрозумілою широкому загалу. Прозорість означає, що рішення ухвалюють та їхнє введення в дію відбувається відповідно до процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація наявна та вільно доступна для тих, кого може стосуватись відповідне рішення чи його введення в дію. Це також означає, що інформація надається в достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через засоби масової інформації[2].

Принцип відкритості та прозорості передбачає відкритість публічної адміністрації для зовнішніх перевірок, зокрема прозо-

[1] Участь громадськості в процесі ухвалення рішень. Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). 2016.; Рекомендації щодо сприяння участі об'єднань у процесі ухвалення державних рішень від учасників Форуму з питань громадянського суспільства, організованого в межах Додаткової наради 2015 р. з питань гуманітарної галузі, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань. http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-ofparticipation-standards_Ukr.pdf

[2] Що є належне урядування? Центр політико-правових реформ. 2015. http://pravo.org.ua/ua/news/2600

рість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми ухвалення управлінських рішень та створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок.

Відкритість влади поєднує три головні елементи:

1) прозорість (transparency) – перебування під публічним контролем;

2) доступність (accessibility) – кожному, у будь-який час, всюди;

3) чутливість – до нових ідей і вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness).

Поняття «відкритість» має ширше значення, ніж широковживаний термін «прозорість». Відкритість передбачає ще два аспекти – «доступність» та «чутливе реагування», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує[1].

2.3.1.3. Принцип доброчесності й етичної поведінки

Категорія «доброчесність» належить до фундаментальних категорій науки, під нею розуміють високу моральну чистоту, чесність. Виходячи з цього, діяльність суб'єктів публічної адміністрації має відбивати особистості стійкі позитивні моральні якості, спрямовані на досягнення добра (публічного інтересу) як для окремої особи, так і суспільства загалом[2].

Принцип етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації включає в себе засади етики публічної служби, які ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу (служби в органах місцевого самоврядування) та запобігання корупції, а саме: служіння народу України та суспільству (забезпечувати публічний, а не відомчий інтерес); гідна поведінка (бути ввічливими у стосунках з громадянами, колегами й підлеглими); неупередженість і політична нейтральність (не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій або окремих політиків); недопущення виконання незаконних рішень чи доручень; сумлінність; нерозголошення інформації.

---

[1] Дзюндзюк В. та ін. Публічне адміністрування в Україні. 2011. http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipalne/printsip-vidkritosti-prozorosti-78944.html

[2] Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 1 (76). 2014. С. 65-72.

2.3.1.4. Принципи ефективності, компетентності й спроможності

Принцип ефективності полягає в тому, що публічне адміністрування має бути ефективним й своєчасним, таким, що забезпечує все потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, – попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від упровадження політики ЄС на пропорційній основі та від того, чи рішення ухвалюються на прийнятному рівні.

Принцип компетентності й спроможності полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації мають володіти достатнім рівнем комплексу професійних знань, умінь, властивостей і якостей та здатні до здійснення оптимального й ефективного публічного адміністрування у сфері своєї компетенції.

2.3.1.5. Принцип інноваційності та відкритості до змін

Потреба імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої, не залишає інших варіантів для вітчизняної публічної адміністрації, як здійснювати адміністративну діяльність через трансформацію (запозичення) наукових досліджень і публічних управлінських розробок у практику публічного адміністрування, використовуючи нові підходи щодо надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою адаптації їх до стандартів ЄС та подальшого розвитку. Українська публічна адміністрація має працювати більш відкрито, активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, прищеплювати високі європейські цінності та застосовувати формальні процедури публічного управління й технічного забезпечення публічного адміністрування.

2.3.1.6. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості

Сталий розвиток у публічному адмініструванні[1] означає таке використання публічною адміністрацією людських, економічних, соціальних, природних та інших ресурсів, щоб ними могли скористатися й подальші покоління. Щоб залишити у спадок подальшим поколінням дійсно демократичну, правову державу з розвиненим громадянським суспільством та належною ринковою економікою,

[1] Сталий розвиток суспільства задовольняє потреби сучасності, не ставлячи під загрозу здатність подальших поколінь задовольняти свої власні потреби (Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку, 1992 р.).

теперішні суб'єкти публічної адміністрації мають здійснювати публічне управління не тільки ефективно, але й відповідально, не припускаючи (попереджаючи) негативних економічних, соціальних, екологічних та інших перекосів. Тим самим вони забезпечуватимуть динамічні, але еволюційні реформи, орієнтовані на довгострокову перспективу.

2.3.1.7. Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності

Принцип поваги до прав людини є провідним в адміністративному праві, адже:

- з погляду теорії природного права, право є справедливе та гуманне, основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю;
- виходячи з цього, будь-яке джерело адміністративного права лише тоді може вважатися правовим, коли відповідає природному праву та узгоджується з ним;
- основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини.

Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження визначила зміст принципу поваги до прав людини та основоположних свобод («Охорона та заохочення культурного розмаїття можливі тільки тоді, коли гарантовано права людини та основоположні свободи, як-от: свободу вираження думок, інформації та комунікації, а також можливість для окремих осіб вибирати форми культурного самовираження») та принципу рівної гідності й поваги до всіх культур («Охорона й поширення розмаїття форм культурного самовираження передбачають визнання рівної гідності й поваги до всіх культур, зокрема культури осіб, які належать до меншин і корінних народів»)[1].

2.3.1.8. Принципи забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності

Принцип злагодженості на рівні країн-учасниць ЄС полягає в тому, що всі заходи мають відповідати один одному та бути

[1] Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження. Прийнята на 33-й сесії Генеральної конференції ООН 20.10.2005 р.

легкозрозумілими. Потреба у злагодженості всередині ЄС стає все більш актуальною, кількість завдань збільшується. Розширення ЄС призводить до ще більшого різноманіття. Такі виклики, як кліматичні або демографічні зміни, не можуть бути вирішені в рамках лише одного з напрямків політики, на якій було побудовано ЄС. Регіональна й місцева влада все частіше беруть участь у реалізації такої політики. Злагодженість вимагає політичного лідерства та відповідальності інституцій ЄС для забезпечення послідовного підходу в складній системі.

Принцип підзвітності у виконавчому процесі ЄС має бути більш зрозумілим. Кожна з інституцій ЄС має пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність і відповідальність також вимагається від держав-членів ЄС та всіх інших агентів, що задіяні в розробленні й упроваджені політики ЄС на будь-якому рівні.

Отже, сутність і зміст аналізованих для потреб ЄС принципів властиві адміністративному праву України. Зокрема, принципи забезпечення соціальної згуртованості та підзвітності полягають у тому, що всі заходи різноманітних суб'єктів публічної адміністрації, а в багатьох випадках – і законодавчої гілки влади, мають погоджуватися один з одним, бути націленими на відбиття російсько-терористичної агресії та найбільш повне забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб при цьому.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає значення принципів адміністративного права?
2. У чому полягає значення принципу верховенства права для публічного адміністрування?
3. Як співвідносяться принцип верховенства права та законності?
4. Яке значення мають принципи належного врядування для публічного адміністрування?
5. У чому полягає сутність принципів належного врядування?
6. Як формуються принципи належного врядування?
7. У чому полягає сутність принципу підзвітності?

Література для поглибленого вивчення

1. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права. № 11 (61). С. 57-63.

2. Біла Книга. Європейське врядування. *Комісія європейських співтовариств*. Брюссель. 25.7.2001. COM(2001). http://pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf

3. Галунько В. Олефір В., Гридасов Ю. та ін. Адміністративне право України: у 2-х т.: підручник Т. 1.: Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон: ХМД, 2013. С. 396 с.

4. Дзюндзюк В. та ін. Публічне адміністрування в Україні. 2011. http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipaln

5. Європейські принципи державного управління. *Публікація СІГМА*. №27. 1999. http://www.sigmaweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1

6. Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 1 (76). 2014-6. С. 65-72.

7. Що є належне урядування? *Центр політико-правових реформ*. 2015. http://pravo.org.ua/ua/news/2600-

Розділ 3
ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА[1]

3.1. Поняття та види джерел адміністративного права[2]

Термін «джерело права» існує вже не одне тисячоліття, і науці відоме подвійне розуміння цієї категорії – у матеріальному сенсі й у формально юридичному. Нас цікавить поняття «джерело права» саме у формально юридичному значенні – найбільш зрозумілому й уживаному, під яким розуміється зовнішня форма вираження правових норм.

Адміністративне право як галузь права складається зі значної кількості правових норм, різноманітних за своїм змістом, цільовим призначенням і способом правового впливу на регульовані суспільні відносини. Потрібно передусім звернути увагу на зовнішню форму норм адміністративного права – джерела адміністративного права.

Джерела адміністративного права *– це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі).*

3.1.1. Система джерел адміністративного права

До джерел адміністративного права відносять:

✓ національні джерела адміністративного права – Конституцію, інші закони України та підзаконні нормативно-правові акти;

✓ міжнародні джерела адміністративного права – міжнародні договори; акти органів міжнародних організацій;

✓ неформалізовані джерела адміністративного права – норми природного права – загальні принципи права; звичаї та традиції; норми моралі;

✓ судові рішення (судові прецеденти) – рішення Конституційного суду України та Верховного Суду України, Європейського Суду з прав людини, інших міжнародних судових установ.

---

[1] За загальною редакцією д.ю.н. професора А. Манжули, д.ю.н., професора, Заслуженого юриста України В. Курила.

[2] У написанні розділу широко використовувались праці д.ю.н., професора Р. Мельника, зокрема:: Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

Для більш точного визначення змісту, функціонального призначення і ролі кожного з джерел адміністративного права здійснюється їх поділ на певні групи та види.

У межах правової системи джерела адміністративного права, розташовані за принципом їх ієрархічної підпорядкованості, утворюють цілісну систему. Її вертикальна структура будується таким чином, що розпорядження одних джерел права видаються на основі вищих джерел. Чітка підпорядкованість джерел адміністративного права законодавчо закріплена, забезпечена за допомогою юридичних механізмів і має важливе соціально-політичне значення. Єдність системи цих джерел означає єдність вираженої в законі верховної волі Українського народу.

У континентальних країнах Європи, зокрема в Україні, основним видом джерел адміністративного права є ***нормативно-правові акти*** – закони, укази, постанови, накази та ін.

3.1.2. Значення джерел адміністративного права

Значення джерел адміністративного права полягає в тому, що вони:

– є засобом зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм;

– засвідчують загальнообов'язковість норм адміністративного права;

– є засобами і формою вираження й закріплення публічної волі народу України через делегування її парламентаріям та суб'єктам публічної адміністрації.

3.2. Національні джерела адміністративного права

На відміну від норм, наприклад кримінального права, об'єднати всі національні джерела адміністративного права в одному чи навіть декількох комплексних (кодифікованих) кодексах чи законах не можливо з об'єктивних причин.

Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться в численних актах різної юридичної сили. Крім того нормотворчість в управлінській сфері характеризується

високим рівнем динамічності, частим виникненням нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу. Законодавчі акти постійно доповнюються та уточняються, а нормативний матеріал потребує систематизації.

Адміністративно-правові норми безпосередньо фіксуються в десятках законів, наприклад «Про надання адміністративних послуг», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», у декількох кодексах (КУпАП, КАСУ, Митному, Податковому, Лісовому, Водному, Земельному) та кількох тисячах підзаконних нормативно-правових актів.

3.2.1. Конституція України як основне джерело адміністративного права

У системі джерел адміністративного права вихідну роль відіграє Конституція України, що є Основним Законом Української держави. У ній визначаються права, свободи, які має забезпечити громадянам публічна адміністрація, її система, найважливіші положення щодо організації її діяльності. Конституційно-правові акти встановлюють правовий статус громадян, закріплюють їх участь у громадських об'єднаннях, в управлінні державними та громадськими справами, обов'язки і відповідальність посадових осіб, найважливіші способи зміцнення законності та дисципліни в публічному управлінні.

Проте роль Конституції України як першоджерела права не зводиться до прямого регулювання адміністративно-правових відносин. Конституційні норми передбачають видання окремих законів – джерел адміністративного права. Крім того багато положень конкретизується в різних підзаконних нормативно-правових актах.

Отже, Конституція України є джерелом адміністративного права, її норми мають пряму дію, одночасно є основою побудови системи інших джерел адміністративного права щодо формування, розвитку та уточнення спеціальних принципів, функцій, форм і методів адміністративної діяльності й адміністративних процедур забезпечення публічних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина публічною адміністрацією, державного та загалом публічного інтересу суспільства.

3.2.2. Законодавчі акти (нормативно-правові акти) як джерела адміністративного права

Основним видом джерел адміністративного права є ***нормативно-правовий акт (нормативний акт)*** *– письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру.*

Нормативно-правові акти видаються суб'єктами владних повноважень лише в певній формі й суворо в межах своєї компетенції. Юридична цінність нормативно-правового акта визначається місцем у системі органів держави того органу, який його видав. До нормативно-правових актів належать як закони[1], так і підзаконні нормативно-правові акти, ухвалені в ході розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації[2].

Вищими за юридичною силою є Конституція України та інші закони України.

Нормативно-правовий акт слід відрізняти від індивідуального (адміністративного), що є завершальним етапом правозастосування.

Індивідуальний (адміністративний) акт *– це акт, що вміщує конкретний державний владний припис, прийнятий компетентним публічним органом у результаті вирішення індивідуальної юридичної справи.*

За юридичною силою національні нормативно-правові акти (законодавчі акти) як джерела адміністративного права поділяються на закони (Конституцію та інші закони України) та підзаконні акти. При цьому треба розуміти, що в юридичній літературі категорії «законодавство» і «нормативно-правовий акт» розуміються як тотожні.

3.2.3. Закони як джерела адміністративного права

Закони становлять основну за значущістю частину нормативно-правових актів в Україні, адже саме вони мають регулювати найважливіші суспільні відносини.

---

1 Наприклад, «Про місцеве самоврядування». 21.05.1997 р. № 280.

2 Наприклад, «Про становлення режиму роботи закладів суб'єктів підприємницької діяльності». Рішення Рівненської міської ради.

Закон – це нормативно-правовий акт, що ухвалений Верховною Радою України[1], регулює найважливіші суспільні відносини, виражає волю й інтереси Українського народу, має найвищу юридичну силу щодо інших актів, є загальнообов'язковим та охороняється від порушення всіма засобами держави.

Закони мають вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів, що передбачає такі положення:

- ніхто, крім Верховної Ради України, не може їх ухвалювати, змінювати чи скасовувати;
- вони регулюють найважливіші суспільні відносини, що багаторазово повторюються;
- усі інші нормативно-правові акти мають видаватися на основі законів і щодо їх виконання;
- у разі виникнення колізій між нормами Закону й підзаконного нормативно-правового акта діють норми Закону;
- тільки Верховна Рада України може підтвердити або змінити Закон у разі повернення його Президентом України за відкладного вето.

Закони як національні джерела адміністративного права класифікуються.

1. За ієрархічним статусом:

– Конституція України (Основний Закон) та конституційні закони, які становлять основу розвитку правової системи;

– органічні закони, що конкретизують найважливіші положення Конституції України або випливають з її змісту (наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України»);

– звичайні закони – з інших важливих питань суспільного життя *(наприклад, Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації»)*;

– надзвичайні закони, що ухвалюються з окремих питань, передбачених Конституцією та законами України в надзвичайних ситуаціях[2].

2. За спрямованістю норм адміністративного права закони поділяються на: ***матеріальні*** (наприклад, Закон України від 21.05.1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні») та ***процесуальні*** (КАСУ).

---

[1] У більшості держав найбільш важливі для суспільства закони ухвалюються через референдум. Проте в Україні через специфіку конституційних норм референдум не утверджує Закон. Референдуми в Україні мають консультативну юридичну природу.

[2] Про правовий режим надзвичайного стану. Закон від 16.03.2000 № 1550-III.

При цьому особливістю нормативно-правових актів у галузі адміністративного права є те, що в багатьох законах України поєднуються як матеріальні, так і процесуальні адміністративно-правові норми (найбільш слушний приклад – КУпАП).

3.2.4. Підзаконні нормативні акти (нормативно-правові) як джерела адміністративного права

Підзаконні нормативно-правові акти видаються на підставі закону, відповідно до закону і для його виконання. У теорії адміністративного права існують два підходи до місця і ролі підзаконних нормативно-правових актів у системі адміністративного законодавства.

За першим підходом, учені вважають, що публічна адміністрація не має ухвалювати підзаконні нормативно-правові акти, а має зосередити свої зусилля виключно на виконавчій діяльності щодо виконання законів і видання індивідуальних адміністративних актів персоніфікованого характеру. Незважаючи на теоретичну правильність зазначеного, досягти такого ідеального стану речей ще не вдавалось у жодній країні світу. Потреба забезпечення ефективного і своєчасного виконання виконавчих функцій, усунення прогалин у законах об'єктивно спонукає публічну владу до розпорядчої діяльності.

Тим самим відповідно до другого підходу вчені вважають, що публічна адміністрація може ухвалювати підзаконні нормативно-правові акти. Але й вони погоджуються з тим, що обсяг такого регулювання в стабільній демократичній правовій державі має постійно зменшуватись. А поки вітчизняне суспільство не досягло такого стану, адміністративно-правове регулювання в Україні здійснюється на основі як законів, так і численних підзаконних нормативно-правових актів.

Поділ підзаконних нормативно-правових актів на види здійснюється за відповідними критеріями.

За суб'єктами видання:

- ✓ постанови Кабінету Міністрів України;
- ✓ укази Президента України;
- ✓ розпорядження голів обласних, районних державних адміністрацій нормативного характеру;
- ✓ рішення, нормативні ухвали органів місцевого самоврядування;

✓ рішення виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів;

✓ інструкції, накази (нормативно-правові) керівників міністерств, державних комітетів і відомств загального характеру;

✓ накази (нормативно-правові) керівників відділів і управлінь місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів нормативного характеру;

✓ накази (нормативно-правові), інструкції адміністрацій підприємств, установ, організацій, при виконанні ними делегованих державних виконавчих функцій.

За юридичною силою:

✓ загальні (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2018 р. № 151 «Про затвердження Технічного регламенту безпечності іграшок»);

✓ відомчі (наприклад, Наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту»);

✓ місцеві (наприклад, Рішення Київської міської ради від 15 березня 2002 р. №313/1747 «Про затвердження Порядку набуття права на землю юридичними особами та громадянами в м. Києві»);

✓ локальні.

Отже, підзаконні нормативно-правові акти – це вторинні акти, які видаються суб'єктами публічної адміністрації (у ході розпорядчої діяльності) на підставі закону, відповідно до закону і для його виконання, з метою забезпечення ефективного та своєчасного виконання виконавчих функцій.

3.3. Міжнародні джерела адміністративного права

3.3.1. Міжнародні договори як джерела адміністративного права

Відповідно до ст. 3 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України»[1] такі договори укладаються Президентом України або за його дорученням – від імені України; Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені

[1] Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV.

уряду України; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами – від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів.

В Україні сьогодні діють чимало міжнародних договорів, норми яких мають застосовуватися під час регулювання адміністративно-правових відносин. Наприклад:

– Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.;

– Європейська конвенція про видання правопорушників від 13 грудня 1957 р.;

– Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 9 травня 1992 р.

3.3.2. Юридичні акти Європейського Союзу як джерела адміністративного права в контексті правотворчої діяльності

Відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014) і Закону України від 18 березня 2004 р. «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» джерелами адміністративного права України є юридичні акти Європейського Союзу[1]. Відповідно до них Україна взяла на себе зобов'язання привести власні закони та інші нормативні акти відповідно до законодавства Європейського Союзу.

Правотворча та правозастосовна діяльність, яку здійснюють у сферах, що становлять предмет правового регулювання адміністративного права, ґрунтується на вимогах і положеннях правових актів ЄС. Право ЄС має два рівні – первинне (ієрархічно вище) та вторинне (похідне).

До ***первинних джерел права ЄС*** належать:

1) *установчі договори*:

– Конвенція про деякі інститути, спільні для європейських співтовариств (1957);

[1] Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Закон України від 18 березня 2004 р. №1629 IV.

– Акт Ради про прямі вибори до Європейського Парламенту (1976);

– Єдиний Європейський Акт (1986);

– Маастрихтська угода про Європейський Союз (1992) з його протоколами і деклараціями;

– Амстердамська угода про Європейський Союз з його протоколами і деклараціями (1997);

– Ніццька угода 2001 р.;

2) *угода про заснування Конституції Європи від 29 жовтня 2004 р.*;

3) *конвенції між державами-членами*.

До ***вторинних джерел права*** належать правові акти інституцій Співтовариства:

1) ***регламенти*** – нормативно-правові акти загального характеру. Вони є обов'язковими у всіх своїх елементах для всіх суб'єктів права ЄС і є актами прямої дії для країн-учасниць ЄС, тобто підлягають застосуванню владою та судовими органами всіх держав-членів незалежно від того, чи виступала певна держава за їх ухвалення. Усі регламенти підлягають обов'язковій публікації в офіційному органі Європейського Союзу – Journal official – і набирають чинності, якщо інше не встановлено в самому акті, на 20-й день після опублікування.

Наприклад: Регламент (ЄС) № 853/2004 Європейського Парламенту і Ради від 29 квітня 2004 р., що встановлює спеціальні гігієнічні правила для харчових продуктів тваринного походження; Регламент Комісії (Євроатом) № 944/89 від 12 квітня 1989 р., яким установлюються максимально допустимі рівні радіоактивного зараження другорядних продуктів харчування після ядерної аварії чи будь-якого іншого випадку радіологічного надзвичайного стану;

2) ***директиви,*** головна відмінність яких від регламенту полягає в тому, що в директиві зазвичай вказуються мета й результати, які мають бути досягнуті, однак національній владі надається право самій визначати, в якій формі чи за допомогою яких процедур і механізмів ця мета може бути досягнута.

Наприклад: – Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 р., що координує розміщення державних замовлень у сфері послуг;

– Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 р. щодо процедур координування укладання державних контрактів на постачання товарів;

– Директива Ради від 21 грудня 1989 р. про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень про застосування процедур перевірки надання контрактів на державні поставки та виконання державних робіт (89/665/ЄЕС);

3) ***рішення Ради або ЄК***, відмітна риса яких полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру.

Будучи обов'язковими для своїх адресатів, вони здебільшого стосуються спеціальних, вузьких, часто технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів, яким вони адресовані. До того ж адресатом не обов'язково має бути держава – це можуть бути певні категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи. За загальним правилом, рішення нотифікуються (повідомляються) тим суб'єктам, яких вони безпосередньо стосуються і які постають як виконавці відповідних розпоряджень.

Такими правовими актами є:

– Рішення Комісії від 22 грудня 1972 р. про вирівнювання цін для продажу вугілля на спільному ринку (ОВ L 297, 30/12/1972, С. 0045-0047);

– Рішення Комісії від 26 травня 1987 р. про заснування Дорадчого комітету з контрактів на виконання державних робіт (71/306/ЄЕС) (ОВ L 185, 16.8.1971, С. 15).

Окрім того є багато інших документів, схвалюваних інституціями Співтовариства, – наприклад, *меморандуми, повідомлення, обговорення, програми, керівні вказівки*. Ці недоговірні акти описують різноманітні заходи та процеси, що відбуваються у Співтоваристві. Однак вони можуть мати обов'язкову юридичну силу, якщо, незважаючи на свою назву, відповідають критеріям, передбаченим договором для обов'язкових правових актів, а тому теж будуть визнані джерелами адміністративного права.

3.3.3. «М'яке право» в системі джерел адміністративного права

Україна, беручи активну участь у міжнародній та європейській співпраці, будучи членом Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, а також з огляду на євроінтеграційні наміри має враховувати також ***юридичні акти «м'якого права»*** – інституційні, рекомендаційні норми, що містяться у відповідних джерелах – документах міжнародних міжурядових організацій[1]. Такі норми виконують важливу допоміжну роль у становленні або визначенні правничої думки, підготовці й розробленні договірних міжнародних правових

[1] Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

норм, а також внутрішньодержавних юридичних актів. Вони мають відповідну юридичну силу, незважаючи на свій рекомендаційний (необов'язковий) характер[1].

Визначальною у формуванні норм «м'якого права» є діяльність ООН, що ухвалила чимало документів рекомендаційного характеру. До найбільш визначальних джерел «м'якого права», створених ООН, належать:

– Загальна декларація прав людини (1948 р.);
– Загальна декларація про геном людини та права людини (1997 р.);
– Декларація про клонування людини (2005 р.);
– Декларація прав корінних народів (2007 р.).

На рівні Ради Європи до актів «м'якого права» належать рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи, що є дорадчим органом при Комітеті міністрів та відповідно до ст. 22 Статуту Ради Європи обговорює відповідні питання в межах своєї компетенції та передає висновки Комітету міністрів у формі рекомендацій. Парламентська асамблея ухвалює документи, які визначають основні, загальні напрямки діяльності Комітету міністрів, національних урядів, парламентів і політичних партій; розробляє різноманітні ***міжнародні договори*** – європейські конвенції, які сприяють формуванню основи європейської нормативно-правової системи[2].

Юридичними актами Парламентської асамблеї Ради Європи керуються у своїй діяльності Комітет Міністрів, національні уряди, парламенти, партії. Також до актів «м'якого права» в системі права Ради Європи належать стандарти Ради Європи з прав людини, що містять норми права, зафіксовані в Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, Європейській соціальній хартії, Європейській хартії місцевого самоврядування та інших конвенціях та актах Ради Європи. Тлумачення та конкретизація таких стандартів виявляються в рекомендаціях і резолюціях Комітету Міністрів, чимала кількість яких безпосередньо стосуються регулювання відносин, які виникають між публічною адміністрацією та приватними особами. Їх положення рекомендуються до застосування (використання) у правотворчій та правозастосовній практиці країн-членів Ради Європи.

---

[1] Шалінська І. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. *Соціологія права*. 2011. № 2.

[2] Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 26. Ст.1733.

Наприклад: – Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1755 (2010 р.) «Функціонування демократичних інституцій в Україні»;

– Резолюція (77) 31 від 28 вересня 1977 р. Комітету Міністрів про захист особи щодо актів адміністративних органів влади;

– Рекомендація № R (80) 2 від 11 березня 1980 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень;

– Рекомендація № R (84) 15 від 11 вересня 1984 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо публічної правової відповідальності за спричинену шкоду;

– Рекомендація № R (87) 16 від 17 вересня 1987 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, тощо.

До суб'єктів видання актів «м'якого права» належить Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), яка має своїм завданням забезпечення безпеки у світі, урегулювання кризових ситуацій, ліквідацію наслідків конфліктів. Вирішення цих завдань супроводжується ухваленням відповідних рішень, які, не маючи юридично обов'язкового характеру для країн-членів, мають однак важливе політичне значення. Положення рішень ОБСЄ можуть надалі розвиватися на рівні національного законодавства.

Наприклад: – Декларація щодо агресивного націоналізму (1993 р.);

– Единбурзька декларація (2004 р.);

– Астанінська пам'ятна декларація: назустріч спільноті безпеки (2010 р.).

3.4. Рішення судових органів у системі джерел адміністративного права

Суди та судді здійснюють застосування права. Проте прогалини у праві, суперечливість окремих положень юридичних актів ускладнюють здійснення правосуддя. З огляду на це виникає потреба розроблення суддями окремих принципів (положень), спрямованих на виправлення недоліків, що виявляються в чинних нормативних актах. Подібні принципи (положення) можуть застосовуватися іншими судами (суддями) під час вирішення аналогічних справ. Важливими вони є також і для публічної адміністрації, оскільки в їх змісті фіксуються необхідні для функціонування останньої роз'яснення (рекомендації).

Верховна Рада України, виходячи з власних уявлень про мету та завдання юридичного регулювання відповідних суспільних відносин, уповноважена створювати нові юридичні акти. Можливості суду (судді) у цій сфері обмежені рамками чинних юридичних актів. Тобто суд (суддя) своїм рішенням може лише конкретизувати або доповнити юридичні акти[1].

3.4.1. Практика Європейського суду з прав людини як джерело адміністративного права

У положеннях ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначено, що суди застосовують у розгляді справ Конвенцію та практику Європейського Суду як джерела адміністративного права[2].

Наведена норма законодавства є рівною мірою обов'язковою та важливою як для суду (судді), так і для інших учасників правовідносин – громадян, суб'єктів публічної адміністрації тощо. Тобто кожен із названих суб'єктів у разі, якщо стикається з потребою правозастосування, має орієнтуватися у своїх рішеннях та діях на практику Європейського суду з прав людини. Інакше кажучи, названі особи мають керуватися рішеннями Європейського суду з прав людини нарівні з національними юридичними актами. У тому разі якщо рішенням Європейського суду з прав людини певний нормативний акт повністю або частково визнано неправовим, останній відповідно повністю або частково не застосовується на території України. Рішення Європейського суду з прав людини, як і рішення Конституційного Суду України, можуть змінювати норми національного права взагалі та норми адміністративного права зокрема.

3.4.2. Рішення Конституційного Суду України в системі джерел адміністративного права

Результат діяльності Конституційного Суду України – висновки та рішення, в яких тлумачаться норми Конституції та законів України, а також визнаються неконституційними (скасовуються)

[1] Цуркаленко Ю. Визнання судових рішень джерелами адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. 2015. №4. С.297-301.

[2] Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV.

положення відповідних юридичних актів, рішення та висновки Конституційного Суду України – є обов'язковими до виконання.

Відповідно до ст. 7 Закону України від 13 липня 2017 р. «Про Конституційний Суд України»[1] до повноважень Суду належать такі:

✓ вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

✓ офіційне тлумачення Конституції України;

✓ надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

✓ надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

✓ надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України;

✓ надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

✓ надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

✓ вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137 Конституції України;

✓ вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за

[1] Про Конституційний Суд України: Закон від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII.

конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі Закон України суперечить Конституції України.

3.4.3. Рішення Верховного Суду в системі джерел адміністративного права

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики в порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Верховний Суд:

- здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, установленому процесуальним законом;
- здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;
- надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою;
- надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради письмове подання про неспроможність виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я;
- звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;
- забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом;
- забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування;
- здійснює інші повноваження, визначені законом.

Під час вибору правової норми, що має застосовуватися до спірних правовідносин, суд зобов'язаний ураховувати висновки Верховного Суду України, викладені в рішеннях, ухвалених за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення.

Отже, суб'єкти адміністративного права мають організовувати свою діяльність з огляду на положення рішень Верховного Суду України.

3.5. Неформалізовані квазіджерела адміністративного права

Разом із джерелами адміністративного права, які мають форму документа, тобто є формалізованими, виокремлюють і ***неформалізовані джерела*** (***квазіджерела)***, в яких також можуть міститися норми адміністративного права.

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання)[1] наголошується, що «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути наповнені передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема *норми моралі, традиції, звичаї* тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України».

Нині про норми моралі, традиції та звичаї як джерела права згадується переважно в галузях приватного права. Так, у ст. 7 Цивільного кодексу України[2] встановлюється, що цивільні відносини можуть регулюватися звичаєм, зокрема звичаєм ділового обігу.

Звичай – це правило поведінки, яке не встановлене актами цивільного законодавства, проте є усталеним у певній сфері цивільних відносин.

Норми адміністративного права можуть міститися в неформалізованих джерелах. За сучасного стану нормативного регулювання

[1] Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.
[2] Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40 44. Ст. 356.

діяльності публічної адміністрації для неформалізованих джерел адміністративного права залишається доволі небагато місця, проте це не виключає можливості їх існування. Для визнання норм моралі, традицій та звичаїв джерелами адміністративного права необхідними є такі передумови:

- *об'єктивний елемент* – їх тривала та загальна практика застосування;
- *суб'єктивний елемент* – загальна переконаність у тому, що їх застосування є правомірним;
- *змістовна визначеність* – можливість їх формулювання у вигляді юридичної норми[1].

До переліку неформалізованих джерел адміністративного права належить ***правова доктрина*** – система основоположних поглядів правознавців, що визначають стратегічні перспективи правового розвитку держави, науково обґрунтовують важливі проблеми права з метою більш ефективного їх вирішення, безпосередньо орієнтують на практичну дію та можуть поставати як регулятор суспільних відносин[2].

Визнання правової доктрини джерелом адміністративного права стало об'єктивною потребою, зокрема після набуття чинності КАС України, який містив чималу кількість абсолютно нових для вітчизняних правозастосовників категорій (адміністративна угода, суб'єкт владних повноважень, публічна служба тощо), які однак потрібно було покладати в основу відповідних судових та/або адміністративних рішень. За відсутності законодавчого тлумачення змісту названих понять суб'єкти правозастосування користувалися правовою доктриною.

Правова доктрина як джерело адміністративного права може застосовуватися в таких ситуаціях:

- існування прогалин у позитивному праві, оскільки саме правові ідеї є фундаментом права, його основою і мають велике значення для процесу тлумачення права;
- розроблення проектів нормативних актів та їх ухвалення (затвердження);
- ухвалення рішень Конституційним Судом України;

---

[1] Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308с.

[2] Кармаліта М. Правова доктрина джерело (форма) права: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. С. 182.

▪ обґрунтування судового та/або адміністративного рішення (вживаючи формулювання «відповідно до панівної в науковій літературі думки»)[1].

3.6. Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права

Джерела (норми) адміністративного права, зафіксовані у формалізованому джерелі, перебувають між собою в певній супідрядності, що зумовлюється їх юридичною силою. Рівень юридичної сили джерела (норми) адміністративного права залежить насамперед від правового статусу суб'єкта його видання.

Джерела адміністративного права утворюють *«ієрархічну піраміду»*, що має такий вигляд[2]:

Державний рівень: • Конституція України; • міжнародні договори України; • закони України; • акти Президента України; • акти Кабінету Міністрів України; • акти центральних органів виконавчої влади; • акти інших загальнодержавних органів влади; • акти органів Автономної Республіки Крим; • акти місцевих органів виконавчої влади; • акти інших юридичних осіб публічного права.	**Місцевий (муніципальний) рівень:** • акти органів місцевого самоврядування; • акти інших юридичних осіб публічного права, які діють на місцевому (муніципальному) рівні.

Неформалізовані джерела (норми) адміністративного права фактично можуть бути виявлені на будь-якому рівні, який власне і буде зумовлювати їх юридичну силу.

«Ієрархічна піраміда» дозволяє чіткіше зрозуміти місце того чи іншого юридичного акта в системі джерел адміністративного права. Проте викладене не означає, що в ситуації, коли певні суспільні відносини регулюються низкою юридичних актів,

[1] Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308с.

[2] Мельник Р. Зазнач. праця.

першочергово застосовується той із них, який має найвищу юридичну силу. У разі, якщо між актами, що мають різну юридичну силу, *не виникає колізій за змістом*, доречно, щоб насамперед застосованим був юридичний акт, який має найменшу юридичну силу. Але при цьому не мають порушуватися приписи актів, які мають вищу юридичну силу.

У разі, якщо між двома нормами адміністративного права *виникає колізія за змістом*, застосовується норма, яка має вищу юридичну силу.

Колізія норм адміністративного права означає, що норми нижчого ієрархічного рівня є недійсними. Проте така недійсність може викликатися лише тими нормами вищого ієрархічного рівня, які є правовими (законними) за своїм змістом.

У разі, якщо закон або постанова уряду є неправовими (незаконними), положення таких актів не можуть вступати в колізію з нормами адміністративного права, що мають нижчу юридичну силу. Останні в такому разі залишаються дійсними.

У разі, якщо колізія виникає 1) між юридичними актами одного й того самого ієрархічного рівня, тобто виданими одним і тим самим суб'єктом, проте в різний час, – застосовується останній за часом ухвалення юридичний акт (норма); 2) між загальним і спеціальним юридичними актами одного ієрархічного рівня – застосовується останній.

Запитання і завдання

1. Що розуміється під джерелом адміністративного права?
2. Яка система притаманна для джерел адміністративного права?
3. Яке значення мають джерела адміністративного права?
4. Розкрийте поняття та здійсніть класифікацію законів як джерел адміністративного права.
5. Розкрийте поняття та здійсніть класифікацію підзаконних нормативно-правових актів як джерел адміністративного права.
6. У чому полягає зміст джерел права ЄС?
7. У чому полягає відмінність між формалізованими та неформалізованими міжнародними джерелами права?
8. Як можна пояснити причину збільшення кількості джерел адміністративного права?

Література для поглибленого вивчення

1. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

2. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 566 с.

3. Кармаліта М. Правова доктрина джерело (форма) права: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. С. 182.

4. Мельник Р. та ін. 100 відповідей на 100 питань по загальному адміністративному праву: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. С.85. (російською мовою).

5. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308с.

6. Цуркаленко Ю. Визнання судових рішень джерелами адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. 2015. №4. С. 297 301. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_4_53.

7. Шалінська І. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. *Соціологія права*. 2011. № 2.

Розділ 4
СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ[1]

4.1. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування

Ключовим суб'єктом адміністративно-правових відносин є суб'єкт публічної адміністрації, без якого взагалі не можна говорити про адміністративне право.

4.1.1. Поняття суб'єкта публічного адміністрування

Суб'єкти публічного адміністрування (публічна адміністрація) мають певну організаційну структуру публічного адміністрування, під якою розуміється органічно єдина та чинна система органів державного управління, передусім органів виконавчої влади та владних структур місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних структур, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу.

До основних суб'єктів публічної адміністрації належать:

1) органи виконавчої влади[2];

2) суб'єкти місцевого самоврядування;

3) суб'єкти делегованих повноважень:

а) громадські об'єднання;

б) інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій.

Слушно розуміння суб'єкта публічної адміністрації розкривається у Рекомендації Комітету Міністрів РЄ від 11.09.1984 р.

---

[1] За загальною редакцією д.ю.н, професора, Заслуженого юриста України Д. Журавльова, д.ю.н., доцента О. Дрозда.

[2] Формально до органів виконавчої влади не належать СБУ, НАБУ, НАЗК, ЦВК, Державна судова адміністрація, Комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення тощо, проте вони виконують вагомі виконавчі функції у спеціальних сферах адміністративної діяльності тощо, однак ці органи є державними органами, які здійснюють публічне адміністрування в певних сферах суспільного життя. Тим самим їм притаманні всі ознаки органу виконавчої влади і їх треба практично відносити до органів виконавчої влади.

№ R (84) 15 щодо публічної правової відповідальності за спричинену шкоду[1], де говориться, що публічна влада – це:

- будь-який суб'єкт публічного права будь-якого виду чи рівня – державного, регіонального, місцевого, або незалежний суб'єкт публічного права;
- будь-яка приватна особа під час здійснення нею повноважень офіційної влади.

Крім того ці ознаки, на слушну думку професора О. Рогача, треба доповнити ключовою ознакою суб'єкта публічного адміністрування – здійснення публічного адміністрування.

Важливо зазначити, що у вітчизняній адміністративній доктрині категорії «суб'єкт публічного адміністрування» і «адміністративний орган» практично вважаються тотожними.

Незважаючи на широку розрізненість суб'єктів публічного адміністрування, усім їм притаманні спільні ознаки, які дозволяють їх диференціювати як такі. Ці ознаки зумовлені спільним функціональним видом діяльності – здійсненням публічного адміністрування.

До найбільш суттєвих ознак, що формують поняття суб'єкта публічної адміністрації, слід віднести такі:

- ✓ кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічного адміністрування;
- ✓ вони мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативно-правовими актами;
- ✓ усі суб'єкти публічного адміністрування реалізують не приватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути суб'єктами приватного права;
- ✓ для здійснення публічного адміністрування суб'єкти наділені повноваженнями з ухвалення публічних владних рішень;
- ✓ вони орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання законів.

Отже, суб'єкт публічної адміністрації – це суб'єкт владних повноважень, який наділений законом повноваженнями здійснювати публічне адміністрування – надавати адміністративні послуги чи здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність.

[1] Reccomendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to member states // relating to public liability // Режим доступу: www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/

4.1.2. Ознаки суб'єкта публічного адміністрування

Суб'єкти публічної сфери є органічними складниками єдиної державної влади, поділені на відповідні гілки, що орієнтовані на цінності, цілі, потреби громади та її окремих членів як споживачів послуг адміністративних структур публічного адміністрування.

До загальних ознак суб'єктів публічної адміністрації належать такі:

1) за своєю юридичною природою суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним перед приватними особами і має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси приватних осіб, публічний інтерес суспільства загалом;

2) їх адміністративна діяльність є обмеженою принципом «зв'язаності правом» – вони можуть діяти виключно у спосіб і порядок, передбачений Конституцією та законами України[1], що відповідає другому принципу правового регулювання – суб'єкту публічної адміністрації заборонено все крім того, що прямо дозволено законом;

3) первинною компетенцією є адміністративні обов'язки, а похідною – адміністративні права, що надаються суб'єкту в мінімальних межах для ефективного виконання обов'язків;

4) суб'єктам притаманна адміністративна правоздатність – потенційна здатність мати адміністративні обов'язки і права у сфері публічного адміністрування, а також адміністративна дієздатність – здатність виконувати адміністративні обов'язки та реалізувати з їх виконання свої адміністративні права у сфері публічного адміністрування, що загалом формує основу адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації.

Адміністративна правоздатність суб'єкта публічної адміністрації – це його здатність мати суб'єктивні адміністративні обов'язки і права у сфері публічного адміністрування, які передбачені нормами адміністративного права. Правоздатність починає існувати з моменту створення (призначення на посаду) суб'єкта публічної адміністрації, а припиняється з моменту його ліквідації (звільнення з посади).

Адміністративна дієздатність суб'єкта публічної адміністрації – це юридична здатність суб'єкта публічної адміністрації своїми адміністративними діями самостійно реалізовувати набуті адміністра-

[1] 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 (ст. 19 Конституції України).

тивні обов'язки і права та нести за них відповідальність. Складовою дієздатності є адміністративна *деліктоздатність* суб'єкта публічної адміністрації, що виражається в його юридичній здатності самостійно усвідомлювати свої вчинки та їх суспільно небезпечні (шкідливі) результати, відповідати за свої протиправні дії й нести за них юридичну відповідальність.

Для юридичних осіб публічної адміністрації правосуб'єктність, як правило, єдина – вона виникає з моменту створення (державної реєстрації) юридичної особи, припиняється з моменту ліквідації (виключення з державного реєстру) та відзначається спеціальним публічним характером.

Адміністративна дієздатність посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації виникає з моменту призначення на посаду, хоча часто після цього ще потребується складання відповідної присяги.

4.1.3. Групи суб'єктів публічного адміністрування

В апараті держави суб'єкти владних повноважень, які виконують виконавчі функції, є незрівненно численнішими за тих, хто забезпечує законодавчі й судові повноваження.

В Україні конституційна кількість народних депутатів складає 450 осіб, кількість суддів не перевищує 10 тис., а державних службовців – понад 200 тис., до цього потрібно окремим рядком додати понад 200 тис. осіб із МВС (без національної гвардії), понад 80 тис. посадових осіб місцевого самоврядування та ін.

Від часів незалежності формування суб'єктів різних гілок влади здійснювалося в демократичний спосіб, але під впливом різних центрів політичних впливів і груп вітчизняних еліт з різними поглядами на теорію публічного адміністрування.

У результаті цього в Україні сформувалася специфічна розгалужена система суб'єктів публічної адміністрації, що виконують виконавчі функції, – по-перше, формально входять до органів виконавчої влади, по-друге, формально не входять до системи органів виконавчої влади, однак здійснюють виконавчі функції (публічне адміністрування) в системі законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади.

Отже, незважаючи на те, що суб'єкти публічної адміністрації функціонують переважно в органах виконавчої влади та місцевого самоврядуванням, вони присутні і в законодавчій, і у виконавчій гілках

влади та в державних органах, які формально не входять у систему жодної з них. Серед них слід виділити певні групи суб'єктів публічного адміністрування – органи державної влади, державні органи, які виконують виконавчі функції, але формально не належать до цієї структури; державні фонди та установи; органи влади автономного утворення (Автономної Республіки Крим); органи місцевого самоврядування; суб'єкти, яким делеговано окремі повноваження публічного адміністрування.

Під ***системою державних органів*** розуміють апарат держави, що представлений упорядкованою, організованою, цілісною системою органів законодавчої, виконавчої та судової влади, які наділені відповідними владними повноваженнями, а їх діяльність спрямована на реалізацію державної влади на всій території та в усіх сферах суспільства.

Крім органів виконавчої влади, до суб'єктів публічної адміністрації ще належать:

✓ Президент України при здійснення деяких повноваження щодо публічного адміністрування, Адміністрація Президента України[1], Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим[2];

✓ апарат Верховної ради України, Уповноважена Верховної Ради України з прав людини та її секретаріат[3] у законодавчій гілці влади[4];

✓ судді на адміністративних посадах, апарат суду і Державна судова адміністрація[5], Вища рада правосуддя, ВККСУ в судовій гілці влади;

✓ Рада Міністрів АРК як виконавчий орган виконавчої влади АРК[6];

---

[1] Адміністрація Президента України є постійним чинним допоміжним органом, утвореним Президентом України. Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень.

[2] Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Закон від 02.03.2000 № 1524-III.

[3] Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є юридичною особою, що утворюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини для забезпечення його діяльності.

[4] Апарат Верховної Ради України є постійним чинним органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове й матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів та народних депутатів України.

[5] Державна судова адміністрація є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади.

[6] Конституція Автономної республіки Крим. Затверджена Законом від 23.12.1998 №350-XIV.

✓ суб'єкти публічної адміністрації, які не мають статусу органу державної влади[1];

✓ органи державної влади (змішаного підпорядкування), які виконують виконавчі функції (здійснюють публічне адміністрування), але формально не підпорядковані вищому чи центральним органам виконавчої влади.

Серед органів державної влади, що здійснюють публічне адміністрування, але формально не підпорядковані вищому чи центральним органам виконавчої влади, слід відзначити:

– ***Службу безпеки України*** – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України;

– ***Службу зовнішньої розвідки України***, що є державним органом, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах;

– ***Раду національної безпеки і оборони України***, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України;

– ***Рахункову палату України***, що є державним колегіальним органом, який від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням;

– ***Центральну виборчу комісію***, що є постійним чинним колегіальним державним органом, наділена повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів;

– ***Управління державної охорони***, що є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України;

– ***Національний банк України***, який є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління;

– ***національні комісії регулювання природних монополій***, які є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом: утворюються та ліквідуються Президентом України.

---

[1] *Приклад: фонд соціального страхування України – некомерційна самоврядна організація, орган, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням.*

4.2. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування[1]

4.2.1. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування: сутність та структура

Компетенція є базовою теоретичною категорією адміністративного права, що дозволяє повно та всебічно характеризувати конкретного суб'єкта публічного адміністрування.

Виділяють два аспекти компетенції – зовнішній та внутрішній.

Зовнішній аспект пов'язаний з етимологією терміна «компетенція», що походить від латинського competere («бути відповідним»). У нашому випадку йдеться про те, що кожен суб'єкт відповідає своєму місцю в публічній адміністрації. Коло питань, вирішення яких йому доручено, є унікальним, а право на вирішення цих питань – монополією конкретного суб'єкта.

Внутрішній аспект компетенції легко пояснити через її будову. Компетенція не є однорідною і складається з низки взаємопов'язаних елементів. Її основні складові – це мета та завдання, предмет відання, адміністративні повноваження. Іноді до складників компетенції додають функції суб'єкта публічного адміністрування, його відповідальність тощо.

Так, компетенція Уряду встановлюється Законом «Про Кабінет Міністрів України», компетенція центральних органів виконавчої влади – Законом «Про центральні органи виконавчої влади», спеціальними законами та положеннями про відповідні державні органи. Такі положення затверджуються постановами КМУ. Компетенція місцевих державних адміністрацій встановлюється Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Такі нормативні акти ми називаємо *компетенційними*.

Розглянемо складові компетенції.

Мета та *завдання* визначають соціальне призначення суб'єкта публічного адміністрування, його роль і значення в організації суспільного життя та реалізації публічного інтересу.

Завдання – це завчасно визначений, запланований до виконання обсяг робіт, покладений на суб'єкта публічного адміністрування. Перед кожним суб'єктом ставиться чітко визначене коло завдань.

[1] Автор: к.ю.н., доцент О. Зима.

Приклад: Національна поліція виконує чотири основні завдання (забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги)[1], Служба зовнішньої розвідки України – п'ять[2], Міністерства юстиції України – сімнадцять[3].

Мета відображає загальну спрямованість діяльності суб'єкта публічного адміністрування. Теоретично завдання конкретизують, розкривають мету, є похідними від неї. Однак мета не завжди закріплюється в компетенційних актах. В одних випадках сформулювати її складно через різноспрямованість адміністративної діяльності органу, в інших – через велику кількість завдань, поставлених перед ним.

Так, Державне бюро розслідувань має за мету запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції [4]. Тобто його мета є арифметичною сумою завдань, які окремо не згадуються.

У компетенційних актах часто використовуються словосполучення «забезпечує формування державної політики» та «реалізує державну політику». Перше з них вказує, що виконання поставленої перед органом мети передбачає переважно ухвалення нормативних актів, а друге – ухвалення адміністративних актів, проведення організаційних заходів тощо.

Другий складник компетенції – ***предмет відання***. Він визначає коло питань, які компетентний вирішувати суб'єкт публічного адміністрування. У переважній більшості випадків у нормативному акті неможливо навести їх вичерпний перелік. Тому для встановлення меж предмета відання використовуються маркери – територіальні, об'єктні, суб'єктні тощо.

Територіальний маркер вказує на географічно визначену територію, у межах якої виникають питання, що належать до предмета відання суб'єкта публічної адміністрації (Вознесенський район, зона відчуження, територія заповідника тощо).

Об'єктний маркер вказує на предмети та процеси, з якими пов'язане управлінське питання (об'єкти інтелектуальної

---

1 Про Національну поліцію: Закон України.

2 Про Службу зовнішньої розвідки України: Закон України.

3 Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.07.2014 р. № 228.

4 Про Державне бюро розслідувань: Закон України.

власності, будівельна діяльність, товари, культурна цінність). Зазвичай предмет відання окреслюється кількома предметними маркерами.

Суб'єктний маркер вказує на коло осіб, причетних до вирішуваного питання (іноземці, військовослужбовці, громадяни України, зарубіжні українці, політичні партії, комунальні неприбуткові підприємства, медичні заклади тощо).

Для встановлення меж предмета відання суб'єкта публічного адміністрування використовуються різні види маркерів одночасно.

Приклад: Національна комісія України з цінних паперів та фондового ринку вирішує питання, пов'язані з випуском та обігом цінних паперів (об'єктні маркери), учасниками фондового ринку (суб'єктний маркер) в Україні (територіальний маркер).

Третій складник компетенції – ***повноваження***. Це юридична конструкція, що поєднує в собі специфічні права та обов'язки суб'єктів публічного адміністрування. Саме тому деякі вчені, що займаються проблемами теорії права, називають повноваження «правообов'язком». Кількість повноважень суб'єктів публічного адміністрування залежить від різних обставин й істотно відрізняється.

Приклад: у компетенційних нормативних актах за Державною міграційною службою України закріплено сорок два адміністративних повноваження[1], за Державною фіскальною службою України – близько ста[2], за деякими міністерствами – більше трьох сотень.

Особливості функціонування конкретного суб'єкта публічного адміністрування можуть бути розкриті лише з урахуванням взаємозв'язків і динамічної взаємодії всіх елементів його компетенції. Для того щоб зрозуміти сутність суб'єкта, його роль і значення в публічній адміністрації, а також управлінські можливості, слід детально ознайомитися з його компетенцією.

Отже, компетенція – це комплекс взаємопов'язаних елементів (мети, завдань, предмета відання та повноважень), що характеризує особливості діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, зумовлені його місцем у публічній адміністрації.

---

[1] Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360.

[2] Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 360.

4.2.2. Повноваження суб'єктів публічного адміністрування

Будь-який суб'єкт публічного адміністрування утворюється державою чи територіальною громадою для того, щоб покласти на нього обов'язки з виконання певних дій в інтересах держави чи громади. Тобто з самого початку визначається коло його публічних обов'язків. Однак виконання більшості з них передбачає контакт і взаємодію уповноваженого суб'єкта з іншими особами, насамперед приватними. Тому суб'єкту публічної адміністрації надаються права вимагати від таких осіб виконання покладених на них обов'язків, дотримуватися належної поведінки. При цьому реалізація обов'язку без використання права для суб'єкта публічного адміністрування є майже неможливою. А у своєму поєднанні право та обов'язок складають адміністративне повноваження.

Приклад: Міністерство охорони здоров'я України зобов'язане видавати ліцензії на здійснення медичної практики та вести реєстр осіб, що отримали такі ліцензії, також у нього є право вимагати від претендентів на ліцензію надання визначеного переліку документів, сплати адміністративного збору тощо. Разом ці права та обов'язки становлять собою повноваження на ліцензування медичної практики.

Повноваження суб'єктів публічної адміністрації прямо згадуються в Конституції України. Частина 2 статті 19 Основного Закону зазначає, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, *у межах повноважень* та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

З цієї норми можна зробити такі висновки:

✓ повноваження будь-якого суб'єкта публічного адміністрування мають бути нормативно закріплені. Вони мають прямо встановлюватись законом або опосередковано спиратись на закон;

✓ кожне повноваження має бути викладене чітко та однозначно;

✓ у нормативних актах має міститись вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування. Неприпустимою є ситуація, коли такий перелік закінчується словами «та інші» чи «тощо»;

✓ владна діяльність суб'єкта публічного адміністрування поза межами встановлених для нього повноважень є протиправною і суперечить приписам Конституції України та принципу верховенства права.

У компетенційних актах, особливо підзаконних, термін «повноваження» застосовується не завжди. Часто його замінюють досить складними мовними конструкціями на кшталт «на виконання своїх завдань орган здійснює» або «до компетенції органу належить». Іноді йдеться і про права державних органів.

Слід розуміти, що реалізація суб'єктом публічної адміністрації окремих прав у відриві від обов'язків руйнує саму ідею публічного адміністрування як діяльності, спрямованої на реалізацію публічного інтересу. Категорія «суб'єктивне право» тісно пов'язана з приватним інтересом, категорія ж «повноваження» – з інтересом публічним.

Різні суб'єкти публічного адміністрування наділені різними повноваженнями, добір яких зумовлений їх метою, завданнями, предметом відання та іншими чинниками.

З функціонального боку, складники компетенції взаємодіють таким чином: визначає коло питань, які підлягають вирішенню, *завдання* прогнозують бажаний результат, а *повноваження* дають знаряддя, потрібні для досягнення такого результату. Чим різноманітніше коло завдань і предмет відання, тим більше повноважень буде надано суб'єктові для їх вирішення.

Отже, адміністративні повноваження – це взаємопов'язані (об'єднані) адміністративні обов'язки та права суб'єкта публічного адміністрування, надані йому законним чином і необхідні для досягнення поставлених перед ним завдань.

Адміністративні повноваження класифікують за низкою критеріїв. Так, залежно від завдання, на виконання якого будуть спрямовані повноваження, їх можна розділити на *контрольні*, *координаційні*, *сервісні*, *юрисдикційні*, *регулятивні*, *інформаційні* тощо.

Залежно від місця органу публічного адміністрування, якому належать повноваження, у державній адміністрації їх можна розділити на *повноваження вищого органу виконавчої влади, повноваження центральних органів виконавчої влади, повноваження місцевих органів виконавчої влади, повноваження інших державних органів, повноваження органів місцевого самоврядування*.

За критерієм належності повноваження можна розділити на *власні* (надані безпосередньо суб'єкту публічного адміністрування) та *делеговані* (отримані від іншого суб'єкта публічного адміністрування).

Окремо згадаємо так звані *дискреційні повноваження*.

Адміністративний розсуд (дискреція) передбачає надання суб'єкту публічного адміністрування можливості самостійно обирати варіант поведінки в передбачених законом випадках. Він здійснюється за допомогою реалізації дискреційних повноважень. У таких повноваженнях складова права виявляється сильніше, домінує над складовою обов'язку. Більш детально про адміністративний розсуд ви дізнаєтесь у розділі 6.

Змістом адміністративних правовідносин є суб'єктивні права та обов'язки приватних осіб, з одного боку, та об'єднані в повноваженнях права та обов'язки суб'єктів публічного адміністрування – з іншого.

Слід зважити, що суб'єкт публічного адміністрування може вступати у правовідносини, не пов'язані з реалізацією повноважень. Це цивільні, господарські, трудові чи інші відносини, прямо не пов'язані з реалізацією публічної влади.

4.2.3. Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень

Повноваження є найбільш об'ємною та мінливою, нестабільною складовою компетенції. З метою забезпечення ефективності адміністрування їх перелік постійно оновлюють. Суб'єкту публічного адміністрування надають нових повноважень, позбавляють старих, а інші істотно змінюють.

Повноваження суб'єкти публічного адміністрування отримують різними способами. До них слід віднести такі: 1) наділення повноваженнями; 2) перерозподіл (передання) повноважень; 3) делегування повноважень.

Наділення повноваженнями суб'єкта публічного адміністрування здійснюється органом законодавчої влади, іншим уповноваженим на те органом. Воно відбувається у зв'язку зі створенням нового суб'єкта публічного адміністрування або у зв'язку з розширенням його предмета відання в результаті виникнення нових питань, які потребують вирішення (наприклад, проблеми, пов'язані з кібербезпекою чи внутрішньо переміщеними особами). Зазвичай рішення про наділення повноваженнями ухвалюється тим самим органом, який ухвалив рішення про створення суб'єкта публічного адміністрування. Наділення повноваженнями здійснюється через видання компетенційного акта чи внесення до нього змін.

Приклад: наділення повноваженнями місцевих державних адміністрацій здійснено Верховною Радою України через ухвалення Закону «Про місцеві державні адміністрації». Наділення повноваженнями Державного агентства автомобільних доріг України – Урядом України, який згідно із Законом «Про Кабінет Міністрів України» затвердив Положення про Державне агентство автомобільних доріг України.

Проте частіше застосовується не наділення, а ***перерозподіл повноважень***, що має похідний, вторинний характер. У разі наділення суб'єкт отримує нові, раніше невідомі повноваження. У разі перерозподілу вже чинні повноваження переходять від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого.

Перерозподіл повноважень є наслідком зміни структури публічної адміністрації (реорганізації чи ліквідації окремих її складових).

На рівні центральних органів виконавчої влади це питання врегульовано таким чином, що повноваження передаються:

- у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття;
- у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади – до органу виконавчої влади, до якого приєднано один чи кілька органів виконавчої влади;
- у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених унаслідок такого поділу;
- у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади;
- у разі ліквідації органу виконавчої влади й передання його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України[1].

Можливим є перерозподіл повноважень без змін у структурі публічної адміністрації. Так, рішення про зміну предмета відання суб'єкта майже автоматично призводить до розширення (звуження) кола його повноважень.

Зміст ***делегування повноважень*** полягає в переданні суб'єктами публічної адміністрацій своїх повноважень іншим суб'єктам. Делегування, як і перерозподіл, є вторинним способом набуття повноважень, адже делегувати можна лише ті повноваження, які вже належать суб'єктові публічної адміністрації.

[1] Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011. № 1074 р.

Делегування повноважень може здійснюватись з метою підвищення ефективності урядування, зменшення організаційного навантаження на суб'єкт або залучення громадськості до процесу адміністрування. Є випадки, коли причиною делегування є неможливість суб'єкта, наділеного повноваженнями, виконувати їх самостійно. Однак у будь-якому разі результатом делегування має стати підвищення ефективності задоволення публічного інтересу.

Прийнято виділяти такі способи делегування повноважень:

- через видання нормативного акта;
- через видання індивідуального акта;
- через укладення адміністративного договору.

Суб'єкт, якому було делеговано повноваження, реалізує їх так само, як і повноваження, отримані іншими способами.

Отже, делегування адміністративних повноважень передбачає, що суб'єкт публічної адміністрації ситуаційно, тимчасово або безстроково передає іншій особі належні йому адміністративні повноваження на підставі нормативного чи індивідуального акта або адміністративного договору з метою ефективного, якісного забезпечення публічного інтересу.

Делегування повноважень у сфері публічного адміністрування застосовується досить широко. Найбільш відомими його випадками є такі:

По-перше, делегування керівником органу, структурного підрозділу своїх повноважень чи їх частини іншій посадовій особі.

Приклад: делегування повноважень здійснюється при розподілі міністром власних повноважень між його заступниками в разі його відсутності (ст.8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

По-друге, делегування повноважень у процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Приклад: Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає, що делеговані повноваження – це повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішеннями районних, обласних рад.

По-третє, делегування, що відбувається в межах системи органів виконавчої влади між окремими суб'єктами публічного адміністрування. Повноваження можуть передаватись між органами, як пов'язаними, так і не пов'язаними владною вертикаллю.

Приклад: Наказ Міністерства економіки України «Про порядок ліцензування експорту товарів» містить положення про делегування структурним підрозділам обласних державних адміністрацій права видання ліцензій

на експорт товарів суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які зареєстровані у відповідних регіонах та облікова вартість товарів за договорами (контрактами) яких не перевищує 300 тис. доларів США[1].

По-четверте, делегування повноважень суб'єкта публічного адміністрування приватним особам.

Приклад: згідно зі ст. 49 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» об'єднання професійних учасників фондового ринку може виконувати повноваження, передбачені у відповідному рішенні Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про делегування повноважень з регулювання фондового ринку[2].

4.3. Роль Президента України в системі адміністрування виконавчої влади

Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права через таємне голосування строком на п'ять років.

Громадянські повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування: ухвалює рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні.

Кадрові повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування: вносить подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України, подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; присвоює вищі військові звання та ін.

---

[1] Про порядок ліцензування експорту товарів: Наказ Мінекономіки від 09.09.2009. №991. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0937-09

[2] Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України.

Забезпечувальні повноваження Президента країни у сфері публічного адміністрування: створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; ухвалює рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі потреби окремі території України зонами надзвичайної екологічної ситуації з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України тощо.

Контрольні повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування: зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; призначає всеукраїнський референдум щодо змін у Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим та ін.

Отже, адміністративно-правовий статус інституту Президента України має подвійний характер:

– по-перше, для галузі адміністративного права конституційні повноваження Президента України щодо гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини та громадянина є вихідними положеннями, які мають розвиватися наукою адміністративного права та безпосередньо забезпечуватись органами й посадовими особами виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– по-друге, повноваження Глави держави щодо формування органів виконавчої влади, контролю за їх діяльністю, забезпечення національної безпеки та ін. дають підстави вважати, що інститут Президента в Україні законодавчо є таким, що наділений функціями виконавчої влади.

4.4. Система органів виконавчої влади

Система органів виконавчої влади – це сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних держави органів, які створюють цілісну єдність у процесі реалізації виконавчої влади на території України.

Найбільш суттєвими ознаками органу виконавчої влади є такі:

❖ кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм відповідних державно-владних повноважень;

❖ основним змістом діяльності органів виконавчої влади є надання адміністративних послуг і здійснення публічного управління;

❖ створення, структура, порядок діяльності й компетенція органів виконавчої влади визначаються Конституцією та законами України, актами Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами;

❖ органи виконавчої влади створюють єдину систему;

❖ у межах цієї системи органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції;

❖ діяльність органів виконавчої влади має підзаконний, адміністративно-сервісний та виконавчо-розпорядчий характер, вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону;

❖ реалізуючи свою компетенцію, вони мають повноваження ухвалювати підзаконні нормативні акти;

❖ під час здійснення захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, забезпечення публічного інтересу держави й суспільства загалом вони мають право діяти юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру;

❖ кожен орган виконавчої влади має визначений для нього законодавством територіальний масштаб діяльності, який ураховує особливості адміністративно-територіального устрою України;

❖ органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру, штат державних службовців, сформований за допомогою їх конкурсного добору або призначення на посаду для здійснення конкретної виконавчо-розпорядчої діяльності в юридично-владній формі.

❖ кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою. Фінансування органів виконавчої влади здійснюється з державного бюджету[1].

Отже, органи виконавчої влади – це частина державного апарату, що має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює на основі законів та з їх виконання, від

[1] Матюхіна Н. Основи публічного адміністрування. Харків: Право. 2016.

свого імені й за дорученням народу України публічне адміністрування в певних галузях, сферах і секторах суспільного життя.

4.4.1. Рівні органів виконавчої влади

Згідно з конституційно-правовою моделлю в Україні функціонує три рівні органів виконавчої влади – вищі, центральні[1] та місцеві[2].

4.4.1.1. Кабінет Міністрів України

Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади згідно із Законом від 27.02.2014 № 794-VII здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України й Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України.

Кабінет Міністрів України забезпечує права і свободи людини та громадянина; сприятливі умови для вільного й усебічного розвитку особистості; державний суверенітет та економічну самостійність; провадження зовнішньоекономічної діяльності та митної справи; розвиток і державну підтримку науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; рівні умови для розвитку всіх форм власності; проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує роботу міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного й державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні йому. Кабінет Міністрів та координує

[1] Відповідно до Закону від 17.03.2011 № 3166-VI України «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

[2] Про місцеві державні адміністрації. Закон від 09.04.1999 № 586-XIV.

діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента, актів Кабінету Міністрів, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень[1].

Отже, адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України ґрунтовно розкрито в спеціальному Законі, в якому визначено порядок утворення та припинення діяльності КМУ, структуру, завдання, компетенцію та загальні й спеціальні повноваження в різних галузях, сферах і секторах суспільного життя, порядок розроблення, ухвалення та набрання чинності актами КМУ.

4.4.1.2. Система центральних органів виконавчої влади

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства, державні служби, державні агентства, державі інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

В Україні на центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи на місцях лягає основне навантаження щодо публічного забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, надання їм адміністративних послуг, забезпечення інтересу держави та суспільства загалом. Відповідно до Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

4.4.1.2.1. Міністерства

– забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави. Також до центральних органів виконавчої влади входять державні служби, агентства та інспекції.

У теорії адміністративного права в країнах-учасницях ЄС під ***міністерством*** розуміють основний різновид центральних органів виконавчої влади, що має дві основні ознаки:

1) відповідає за розроблення державної політики;

[1] Про Кабінет Міністрів України. Закон від 27.02.2014 № 794-VII.

2) очолюється членом уряду – політиком, а не державним службовцем[1].

Згідно із Законом України від 17.03.2011 р. № 3166-VI ***міністерство*** є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, здійснення якої покладено на Кабінет Міністрів України. Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямків розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики.

Міністерство для виконання покладених на нього завдань має право залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, зокрема на договірній основі, а також працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади; одержувати інформацію, документи й матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб; скликати наради, створювати комісії та робочі групи; користуватися відповідними інформаційними базами даних.

Міністерство здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи на місцях. Міністерство в межах своїх повноважень видає накази, які підписує міністр України. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації. Територіальні органи міністерства діють на підставі положень, що затверджуються міністром.

Отже, міністерство – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, здійснення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, контролює діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у його підпорядкуванні.

4.4.1.2.2. Інші центральні органи виконавчої влади

– утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Це служби, агентства, інспекції, діяльність яких

[1] Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Монографія. Київ: Факт, 2002. С. 49.

спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів.

Основними завданнями інших центральних органів виконавчої влади є надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність.

Центральний орган виконавчої влади видає накази організаційно-розпорядчого характеру, які підписує керівник центрального органу виконавчої влади.

Відповідно до теорії адміністративного права:

Державна служба – це центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики через надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам у певних сферах публічного адміністрування.

Державне агентство – це центральний посередницький (між відповідним міністерством і об'єктами державного управління) орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через реалізацію управлінських функцій у сфері використання державного майна та надання адміністративних послуг у відповідній сфері публічного адміністрування.

Державна інспекція – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними об'єктами публічного управління у відповідній сфері публічного адміністрування.

Отже, інші центральні органи виконавчої влади здійснюють реалізацію державної політики у визначеній сфері, крім того вони відповідно до своїх положень надають адміністративні послуги, здійснюють державний нагляд (контроль), здійснюють управління об'єктами державної власності, узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, здійснюють інші повноваження, визначені законодавством.

4.4.1.2.3. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом

– має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлю-

ватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює голова.

До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать такі: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення й радіомовлення України, Фонд державного майна України, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державне бюро розслідувань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює голова.

Приклад: Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України. Пенсійний фонд України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення персоніфікованого обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування[1].

Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності.

Український інститут національної пам'яті є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра культури і який реалізує державну політику у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу[2].

---

[1] Про Положення про Пенсійний фонд України. Президент України. Указ, Положення, Перелік від 06.04.2011 № 384/2011.

[2] Деякі питання Українського інституту національної пам'яті. Кабінет Міністрів України. Постанова, Положення від 12.11.2014 № 684.

4.4.2. Місцеві державні адміністрації

Відповідно до Закону України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

✓ виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

✓ законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

✓ виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, національно-культурного розвитку національних меншин;

✓ підготовку та виконання відповідних бюджетів;

✓ взаємодію з органами місцевого самоврядування;

✓ реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Рекомендаційні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази.

Місцеві державні адміністрації очолюються головами відповідних місцевих державних адміністрацій. *Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій*, ухвалені в межах їх компетенції та зареєстровані в управлінні (головному управління) Міністерства юстиції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Для реалізації наданих повноважень *місцеві державні адміністрації мають право*: проводити перевірку стану додержання

Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та підпорядкування; залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок; одержувати відповідну статистичну інформацію; давати розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень, незалежно від форм власності, та громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства й розпоряджень місцевої державної адміністрації, надання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям й органам місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації утворюється *апарат місцевої державної адміністрації* в межах виділених бюджетних коштів.

Отже, місцеві державні адміністрації – це органи виконавчої влади, які здійснюють таку владу (публічне адміністрування) на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства.

4.4.3. Порядок утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів можуть вносити Прем'єр-міністрові пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням потреби забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади

й недопущення дублювання повноважень. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється через утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади.

Орган виконавчої влади утворюється через утворення нового органу виконавчої влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох органів виконавчої влади. Орган виконавчої влади припиняється за допомогою реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації.

Унаслідок реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) органів виконавчої влади припиняється той орган виконавчої влади, майнові права та обов'язки якого переходять його правонаступникам. Перейменування органу виконавчої влади не призводить до його реорганізації[1].

4.4.4. Військово-цивільні адміністрації

Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, утворено військово-цивільні адміністрації.

Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки й нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції.

Вони поділяються на військово-цивільні адміністрації області, району та населених пунктів, є юридичними особами публічного права і наділяються повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

[1] Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією. Затверджено Постановою Кабінет Міністрів України від 20.10.2011 № 1074.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження з:

- підготовки та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення його виконання;
- управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підліткових закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;
- сприяння організації призову громадян на військову службу;
- організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом;
- вирішення питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;
- сприяння організації виробництва й поставок до війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;
- здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України;
- установлення охорони важливих об'єктів національної економіки України, які забезпечують життєдіяльність населення;
- здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення;
- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, адвокатури, Національного антикорупційного бюро України та Державної кримінально-виконавчої служби України;
- заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;

- скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, ухваленим у межах її повноважень;
- ухвалення рішень щодо організації проведення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;
- ухвалення в межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;
- визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;
- ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення;
- забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони та ін.

Права військово-цивільних адміністрацій:

- установлювати обмеження щодо перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів;
- тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості;
- організовувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян;
- організовувати контроль за роботою підприємств телекомунікацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз'яснювальної роботи серед населення, особового складу військових формувань і правоохоронних органів;
- установлювати обмеження щодо торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі;
- вилучати у громадян на зберігання вогнепальну зброю та боєприпаси, холодну зброю, а в підприємств, установ і організацій – також навчальну й бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;

- установлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб безпеки;
- організовувати евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також евакуацію підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське і культурне значення;
- організовувати в разі потреби нормоване забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, предметами першої необхідності, ліками[1].

Отже, військово-цивільні адміністрації – це тимчасові надзвичайні суб'єкти публічної адміністрації, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України і призначені для здійснення публічного адміністрування в районах відсічі збройної агресії Російської Федерації.

4.5. Суб'єкти місцевого самоврядування

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що це право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Згідно зі ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення.

[1] Про військово-цивільні адміністрації. Закон від 03.02.2015 № 141-VIII.

Характерні риси місцевого самоврядування:

- займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, будучи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою механізму державної влади;
- місцеве самоврядування займається питаннями місцевого значення, перелік яких вирішується законодавством;
- одним зі специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада;
- самостійність місцевого самоврядування, що виявляється в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у межах компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Першим рівнем місцевого самоврядування є територіальна громада, що поєднує в собі як функції низової адміністративно-територіальної одиниці, так і функції носія місцевого самоврядування, інституту місцевої влади. Вона виконує важливі суспільні функції з метою задоволення колективних потреб і захисту законних прав та інтересів громадян.

Другий рівень складають ОМС – сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи, а також районні й обласні ради та сільський, селищний, міський голова.

До *третього рівня* належать органи самоорганізації населення. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи й служби.

Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюються відповідними радами. Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; розв'язу-

ють інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції. Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають виконавчі органи – виконавчі комітети.

Виконавчий комітет є юридичною особою. Його утворює Рада на строк своїх повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів Ради, керівника справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Ураховуючи той факт, що відповідно до чинного законодавства районні й обласні ради не мають власних виконавчих органів, делегування ними виконавчих повноважень відповідним обласним і районним державним адміністраціям є заходом вимушеним і в умовах сьогодення безальтернативним. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. У свою чергу місцеві ради (обласні та районні) можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним і районним державним адміністраціям та контролювати реалізацію цих повноважень.

Усе це дозволяє вважати, що ОМС мають риси, які наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення. Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє голів сіл, селищ і міст. Їх обирає відповідна територіальна громада. Вони очолюють раду та її виконавчий комітет, є головною посадовою особою з представницьким мандатом.

Рада в межах своїх повноважень *ухвалює нормативні та інші акти у формі рішень*. Такі акти ухвалюють і виконавчі комітети Ради. Рішення Ради ухвалюються на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу Ради. Рішення Ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо Радою не встановлено пізніший строк уведення цих рішень у дію. Рішення виконавчого комітету ухвалюють на його засіданні більшістю голосів від загального складу комітету, його підписують сільський голова (селищний, міський, голова районної в місті Ради).

Голова в межах своїх повноважень видає *розпорядження*. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. Загалом можна зазначити, що органи місцевого

самоврядування формально наділені вагомими повноваженнями щодо публічного забезпечення прав і законних інтересів громадян, здійснення виконавчої влади на певній території[1].

Довгий час централізована політика, коли переважна більшість податкових надходжень йшли до державної скарбниці, а місцеві податки були мізерними, не давали можливості органам місцевого самоврядування реалізувати свій потенціал. Однак з моменту вступу в дію Закону від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідних змін і доповнень Бюджетного і Податкового кодексів, а також низки інших законів ситуація позитивно змінилася. Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування надав фінансовий ресурс для вирішення численних проблем громадян на регіональному рівні за рахунок місцевих бюджетів. Одночасно на них покладено всю відповідальність за стан забезпечення прав, свобод і законних інтересів жителів, зокрема щодо надання адміністративних послуг.

Ця законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також уже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали значну автономію і незалежність від центрального бюджету[2].

Отже, органи місцевого самоврядування – це створені територіальними громадами (жителями села, об'єднаннями жителів кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) суб'єкти публічної адміністрації, які самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, що в багатьох аспектах наближує їх до місцевих органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.

---

[1] Про місцеве самоврядування в Україні. Закон від 21.05.1997 № 280; Про службу в органах місцевого самоврядування.

[2] Про співробітництво територіальних громад. Закон від 17.06.2014 №1508-VII; Про засади державної регіональної політики. Закон від 05.02.2015 № 156-VIII; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства. Закон 09.04.2015 № 320-VIII.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягають поняття та система суб'єктів публічного адміністрування? Схарактеризуйте їх ознаки.
2. Розкрийте групи суб'єктів публічного адміністрування.
3. Дайте визначення компетенції суб'єкта публічної адміністрації.
4. Укажіть основні складові компетенції суб'єкта публічної адміністрації.
5. Дайте визначення терміна «повноваження».
6. Роз'ясніть положення Конституції України щодо ролі повноважень у діяльності суб'єктів публічної адміністрації.
7. Які критерії класифікації повноважень вам відомі?
8. Перерахуйте та схарактеризуйте способи наділення адміністративними повноваженнями.
9. Дайте визначення делегування повноважень.
10. Розкрийте рівні органів виконавчої влади, як вони співвідносяться між собою?
11. Які ознаки характеризують органи виконавчої влади?
12. У чому полягає роль Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади?
13. Розкрийте особливості публічних компетенцій державної служби, агентств та інспекцій.
14. Назвіть призначення військово-цивільних адміністрацій.
15. Який порядок утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади?
16. Розкрийте роль суб'єктів місцевого самоврядування.
17. Які є види суб'єктів місцевого самоврядування?

Додаткова література

1. Алексєєв В. Структури публічного управління в Україні. Чернівці: Технодрук, 2014. 76 с.
2. Бакуменко В. та ін. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. Київ: Ліра–Київ, 2017. 256 с.
3. Береза А. Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика : монографія. Київ: Логос, 2012. 360 с.
4. Бондар О. та ін. Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування в Україні: навч. посіб. Запоріжжя: ЗНУ, 2014. 204 с.

5. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

6. Георгієвський Ю. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування. Київ: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2016. №48. С. 107. Глава І. Загальне адміністративне право України.

7. Мацелик Т. Компетенція органів публічної адміністрації: поняття та структурні елементи. http://www.law.journalsofznu.zp.ua/visnik-2-2010/1667-matselik-t-o-kompetentsiya-organiv-publichnoji administratsiji-ponyattya-ta-strukturni-elementi

8. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

9. Мосьондз С. Орієнтири ефективного публічного адміністрування науки в Україні. *Держава і право*. Юридичні і політичні науки. Київ, 2013. Вип. 62. С.172-177.

10. Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення: зб. наук. пр. за матеріалами Міжнар. наук.–практ. конф. (18-19 трав. 2017 р.). Харків: МАДРИД, 2017. 403 с.

11. Савчина М. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти: монографія. Ужгород: TIMPANI, 2015. 216 с.

Розділ 5
ПРИВАТНА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА[1]

5.1. Місце приватної особи в системі суб'єктів адміністративного права

Виходячи з людиноцентристської ідеології вітчизняного адміністративного права та публічно-управлінських стандартів ЄС, згідно з якими публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи й законні інтереси невладних фізичних і юридичних осіб, можна говорити, що відповідно до спрямованості впливу публічної адміністрації приватним особам відведено провідну роль серед суб'єктів адміністративного права.

Приватна особа – це особа, що діє від себе особисто, неофіційно. Вагомим правом приватної особи є правоможності володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю – приватною – як формою привласнення, коли засоби виробництва й продукти праці належать окремим особам[2].

Зміст поняття «приватна особа» в контексті адміністративного права містить таку тріаду:

1) приватна особа як суб'єкт адміністративно-правових відносин;

2) приватна особа як об'єкт публічного управління;

3) приватна особа як суб'єкт адміністративно-деліктних відносин.

Юридична природа приватної особи як суб'єкта адміністративно-правових відносин складає основу в цій сфері, коли приватна особа є рівним учасником таких відносин: кожному суб'єктивному публічному праву приватної особи кореспондується юридичний обов'язок суб'єкта публічної адміністрації й навпаки.

Приклад: публічна адміністрація зобов'язана надати адміністративну послугу громадянинові у формі заміни посвідчення на право управління транспортним засобом європейського стандарту та має право вимагати від нього представити ідентифікаційні документи про себе, медичну довідку про придатність до керування транспортним засобом і здати посвідчення старого зразка.

---

[1] Розділ написано за загальною редакцією д.ю.н., професора, академіка Академії наук вищої освіти України П. Діхтієвського.

[2] Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. В. Дубічинського. Чернівці: Школа, 2009. С. 716.

З погляду теорії публічного управління, приватна особа є об'єктом публічного управління, маючи на собі як позитивний, так і негативний управлінський вплив суб'єкта публічної адміністрації. У такому разі приватна особа зобов'язана виконувати законні вимоги суб'єкта публічної адміністрації.

Приклад: приватна особа зобов'язана на зауваження суб'єкта публічної адміністрації припинити куріння тютюнових виробів у місцях, де це заборонено законом.

Приватна особа в адміністративно-деліктних відносинах має потенційну здатність бути їх суб'єктом. Лише в разі конкретного порушення заборонних норм адміністративного права приватна особа стає суб'єктом адміністративного проступку.

Приклад: якщо приватна особа не чинить адміністративних правопорушень, то вона не є суб'єктом адміністративно-деліктних відносин.

Таким чином, приватна особа в системі суб'єктів адміністративного права характеризується такими особливостями:

❖ це особа, що діє від себе особисто, неофіційно, не є посадовою чи службовою особою або/та не виконує делегованих виконавчих функцій;

❖ з погляду спрямованості управлінського впливу публічної адміністрації, їй належить провідна роль, адже публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси невладних фізичних і юридичних осіб;

❖ зміст поняття «приватна особа» в контексті адміністративного права містить тріаду: приватна особа як суб'єкт адміністративно-правових відносин; приватна особа як об'єкт публічного управління; приватна особа як суб'єкт адміністративно-деліктних відносин.

Отже, приватна особа в системі суб'єктів адміністративного права – це фізична або юридична особа, що діє від себе особисто, неофіційно та не має будь-яких владних повноважень.

5.1.1. Види приватних осіб

Для адміністративного права характерна значна кількість приватних суб'єктів із різними повноваженнями, статусом, структурою і правовими ознаками.

Серед суб'єктів адміністративного права приватних осіб, які є учасниками адміністративних правовідносин і правовий статус яких

характеризується відсутністю владних повноважень у сфері публічного адміністрування, слід виділити:

– фізичних осіб –громадян України, іноземців, осіб без громадянства;

– фізичних осіб-підприємців;

– юридичних осіб приватної форми власності (підприємства, установи, господарські товариства);

– громадські об'єднання;

– професійні спілки;

– політичні партії;

– органи самоорганізації населення;

– релігійні організації.

5.1.1.1. Громадяни України

До основних індивідуальних приватних осіб, за адміністративним правом, належать громадяни України.

Громадяни – найбільша група суб'єктів адміністративно-правових відносин. Конституція України визначає, що людина, її права та свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання та захист цих прав і свобод є обов'язком держави. Кожен громадянин України володіє на її території всіма правами та свободами і несе рівні обов'язки, передбачені Конституцією.

Зазначені конституційні положення є вихідними для адміністративно-правового статусу громадян, зміст якого становить комплекс їхніх прав, свобод і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права у сфері публічного адміністрування, а також установлення відповідальності громадян перед публічною владою.

Такий статус громадян України є частиною їх загального правового статусу, який визначено Конституцією й законами України, зокрема Законом від 18.01.2001 р. «Про громадянство України», міжнародними договорами та іншими актами законодавства України. Основою адміністративно-правового статусу (адміністративної правосуб'єктності) громадян України є адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність.

Адміністративна правоздатність – це здатність мати права і нести обов'язки адміністративно-правового характеру. Вона виникає в момент народження громадянина і припиняється з його смертю. Її обсяг установлюють і змінюють за допомогою адміністративно-правових норм. Вона підтверджується документами про

громадянство – паспортом громадянина, а для осіб до 14 років – свідоцтвом про народження.

Адміністративна правоздатність не може бути відчужена. Громадянин не може навіть добровільно відмовитися від своєї правоздатності – така відмова не має законної сили. Правоздатність може бути обмежена при вчиненні злочину або адміністративного правопорушення лише на основі вироку або постанови суду – права керування транспортними засобами, права полювання, права пересування, батьківських прав тощо.

Адміністративна дієздатність є другим складником адміністративної правосуб'єктності громадянина. Важливо, що адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності громадян, вона складає умови, за яких реалізуються їх суб'єктивні права й обов'язки.

Адміністративна дієздатність – це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру[1].

У повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Разом із тим вона виникає і по досягненні 14-річного віку (одержання паспорта, дотримання правил паспортної системи тощо). Така дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 14-річного віку.

Сукупність конкретних прав, які особа може мати відповідно до закону, можна поділити на три групи – особисті, політичні та соціально-економічні.

Особисті права і свободи громадянина – це можливість задоволення його особистих потреб. До особистих прав належать: право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, свободу пересування, право вільного вибору місця проживання, право вільно залишати територію України; право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї тощо.

Політичні права і свободи – це можливість громадян брати участь у публічному управлінні державними справами, реалізувати своє волевиявлення щодо об'єднання в політичні партії, громадські об'єднання, рухи, проведення мирних зібрань, мітингів і демонстрацій тощо.

---

[1] Колпаков В, Кузьменко О., Пастух У. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С.140-141.

Соціально-економічні права громадяни реалізують через використання норм адміністративного права. Це забезпечення можливості заняття підприємницькою діяльністю, реалізації права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту, здоров'я.

До змісту адміністративно-правового статусу громадян належать також обов'язки: захищати незалежність і територіальну цілісність України, шанувати її державні символи, нести військову службу; не завдавати шкоди природі, культурній спадщині та відшкодовувати збитки, які завдані їм; подавати щорічно до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про особистий майновий стан і доходи за минулий рік у порядку, установленому законом, а також звіт щодо е-декларації за вимогами антикорупційного законодавства; сплачувати податки і збори. Кожен громадянин зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України, не посягати на права, свободи, честь і гідність інших людей (ст.ст. 65-68).

Крім того Закон України «Про громадянство України» визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів публічної адміністрації, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

***Обов'язки громадян розрізняють за такими групами*:**

Абсолютні обов'язки – ті, що покладені на громадянина у сфері публічного адміністрування та виконання яких не залежить від будь-яких обставин, оскільки це передбачено нормами чинного законодавства. До таких обов'язків можна віднести загальний обов'язок дотримуватися закону, сплачувати податки, не завдавати шкоду природі, культурним й історичним пам'яткам, а також досить важливий обов'язок не зловживати своїми правами, тим самим порушуючи права інших суб'єктів.

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

Деліктні обов'язки – це обов'язки, що виникають із деліктних правовідносин, складають особливу групу, тобто обов'язки, які покладені 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 різні. Вони залежать від конкретного їх змісту. Одні виконуються за допомогою активних дій, інші – з утриманням від дій, заборонених нормами права.

5.1.1.2. Іноземці, особи без громадянства

Індивідуальними суб'єктами адміністративного права є іноземці та особи без громадянства. Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»:

Іноземець – це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав.

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

Для іноземних громадян і осіб без громадянства обов'язковими є норми Конституції України та інших законів, загальнообов'язкові правила стосовно охорони природи, санітарії, пожежної безпеки, громадського порядку, користування транспортними засобами, в'їзду та виїзду. Ці особи не користуються частиною прав і обов'язків, які утворюють групу виняткових прав і обов'язків громадян України (виборче право, право мати паспорт громадянина України тощо).

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

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

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

Іноземці та особи без громадянства можуть перебувати в Україні постійно або тимчасово, вони мають право у встановленому порядку

приїжджати та залишати територію України. Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті до країни походження або третьої країни.

Основні обмеження для іноземців та осіб без громадянства є такими: не можуть займати посади (президента України, судді, прокурора, перебувати на посадах державних службовців у складі морських і повітряних екіпажів тощо); не мають доступу до посад, діяльність яких пов'язана з державною таємницею; не можуть служити в Збройних Силах України; для іноземних громадян і осіб без громадянства допускаються обмеження в пересуванні чи перебуванні в окремих місцях; для них установлено окремі правила паспортного режиму, вступу до навчальних закладів; для іноземних громадян і осіб без громадянства встановлено особливу адміністративну деліктоздатність у зв'язку з їх протиправною поведінкою.

Біженці та особи, які потребують додаткового чи тимчасово захисту, становлять особливу категорію іноземних громадян. Ними є особи, які з певних причин не можуть перебувати в межах країни їхнього громадянства, оскільки подальше перебування пов'язано із загрозою їх життю, здоров'ю або свободі. Такі особи є по суті іноземцями, а це означає, що на них поширюються всі положення, викладені нами стосовно прав, обов'язків та обмежень іноземців й осіб без громадянства. Питання, пов'язані з біженцями, регулюються Конституцією України, Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

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

Додатковий захист – форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули до України або перебувають в Україні і не можуть або не

бажають повернутися до країни громадянської належності чи країни попереднього постійного проживання через обставини, які загрожують їх життю, безпеці чи свободі.

Особа, яка потребує додаткового захисту, – це особа, що не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту, але потребує захисту, адже така особа змушена була прибути до України або залишитися в Україні через загрозу її життю, безпеці чи свободі в країні походження з причин побоювання застосування щодо неї смертної кари або тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

Тимчасовий захист – форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули до України з країни, що має спільний кордон з Україною, і не можуть повернутися до країни постійного проживання через обставини, зазначені в законі. Особи, які потребують тимчасового захисту, – це іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етичному ґрунті, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Законодавством України передбачено заборону виселення або примусове повернення біженця чи особи, яка потребує додаткового чи тимчасового захисту, до країни, з якої вони прибули та де їх життю або свободі загрожує небезпека.

5.1.1.3. Фізичні особи-підприємці

У розвинених демократичних правових країнах більшість громадян забезпечують собі достойне існування за рахунок власної справи – малого й середнього бізнесу. В Україні громадяни займаються малим бізнесом, як правило, через легалізацію себе як фізичної особи-підприємця. Цю категорію юридично закріплено в низці законів, зокрема в ЦК, ПК, Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Потрібно підкреслити, що адміністративно-правовий статус фізичної особи не є тотожним статусу фізичної особи-підприємця.

Вони мають як спільні, так і відмінні риси, що базуються на науковій природі підприємництва як самостійної, ініціативної, систематичної, на власний ризик господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

До особливостей адміністративно-правового статусу фізичних осіб-підприємців належать такі:

- первинною особливістю фізичної особи-підприємця є те, що після державної реєстрації в порядку, установленому законом, він набуває права на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, та обмеження на здійснення підприємницької діяльності, що встановлюються Конституцією та законами України;
- на підприємницьку діяльність фізичних осіб поширюються нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб;
- фізична особа-підприємець відповідає за зобов'язаннями, пов'язаними з підприємницькою діяльністю, усім своїм майном, крім майна, на яке згідно із законом не може бути звернено стягнення, та може бути визнана банкрутом;
- важливою рисою фізичної особи-підприємця є угодоздатність;
- на фізичних осіб-підприємців поширюється право на захист від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації в процесі здійснення публічного контролю (дотримання мораторію на перевірку бізнесу).

Отже, адміністративно-правовий статус особи-підприємця – це порядок і підстави легалізації приватної особи в цьому статусі, а також сукупність прав вільно здійснювати підприємницьку діяльність, не порушуючи при цьому заборонних норм адміністративного (господарського) права, що підкріплено обов'язком публічної адміністрації надавати сервісні послуги для ефективного розвитку підприємницької діяльності та дотримання обмежень щодо міри і ступеня втручання у сферу підприємницької свободи.

5.1.1.4. Підприємства, установи, організації як суб'єкти адміністративного права

Колективні приватні суб'єкти адміністративного права утворені насамперед юридичними особами приватного права, які створюються за волевиявленням засновників на підставі установчих актів

(документів). Найбільш поширеними організаційно-правовими формами юридичних осіб є підприємства, установи й організації, які виконують економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні та інші функції з метою задоволення матеріальних, духовних та інших потреб громадян, суспільства й держави. Вони відрізняються один від одного за змістом, результатом і метою основної діяльності.

Підприємства – самостійний господарський статутний суб'єкт, який має права юридичної особи, здійснює виробничу, науково-дослідну й комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку (доходу). Підприємство має самостійний баланс, розрахункові та інші рахунки в установах банків, печатку, а промислове підприємство – і товарний знак.

Установи виконують соціально-культурні або адміністративно-політичні функції. Їх мета – створення соціальних цінностей, переважно невиробничого характеру (установи культури, освіти, охорони здоров'я тощо).

Свою діяльність підприємства, установи здійснюють згідно з ГК, ЦК, ПК, законами України «Про господарські товариства», «Про державно-приватне партнерство», іншими законами та законодавчими актами України, а також на підставі статуту, який затверджує власник майна за участю трудового колективу.

У взаємовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації підприємства й установи практично вирішують усі питання – від державної реєстрації, провадження своєї діяльності та до її припинення. Крім того підприємства й установи вступають в адміністративно-правові відносини з суб'єктами публічної адміністрації щодо оперативного й бухгалтерського обліку результатів свої діяльності; статистичної звітності: податків; безпеки виробництва та праці; протипожежної та екологічної безпеки; санітарно-гігієнічних норм і вимог щодо захисту здоров'я їх працівників, населення, споживачів продукції; охорони навколишнього середовища від забруднення та інших шкідливих впливів; відшкодування збитків, завданих нераціональним використанням землі та інших природних ресурсів і забруднення навколишнього середовища; сплати у відповідних випадках штрафу; створення спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю та організації їх професійної підготовки; проведення непрофільних робіт у разі стихійного лиха, обставин, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями тощо.

Крім юридичних осіб приватного права, до зазначеної групи суб'єктів адміністративного права зараховуються також громадські організації та громадські об'єднання[1].

Їх діяльність ґрунтується на спільності професійних та інших інтересів їх членів і спрямована на участь у розробленні державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв'язання соціальних проблем окремих категорій і груп громадян, благодійність, охорону навколишнього природного середовища тощо.

Взаємовідносини держави і громадських об'єднань значною мірою регулюються нормами адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус громадських об'єднань, а саме сукупність прав та обов'язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і суб'єктами публічної адміністрації.

Громадські об'єднання відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» поділяються на громадські організації та громадські спілки.

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права й фізичні особи.

Учасниками адміністративно-правових відносин можуть бути також політичні партії.

Політичною партією на підставі Закону України «Про політичні партії в Україні» визнається зареєстроване згідно із законодавством України добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

За спільними професійними інтересами громадяни можуть створювати профспілки. Відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» професійна спілка – це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання).

Різновидом об'єднань громадян можна вважати органи самоорганізації населення, діяльність яких регулюється законами України

[1] Про громадські об'єднання. Закон від 22.03 2012 р. №4572-VI.

«Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про органи самоорганізації населення». Відповідно до положень означених законів органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органи самоорганізації населення є представницькими органами, що створюються за ініціативи жителів у вигляді будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення.

Реалізація громадянами гарантій ст. 35 Конституції України щодо свободи світогляду і віросповідання породжує суспільні відносини, значна частина яких має правовий характер. Так, закріплене в цій статті право громадян на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, на релігійну діяльність зумовлює створення та діяльність різних релігійних організацій – релігійних товариств, управлінь, центрів, монастирів, релігійних братств, духовних навчальних закладів тощо, які становлять собою стійкі організаційні утворення зі специфічними цілями та конкретними способами їх досягнення.

Сутність правового регулювання стосунків держави і релігійних організацій полягає в тому, що держава та суб'єкти публічної адміністрації не користуються методами державно-правового контролю або примусу при визначенні громадянами свого ставлення до релігії, не втручаються в релігійну діяльність організацій віруючих, якщо ті не порушують законів держави та встановленого порядку, не надають релігійним організаціям матеріальної підтримки, не доручають їм виконання будь-яких державних функцій. Водночас держава сприяє встановленню відносин взаємної релігійної та світоглядної терпимості й поваги між людьми, охороняє законну діяльність релігійних організацій та право віруючих на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, здійснює державний контроль за додержанням законодавства про свободу совісті та релігійні організації.

У свою чергу релігійні організації позбавлені права втручатися у справи держави, брати участь у діяльності політичних партій, висувати кандидатів до органів державної влади. Ці організації займаються винятково питаннями, пов'язаними із задоволенням релігійних потреб громадян. Водночас релігійні організації мають право на участь у суспільному житті та використання засобів масової інформації нарівні з об'єднаннями громадян.

5.2. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи

5.2.1. Адміністративна правоздатність

Основною ознакою суб'єктів є їх правосуб'єктність, що охоплює правоздатність (наявність прав і обов'язків) і дієздатність (здатність реалізовувати права й обов'язки).

Правоздатність – це здатність особи бути носієм прав і обов'язків. Загальною умовою вступу організацій та осіб в адміністративно-правові відносини є наявність у них адміністративної правоздатності.

Адміністративна правоздатність – це фактична можливість особи (громадянина) бути носієм прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування. Вона виникає з моменту народження людини й підтверджується документами про громадянство – паспортом громадянина України, а для осіб до 14 років – свідоцтвом про народження. Правоздатність не може бути обмежена або відчужена. Від неї неможливо відмовитися добровільно, оскільки така відмова не має юридичної сили. Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи і громадянина[1].

Адміністративна правоздатність органів публічного адміністрування виникає одночасно з їх утворенням і визначенням компетенції. При цьому зазвичай органи публічного адміністрування зобов'язані вступати в адміністративно-правові відносини, які відіграють роль основного засобу практичної реалізації належної їм компетенції.

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

Конкретний обсяг прав, свобод і обов'язків громадян у сфері публічного управління визначається низкою обставин – віком, станом здоров'я, наявністю освіти тощо. Наприклад, родинні відносини можуть бути підставою для обмеження права на заняття посади в державному органі.

[1] Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 229-230.

5.2.2. Адміністративна дієздатність

На відміну від адміністративної правоздатності, яка визначає потенційну здатність суб'єкта мати публічні права та юридичні обов'язки у сфері юридичного управління, ***адміністративна дієздатність*** – це здатність особи (громадянина) своїми діями набувати та здійснювати права, виконувати покладені обов'язки та нести юридичну відповідальність. Адміністративна правоздатність становить підґрунтя адміністративної дієздатності особи (громадянина), оскільки визначає умови, за яких реалізуються суб'єктивні публічні права й обов'язки. У повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Частково вона виникає і по досягненні 14-річного віку – з одержанням паспорта, дотриманням правил паспортної системи тощо. Адміністративна дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 14-річного віку.

Поєднання адміністративної правоздатності та дієздатності створює умови, за яких суб'єкт адміністративного права стає учасником (стороною) адміністративно-правових відносин.

Фізична особа – це будь-яка народжена і жива людина, що здійснює різні акти соціально значущого поводження й несе відповідальність згідно зі своїм рівнем, віком, психічним і фізичним здоров'ям. Правоздатність фізичних осіб виникає в момент народження і припиняється зі смертю. Дієздатність фізичних осіб пов'язана з психічними і віковими властивостями людини і залежить від них. Частковою дієздатністю володіють неповнолітні громадяни, що не досягли 14-річного віку (малолітні громадяни), і неповнолітні у віці від 14 до 18 років. Повний обсяг дієздатності настає з моменту повноліття – 18 років, але адміністративній відповідальності підлягають особи, що досягли на момент здійснення правопорушення 16-річного віку. Державою передбачається обмеження дієздатності та визнання громадянина недієздатним.

Юридичні особи – це органи публічної влади, будь-які інші органи публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їх керівників, які очолюють органи публічного адміністрування цих підприємств, установ, організацій). До них також належать і структурні підрозділи органів публічної адміністрації, установ, організацій (наприклад, цех, факультет, відділення в лікарні тощо).

Невід'ємними суб'єктами адміністративно-правових відносин є різноманітні інші адміністративні органи – наприклад, на яких нормами адміністративного права покладено обов'язок державного контролю пожежних, санітарних та інших загальнообов'язкових норм і правил.

5.2.3. Адміністративна деліктоздатність

Деліктоздатність – це здатність особи нести юридичну відповідальність за шкоду, заподіяну її протиправними діями. Полягає вона в здатності суб'єкта самостійно усвідомлювати свій вчинок і його шкідливі результати, відповідати за свої протиправні дії й нести за них юридичну відповідальність.

Деліктоздатність є окремою, специфічною, але все ж частиною дієздатності. Вона має характерну нормативну конструкцію, яка передбачає можливість притягнення до відповідальності частково дієздатного суб'єкта права. Окрема частина дієздатності, поєднуючись із деліктоздатністю, додає до здатності реалізовувати права та обов'язки (як правового змісту дієздатності) здатність нести юридичну відповідальність. Одночасно з набуттям дієздатності суб'єкт права набуває й іншого елементу правосуб'єктності – здатності вчинювати правопорушення[1].

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

Питання деліктоздатності юридичної особи викликали чимало дискусій. З ухваленням КАСУ, який визнав відповідачем орган державної влади та орган місцевого самоврядування як суб'єкт владних повноважень, це питання вирішено на користь розширення можливостей притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб і за інші адміністративні правопорушення

[1] Пасічник А. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права: монографія. Суми: Мрія-1, 2014.

(наприклад, у природоохоронній сфері, податкових відносинах тощо). У будь-якому разі деліктоздатність юридичної особи має виникати одночасно з правосуб'єктністю, оскільки саме вона зумовлює обсяг компетенції (сукупності прав та обов'язків), за реалізацію і в межах якої, власне, юридична особа й нестиме відповідальність[1].

Отже, адміністративна деліктоздатність полягає у здатності фізичних осіб нести адміністративну відповідальність, а юридичних осіб – відповідальність в адміністративному порядку, зокрема й матеріальну.

5.2.4. Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи

Адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права включає адміністративну правоздатність і дієздатність (що у свою чергу включає деліктоздатність).

У сфері публічного управління правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів має як загальні ознаки, так й ознаки, що дозволяють їх розмежовувати, таким чином виділяють загальну та спеціальну адміністративну правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права.

Загальну ознаку прийнято називати статусом громадянина. За змістом розрізняються такі групи прав громадян: на участь у публічному управлінні, на державну участь, сприяння, допомогу компетентних органів публічного адміністрування, право на захист, право на допомогу недержавних організацій.

Для всіх осіб, які перебувають на території України та не є її громадянами, законодавством встановлено певні особливості праводієздатності: вони не можуть бути державними службовцями, займати окремі посади, працювати в правоохоронних органах; не допускаються до діяльності, пов'язаної з державною таємницею; на них не поширюється військовий обов'язок; їх адміністративна деліктоздатність специфічна; вони проживають і здійснюють свою діяльність на підставі спеціальних документів (це, наприклад, довідка на проживання, закордонний паспорт тощо). Для них можуть бути встановлені обмеження в пересуванні й виборі місця проживання, коли це потрібно для дотри-

[1] Мацелик Т. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597.

мання національної безпеки, суспільного порядку, захисту прав і законних інтересів громадян тощо.

Спеціальна адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права. У реальному житті існує розмаїття спеціальних адміністративно-правових статусів.

До них можна віднести:

✓ статус членів адміністративних колективів (розрізняються статуси осіб, які навчаються, мілітаризованих службовців, осіб, свобода яких обмежена в адміністративному порядку);

✓ статус суб'єктів адміністративної опіки (установлення державної опіки над особами, що її потребують, безробітними, чорнобильцями, біженцями і змушеними переселенцями, інвалідами війни і прирівняними до них особами, дітьми-сиротами, багатодітними батьками тощо);

✓ статус жителів територій з особливим адміністративно-правовим режимом (території, що тимчасово чи постійно перебувають на особливому правовому положенні: райони проведення антитерористичної операції, режими прикордонної зони, закритих міст, заповідників, вільних економічних зон, карантини тощо). Спеціальна адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права таких територій містить у собі особливі правила в'їзду в зону, виїзду, пересування, діяльності в ній, здійснення адміністративного нагляду, застосування адміністративного примусу;

✓ статус суб'єктів дозвільної системи («дозвільна система» – це сукупність правил, що вимагають одержання дозволу на здійснення визначеної діяльності й регулюють контроль за нею).

5.3. Суб'єктивне публічне право

5.3.1. Сутність суб'єктивних публічних прав приватної особи

Суб'єктивні права приватної особи є частиною структури адміністративно-правового статусу особи.

Суб'єктивні права особи – це надана й гарантована державою через закріплення у правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки цієї особи.

Ознаками наявності в учасників адміністративних правовідносин суб'єктивних прав є: можливість певної поведінки з метою задоволення своїх інтересів; наявність адміністративної правосуб'єктності; можливість реалізації поведінки в адміністративних правовідносинах; обмеженість поведінки межами адміністративно-правових норм, вихід за які є порушенням правових приписів.

Суб'єктивні права встановлюють індивідуальну конкретну владну міру свободи поведінки, що надається уповноваженому суб'єкту для задоволення його інтересів і забезпечена відповідними обов'язками інших суб'єктів та гарантіями держави.

Суб'єктивні права відзначаються публічністю, що означає змогу приватних осіб впливати на управлінські процеси, брати участь у державній і суспільно-політичній діяльності, реалізовувати права і свободи, надані Конституцією, оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, їх посадових осіб до суду чи в позасудовому порядку.

Суб'єктивні права у сфері публічного адміністрування (або суб'єктивні публічні права приватної особи) – це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки особи (суб'єкта), що забезпечена кореспондованим зобов'язанням іншого суб'єкта у правовідносинах публічного управління.

Для суб'єктивних прав у сфері публічного управління характерні такі ознаки: адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці, належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, наявність державних гарантій.

Система суб'єктивних публічних прав приватних осіб складається:

- з прав на свободу слова, зібрань, об'єднання, віросповідання;
- з прав, пов'язаних з участю громадян в управлінні державними справами (активне та пасивне виборче право, право на здійснення громадського контролю, право на участь у відправленні правосуддя);
- з прав на отримання адміністративних послуг;
- з прав на користування публічним майном (вулиці, площі, парки тощо);
- з прав, пов'язаних із можливістю захисту своїх прав і свобод (право на звернення).

Згідно з основними правами та обов'язками, закріпленими в нормах Конституції України, потрібно розрізняти: права громадян, закріплені в нормах адміністративного права, які розвивають і конкретизують права, закріплені в Конституції України (право на участь в управлінні державними справами, право на медичну допомогу, право на освіту тощо) та права громадян, передбачені нормами тільки адміністративного права (наприклад ті, що зумовлені наявністю паспортної системи).

Суб'єктивні публічні права приватних осіб можна визначити як права, якими користуються приватні особи у сфері публічного управління, вони є підґрунтям відносин приватних осіб із державою, складовим елементом адміністративно-правового статусу останніх і реалізуються в межах адміністративно-правових відносин.

5.3.2. Окремі суб'єктивні публічні права та їх реалізація

У юридичній літературі слово «право» вживається у двох основних значення – об'єктивному та суб'єктивному, що дозволяє розглядати правову дійсність у двох аспектах: як систему норм права і як можливості та повноваження, що належать суб'єктам на основі й у межах цих норм. Норми об'єктивного права регулюють поведінку особи, визначають зміст прав та обов'язків, а суб'єктивне право є засобом реалізації можливостей та інтересів особи. Саме за допомогою об'єктивного та суб'єктивного права особа реалізує себе, свій соціальний, юридичний і матеріальний потенціал, свої інтереси.

Суб'єктивне право особи – це забезпечена державою і закріплена в нормах права можливість певної поведінки, спрямованої на здійснення певних прав. Носій суб'єктивного права має можливість своїми діями самостійно виявити себе у своїй поведінці, вимагати відповідної поведінки від інших осіб, звертатися до уповноважених органів через потребу захистити порушене право за допомогою заходів державного примусу.

У загальному вигляді зміст будь-якого суб'єктивного права полягає в тому, що воно надає уповноваженому суб'єктові можливості:

- поводити себе відповідним чином (право на свої дії);
- вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів (право на чужі дії);
- звертатися до держави за захистом свого юридичного права.

Суб'єктивне право визначає межі юридичної можливої поведінки певної особи, яка задовольняє її інтереси.

Суб'єктивні права й суб'єктивні обов'язки нерозривно пов'язані та не можуть існувати одне без одного, оскільки право однієї особи, як правило, не може бути реалізовано поза виконанням обов'язку іншою особою.

У сфері публічного адміністрування до ***ознак суб'єктивних адміністративно-правових обов'язків*** належать такі: необхідна, належна поведінка; покладаються тільки на правоздатну та дієздатну особу; покладаються в інтересах інших осіб; існують у правовідносинах; не можуть існувати поза зв'язком із суб'єктивними правами у сфері публічного адміністрування; їх реалізація забезпечується державним примусом; мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно-правовими нормами, а їх виконання забезпечується застосуванням державного примусу.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена державою та закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки суб'єкта в публічних правовідносинах, їх реалізація, забезпечена можливістю застосування державного примусу.

Реалізація суб'єктивних публічних прав. Суб'єктивні публічні права реалізуються через систему суб'єктивних публічних прав та обов'язків приватних осіб.

Нормами адміністративного права регулюються (закріплюються) всі ті права та свободи приватної особи, якими вона користується у сфері публічного адміністрування і не може реалізувати без вступу у відносини з органами публічної влади. Відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Ці приписи можна вважати конституційною основою регулювання публічних відносин між людиною та державою.

Система реалізації суб'єктивних публічних прав приватних осіб має у своєму складі:

- права на свободу слова, зібрань, об'єднань, віросповідання;
- права, пов'язані з участю громадян в управлінні державними справами (активне та пасивне виборче право, право на здійснення громадського контролю, право на участь у відправленні правосуддя);

- право на отримання адміністративних послуг;
- право на користування публічним майном (вулиці, площі, парки тощо);
- права, пов'язані з можливістю захисту своїх прав і свобод (право на звернення).

Згідно з основними правами та обов'язками, закріпленими в нормах Конституції України, слід розрізняти: права громадян, закріплені в нормах адміністративного права, які розвивають і конкретизують права, закріплені в Конституції України (право на участь в управлінні державними справами, право на медичну допомогу, право на освіту тощо); права громадян, передбачені нормами тільки адміністративного права (наприклад, зумовлені наявністю паспортної системи).

Суб'єктивні публічні права приватних осіб можна визначити як права, якими користуються громадяни у сфері публічного адміністрування; вони є підґрунтям відносин приватних осіб із державою, складовим елементом адміністративно-правового статусу приватних осіб і реалізуються в межах адміністративно-правових відносин.

5.3.2.1. Право на участь в ухваленні рішень

В Україні єдиним джерелом влади є народ, який може вирішувати важливі питання як власного життя, так і держави загалом. Відповідно до ст.38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Управління державними справами здійснюється через участь у виборах, у референдумах, у діяльності політичних партій та організацій, в ухваленні рішень органами місцевого самоврядування та органами публічної влади, у проведенні регуляторної політики держави, через доступ до державної служби, звернення до органів влади, доступ до інформації про діяльність влади, оскарження рішень органів влади.

Громадяни можуть брати участь у процесі підготовки та ухваленні рішень з питань державного й суспільного життя.

*Ухвалення управлінських р*ішень – це процес трансформації вимог різноманітних груп і окремих громадян у прийнятні для суспільства засоби та методи регулювання соціальних відносин.

З метою залучення громадян до участі в ухваленні рішень органів публічної влади запроваджують консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади й громадянами та їх об'єднаннями. Метою проведення консультацій з громадськістю є ухвалення рішень, у яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін. Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади.

Консультації з громадськістю можуть проводитися в таких формах:

- ✓ публічного громадського обговорення;
- ✓ електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми);
- ✓ вивчення громадської думки (опосередкована форма).

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, зокрема впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності в певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети й завдання у відповідній сфері державного управління; стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання й інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів.

Участь громадян у процесі ухвалення рішень реалізується через громадські ради, які створюються при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській,

районній, районній у містах Києві та Севастополі держадміністраціях як тимчасові консультативно-дорадчі органи для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Створення громадських рад при органах влади сприяє виникненню діалогу між державою та громадянами, який допомагає публічній владі вплинути на процедуру ухвалення суспільно-політичних рішень у державі.

Громадська рада виконує відповідні функції: готує та подає органу пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких орган проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу; здійснює відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, які розробляє орган, та ін.

Право на участь громадян в ухваленні рішень спільно з органами влади дозволяє громадянам вплинути на подальший розвиток задоволення їх потреб, покращити рівень соціального захисту громадян та запропонувати владі альтернативні варіанти для вирішення суспільних проблем, а також виявити питання, вирішення яких є актуальним для громадян і публічної влади.

5.3.2.2. Право на звернення

Основними нормативно-правовими актами, які сприяють реалізації означеного права, є Конституція України, Закон України «Про звернення громадян» та інші нормативні правові акти, що закріпили право на звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Відповідно до Закону України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» держава гарантує право громадянам України звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами

та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Сутність звернення полягає в тому, що між громадянином та органом публічної влади виникають відносини у зв'язку з реалізацією публічною адміністрацією управлінських функцій. Тому в цих правовідносинах є два обов'язкових суб'єкти: орган, наділений владними повноваженнями, та громадянин.

Законом України «Про звернення громадян» передбачено три види звернень громадян: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й 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 й суспільства.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів 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. **Клопотання** – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Забороняється надсилати скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Крім того, Законом України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» передбачено право особи подавати індивідуальний або колективний письмовий, усний чи в іншій формі **запит**, зокрема до суб'єктів владних повноважень, про надання публічної інформації.

Найбільш використовуваним видом звернення є саме скарга. Подання скарг громадянами передбачає початок процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державних органів, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій – безпосередньо до них самих чи до вищих за ієрархією адміністративних органів.

Означені форми звернень не потребують ведення окремого обліку, окремого порядку реагування на кожне з них. Важливість існування різних форм пов'язується з їх змістовою відмінністю, конкретною адресністю.

Окремі форми звернень доповнюють, а не виключають одне одного. Так, пропозиція або зауваження можуть включати думки громадян щодо будь-якої сфери діяльності держави й суспільства. Зазвичай у пропозиції відбито власні спостереження, індивідуальну практику її автора, порушуються проблеми державного і громадського життя із зазначенням помилок у їх вирішенні, яких припускаються конкретні органи, а також пропонуються шляхи і способи вирішення цих проблем. Пропозиціям громадян приділено не так багато уваги, як тим же скаргам. Водночас пропозиції є безпосередньою можливістю для громадян брати участь у публічному управлінні, вносити свої побажання, зауваження та загалом впливати на представників публічної влади.

Заява або *клопотання* здебільшого пов'язані з порушенням чинного законодавства, недоліками діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, службових осіб і містять власні ідеї, думки, пропозиції щодо поліпшення діяльності адресатів звернень.

У *скаргі* зазначаються порушення особистого права громадянина, обґрунтовуються вимоги про скасування рішення, яким право порушено, про притягнення до відповідальності службових осіб, які ухвалили таке рішення. Право вибору виду звернення належить його автору.

Звернення громадян (скарги) можуть стосуватися дій (рішень) публічної адміністрації, внаслідок яких порушуються права й законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створюються перешкоди у здійсненні громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно накладаються на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання державної мови. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Ці принципи закріплено в Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. і Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 р[1].

Подання скарги не передбачає жодних фінансових витрат скаржника (безоплатність розгляду). Скарги розглядаються залежно від їх характеру протягом 30 днів (звичайні); 15 днів (невідкладні); 45 днів (складні, які потребують додаткового вивчення).

Особи, винні в порушенні законодавства про розгляд скарг (щодо захисту прав, свобод, законних інтересів осіб в адміністративному порядку або ж у порядку адміністративного оскарження), несуть цивільну, адміністративну, кримінальну відповідальність.

Адміністративне оскарження – це порядок захисту порушених прав громадян у сфері публічного управління, визначений на законодавчому рівні, який передбачає подання скарги громадянином на рішення, дії чи бездіяльність уповноважених осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування в адміністративному порядку та обов'язок цих осіб вирішити питання, порушені у скарзі.

5.3.2.3. Право на доступ до публічної інформації

Право на доступ до публічної інформації посідає чільне місце серед суб'єктивних публічних прав приватних осіб і спрямоване на здійснення інших прав та свобод громадян, а також допомагає громадянам контролювати діяльність органів публічного управління й місцевого самоврядування. Правовою основою реалізації права на доступ до публічної інформації зокрема є Конституція України, закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію».

Публічна інформація – це відображена та документована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повно-

[1] Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 536-537.

важень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, є відкритою, крім випадків, установлених законом[1].

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

Право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права й можливості доступу до інформації. Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

Право на доступ до публічної інформації є важливим елементом демократичної держави, діяльність якої ґрунтується на вимогах прозорості, гласності та підзвітності державних органів, уповноважених виконувати функції держави.

Для отримання публічної інформації її запитувач має звернутися до розпорядника інформації з відповідним запитом незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Інформація, якою володіють органи публічної влади, має бути максимально відкритою і доступною. Доступність є правилом, а будь-яке обмеження доступу – винятком[2].

Державні органи та інші суб'єкти публічного адміністрування діють від імені народу, зокрема що стосується отримання, створення та використання інформації. Органи публічної влади не мають виключного права розпоряджатися наявною в них інформацією на власний розсуд без жодних обмежень – вони можуть збирати та використовувати інформацію лише відповідно та в спосіб, визначений законом, у межах своїх повноважень. Органи публічної влади не можуть за визначенням мати будь-яке природне право на збереження таємниці інформації, яка перебуває під їхнім фізичним контролем – вони можуть і зобов'язані це робити лише тоді, коли цього вимагає суспільний інтерес.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює вичерпний перелік інформації з обмеженим доступом, а саме: конфіденційна інформація; таємна інформація; службова інформація.

---

1 Про інформацію. Закон від 02.10.1992 р. № 2657-XII.

2 Головенко Р., Котляр Д., Слизьконіс Д. та ін. Доступ до публічної інформації: посібник. Київ: ЦПСА, 2014. С. 10.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до Закону з дотриманням сукупності таких вимог: виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя; розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

5.3.2.4. Право на свободу мирних зібрань

Положення ст. 39 Конституції України відповідають змісту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Право на свободу мирних зібрань є одним з основоположних прав людини, оскільки з його допомогою людина реалізує суміжні права, зокрема право на свободу слова та думки, право на вільне висловлювання своїх поглядів, право на свободу світогляду і віросповідання, право на використання і поширення інформації тощо.

Поняття «мирне зібрання» охоплює будь-які публічні заходи, що проводяться в публічному місці мирно, без зброї, у формі зборів, мітингу, демонстрації, пікетування, походу або в будь-якому поєд-

нанні цих форм чи інших не заборонених законом формах для вираження особистої, громадянської або політичної позиції з будь яких питань. Зібрання вважається мирним, якщо його організатори мають мирні наміри. Поняття «мирні» включає також поведінку, що ображає чи дратує осіб, які не згодні з ідеями чи заявами, що підтримуються зібранням, або навіть поведінку, спрямовану на свідоме створення перешкод для третіх осіб.

Право на свободу мирних зібрань може бути обмежене лише в ситуаціях, регламентованих законодавством, і за рішенням суду[1].

Обмеження реалізації права на свободу мирного зібрання має одночасно відповідати таким вимогам: затверджується законом; ухвалюється в інтересах національної та громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб; є необхідним у демократичному суспільстві та сформульоване з дотриманням принципу пропорційності й необхідного рівня юридичної визначеності[2].

Рішенням Конституційного суду України від 19.04.2001 р. №4-рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій було встановлено, що завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення.

Отже, право на свободу мирних зібрань є основоположним та непорушним правом громадян України, за допомогою якого кожен громадянин може захистити свої права, свободи та інтереси, яке не підлягає обмеженню, крім випадків, визначених законодавством.

5.3.2.5. Право на свободу об'єднань

Громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених

[1] Ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України.
[2] Мельник Р. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. 168 с.

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 в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Усі об'єднання громадян рівні перед законом.

Право на об'єднання – це одне з політичних прав, мета якого – забезпечити можливість кожного брати участь у громадському й політичному житті, об'єднуватися за інтересами й цілями. Конституційні обмеження права на свободу об'єднання є цілком логічними та необхідними в правовій державі, адже держава мусить забезпечити рівновагу між правом на свободу об'єднання та правом на захист життя і здоров'я інших людей від будь-яких злочинних посягань.

Зазначимо, що право на свободу об'єднань – це гарантоване Конституцією України та іншими законами право громадян на об'єднання з іншими громадянами з метою висловлення своїх думок, задоволення власних інтересів і захисту своїх прав.

Запитання і завдання

1. У чому полягають особливості приватних осіб як суб'єктів адміністративного права?
2. Розкрийте адміністративно-правовий статус громадян України.
3. З'ясуйте адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.
4. У чому полягає адміністративно-правовий статус об'єднань громадян?
5. Підприємства, установи в системі суб'єктів адміністративного права.
6. Що включає адміністративна правосуб'єктність приватних осіб адміністративного права?
7. Назвіть види суб'єктивних публічних прав приватних осіб.
8. У чому полягає зміст поняття «консультації з громадськістю»?
9. У чому полягає сутність права на звернення та які види звернень Вам відомі?
10. Схарактеризуйте пропозицію (зауваження), заяву (клопотання) і скаргу.

11. У чому полягає сутність права на доступ до публічної інформації?

12. У чому полягає сутність права на свободу мирних зібрань?

Література для поглибленого вивчення

1. Гриценко І., Мельник Р. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

2. Коломоєць Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

3. Галунько В., Олефір В. та ін. Адміністративне право України: підручник Т.1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон: ХМД, 2013. 396 с.

4. Куйбіда Р., Шишкін В. та ін. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навчальний посібник. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.

5. Авер'янов В. та ін. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2-х т: підручник: Том 1. Загальна частина. Київ: Юридична думка, 2007. 592 с.

6. Колпаков В., Кузьменко О. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 809 с.

7. Пасічник А. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права: монографія. Суми: Мрія-1, 2014.

8. Мацелик Т. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597.

9. Головенко Р., Котляр Д., Слизьконіс Д. Доступ до публічної інформації: посібник. Київ: ЦПСА, 2014. С. 10.

10. Мельник Р. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. С. 116.

Розділ 6
ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ[1]

6.1. Поняття інструмента публічного адміністрування[2]

Установлені норми адміністративного права, які регулюють публічне адміністрування в певних галузях, сферах і секторах суспільного життя, так би й залишилися прописними істинами, якщо б в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних інструментів публічного адміністрування.

Практично можна говорити, що як для теслі рубанок (теслярський інструмент), так для суб'єкта публічної адміністрації адміністративний акт (інструмент публічного адміністрування) є професійним знаряддям праці.

Саме використовуючи ці інструменти, суб'єкти публічної адміністрації вступають в адміністративно-правові відносини і досягають бажаного для публічного адміністрування повного забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом.

Інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками:

✓ є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації;

✓ віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування;

✓ залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації;

✓ зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються виключно шляхом реалізації їх адміністративних прав;

---

[1] За загальною редакцією д.ю.н., професора В. Галунька, д.ю.н., д.ю.н., доцента О. Єщук.

[2] Категорію «інструмент публічного адміністрування» уведено у вітчизняну теорію адміністративного права професором Р. Мельником. Докладніше див: Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

✓ їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності.

Отже, інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату.

6.1.1. Види інструментів публічного адміністрування

Суб'єкти публічної адміністрації в процесі надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою забезпечення публічного інтересу відповідно до своєї компетенції можуть застосовувати такий основний арсенал інструментів публічного адміністрування:

1. **Форми публічного адміністрування**:
- видання нормативних актів (нормативно-правових актів);
- видання адміністративних актів (індивідуальних адміністративних актів);
- укладення адміністративних договорів;
- учинення інших юридично значущих дій;
- здійснення матеріально-технічних операцій.

2. **План як інструмент публічного адміністрування**.

3. **Фактична дія**:
- інформування населення;
- проведення перевірки;
- здійснення моніторингу;
- надання довідок;
- виплата грошових коштів;
- адміністрування реєстрів.

4. **Методи публічного адміністрування**:
- методи заохочення;
- методи переконання;
- методи адміністративного примусу:

а) *адміністративно-запобіжні заходи*;

б) *заходи адміністративного припинення*;

в) *адміністративні стягнення*.

5. **Адміністративно-правові режими**.
6. **Контроль (нагляд)**.
7. **Електронне врядування**.

Види інструментів публічного адміністрування не є сталою конструкцією. Спеціальними законами та підзаконними нормативними актами можуть бути визначені й інші види інструментів публічного адміністрування. У процесі розвитку публічного адміністрування можуть виникати нові й скасовуватися застарілі інструменти публічного адміністрування[1].

6.1.2. Вибір інструмента публічного адміністрування

Вибір належного інструмента публічного адміністрування в діяльності суб'єкта публічної адміністрації базується на двох основних чинниках:

По-перше, суворо дотримуватися принципу законності (суб'єкт публічної адміністрації має діяти виключно в порядку й у спосіб, передбачений Конституцією та законами України), іншими словами – обирати серед інструментів публічного адміністрування виключно ті, використання яких дозволяє законодавчо прописана компетенція.

По-друге, вибрати із них ті, що забезпечують найбільш ефективне відновлення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, публічного інтересу суспільства.

При цьому в обранні інструмента публічного адміністрування суб'єкт публічної адміністрації має враховувати низку чинників із певними суперечностями.

Суб'єкт публічної адміністрації в другому випадку має оптимально поєднати найвищу ефективність щодо відновлення порушених цінностей особи, яка цього потребує, з мінімальними незручностями для інших осіб і мінімальним витрачанням людських і матеріальних ресурсів та часу.

[1] Підкреслюємо, що позитивні види інструментів публічного адміністрування, які розширюють можливості приватних осіб, можуть установлюватися як законами України, так і підзаконними нормативними актами. Негативні, що обмежують права, свободи і законні інтереси приватних осіб та/або мають своїм наслідком накладення адміністративних стягнень – виключно законами України.

6.2. Форми публічного адміністрування[1]

6.2.1. Нормативний акт як інструмент публічного адміністрування[2]

6.2.1.1. Видання нормативних актів

Установлення норм права підзаконного характеру в процесі адміністративної діяльності публічної адміністрації – це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами та посадовими особами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого (загального) характеру – нормативних.

Це викликано тим, що загальні норми і правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують додаткового врегулювання нормами адміністративного права. Тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації законодавчих норм до стадії їх правозастосування[3].

Нормативним актам властиві такі ознаки:

✓ вони є інструментом публічного адміністрування, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань;

✓ без них не може існувати публічне адміністрування, суб'єкти публічної адміністрації будуть не в змозі забезпечувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб, адже норми адміністративного права сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують адміністративно-правового урегулювання, тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації їх до стадії правозастосування;

✓ вони мають подвійну юридичну природу:

– по-перше, є інструментом адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

---

[1] У підрозділі використано праці д.ю.н., професора, дійсного члена (академіка) Національної академії правових наук України Ю. Битяка.

[2] Автор: д.ю.н., професор Ю. Легеза.

[3] Наприклад, Міністерство охорони здоров'я на основі ст. 35-1 Основ законодавства України про охорону здоров'я та ст. 9 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», з метою врегулювання механізму вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу видало Наказ від 19 березня 2018 р. № 503, згідно з яким затверджено Порядок вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форму декларації про вибір такого лікаря.

– по-друге, є нормами адміністративного права.

Це *правотворчий підзаконний напрямок* адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративна правотворчість), що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру, які мають владний характер відповідно до вольової сутності адміністративного права, спричиняють нормативні наслідки в ході реалізації завдань публічної адміністрації;

✓ здійснюються у формі видання суб'єктами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру – офіційних документів;

✓ ухвалюються виключно повноважним суб'єктом публічної адміністрації у встановленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою;

✓ можуть бути опротестовані або оскаржені в установленому чинним законодавством порядку (наприклад, у порядку адміністративного судочинства);

✓ у разі недотримання вміщених у них юридичних владних приписів спричинюють особливі юридичні наслідки – відповідальність винної сторони;

✓ з ними пов'язане розв'язання публічною адміністрацією численних проблем у різних галузях, сферах і секторах суспільного життя.

Отже, видання нормативних актів – це правотворчий підзаконний напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність через ухвалення правил загального характеру, які породжують юридичні наслідки стосовно конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування.

6.2.1.2. Види нормативних актів

Видами нормативних актів за суб'єктами видання є:

1) укази Президента України нормативного характеру – як нормативні акти Глави держави, видані на основі й на виконання Конституції та законів України та пов'язанні з питаннями публічного адміністрування;

2) *постанови Кабінету Міністрів України*. Уряд України як вищий орган у системі органів виконавчої влади в межах своєї компетенції на основі й на виконання Конституції та законів України видає постанови і розпорядження, обов'язкові до виконання (ст. 117

Конституції України). Акти КМУ нормативного характеру видаються у формі постанов, а акти КМУ – з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань;

3) *накази нормативного характеру міністерств та інших центральних органів виконавчої влади*. Міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади в межах компетенції видають нормативні акти.

При цьому наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджуються ***документи нормативного характеру***:

– *інструкції* – нормативні акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій (наприклад, Наказом Міністерства фінансів України затверджено «Інструкцію з оформлення органами доходів і зборів матеріалів про адміністративні правопорушення»);

– *положення* – систематизований (зведений) нормативний акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права);

– *правила* – нормативні акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності (наприклад, Міністерством фінансів України затверджено «Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання»);

– *порядки* – нормативні акти, у яких закріплюється розташування елементів у певній послідовності;

– *методичні рекомендації* – нормативні акти, що містять комплекс коротких і чітко сформульованих пропозицій і вказівок, що сприяють упровадженню в практику найбільш ефективних методів і форм управління. Методичні рекомендації розробляються на основі вивчення або узагальнення практичного досвіду;

– *переліки* – нормативні акти, що містять певну послідовність однорідних об'єктів.

Накази центральних органів виконавчої влади, що зачіпають права, свободи й законні інтереси фізичних і юридичних осіб або мають міжвідомчий характер, реєструються в Міністерстві юстиції України. Інакше вони є нечинними;

4) *розпорядження нормативного характеру місцевих державних адміністрацій*. Голови адміністрацій відповідно до ст. 6 Закону

України «Про місцеві державні адміністрації» мають право видавати розпорядження;

5) *нормативні акти органів публічного управління, які не віднесено до органів виконавчої влади* (НАЗК, Рахункова палата України, Національний банк України, Фонд соціального страхування України та ін.);

6) *нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування*. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, ухвалюють рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території;

7) *локальні нормативні акти* – акти, які ухвалюються керівниками підприємств, установ, організацій у межах наданих їм повноважень із метою регулювання службової та трудової діяльності.

6.2.1.3. Вимоги до нормативного акта

Нормативні акти мають відповідати формальним і матеріальним вимогам. Серед *формальних вимог* слід виділити компетенцію суб'єкта публічної адміністрації (чітко відповідати юридичним вимогам щодо дотримання принципу законності та презумпції законності акта) та суворе дотримання процедури видання.

Крім того нормативні акти мають відповідати таким *матеріальним критеріям*:

1) відображати оптимальність, доцільність, ефективність і соціальну справедливість при становленні підзаконних норм адміністративного права;

2) видаватися на основі Конституції, інших законів України і в будь-якому разі не звужувати визначені ними права, свободи й законні інтереси приватних осіб.

6.2.1.4. Порядок підготовки та ухвалення

Процедура ухвалення актів суб'єктів публічної адміністрації поділяється на такі стадії:

1) установлення потреби ухвалення акта;

2) підготовка його проекту;

3) внесення проекту акта на розгляд відповідного органу;

4) обговорення та доопрацювання проекту акта;

5) ухвалення та реєстрація акта;

6) доведення акта до відома виконавців – опублікування, розсилка, ознайомлення під розписку тощо.

6.2.1.4.1. Підготовка проекту нормативного акта здійснюється за правилами юридичної техніки[1].

До змісту юридичної техніки входять різні за характером і формою правила, які поділяються на шість груп:

1) конституційність;
2) досягнення соціальної адекватності;
3) забезпечення логіки;
4) структурні вимоги;
5) мовні правила;
6) формальні правила.

Зокрема, соціальна адекватність нормативно актів тісно пов'язана з причинами їх ухвалення та завданнями, які мають бути вирішені на їх основі. Забезпечення логіки пов'язане з потребою впорядкування текстового матеріалу, послідовного викладення, зумовленістю різних частин правового документа та його завершеністю. Структурні правила передбачають розміщення нормативного матеріалу за конкретною схемою. Мовні правила пов'язані з тим, що зміст адміністративно-правових актів має відповідати таким вимогам: ясність, точність, доступність, стисліcть, офіціальність. Доступність правових актів пов'язана з тим, що в їх змісті мають бути використані прості фрази, терміни, широко відомі населенню, а не повинно бути складних речових конструкцій. Формальні правила складаються з таких положень: місто, дата підписання, повне найменування посади особи, які підписала документ, її прізвище та ініціали.

Складовою юридичної техніки є *нормопроектувальна техніка, згідно з якою* нормативний акт має розроблятися з урахуванням його галузевої належності, відповідати за обсягом регламентації визначеному ньому предмету правового регулювання; не має містити повторів норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах; не має дублювати однакові за змістом положення, які містяться в тексті цього нормативно-правового акта; має бути ясним, чітким, зрозумілим, стислим і послідовним; не має містити суперечливі норми права; не має включати положень, що належать до одного й того ж предмета правового регулювання; мусить бути внутрішньо узгодженим, мати логічно побудовану структуру.

[1] Автор: д.ю.н, професор Б. Кіндюк.

6.2.1.5. Зміст і значення антикорупційної експертизи

Згідно зі ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» зміст антикорупційної експертизи поділяється на: ***обов'язкову*** (її зобов'язані здійснювати на постійній основі МЮ та Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією) та ***необов'язкову***, яку можуть здійснювати НАЗК і громадськість[1].

Антикорупційна експертиза, здійснювана кожним із зазначених суб'єктів, має низку своїх особливостей як щодо законодавчого регулювання, так і щодо практики застосування.

Значення антикорупційної експертизи залежить від суб'єкта її здійснення та позиції влади щодо використання її результатів.

На сьогодні найбільш ефективною є антикорупційна експертиза, що здійснюється Комітетом ВР із питань запобігання і протидії корупції. Крім того обов'язкову антикорупційну експертизу здійснює МЮ.

Громадська антикорупційна експертиза відзначається, як правило, високою якістю та глибиною аналізу, але при цьому її ефективність є низькою, адже більшість суб'єктів нормотворчого процесу (за винятком Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції) неохоче сприймають рекомендації громадських експертів[2].

Отже, антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України та Комітетом ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією (обов'язкова), і може здійснюватися НАЗК.

6.2.1.6. Державна реєстрація нормативного акта[3]

Державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, які є суб'єктами нормотворення, здійснюється відповідно до Указу Президента України від 3.10.1992 р. № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади».

Державну реєстрацію здійснюють:

---

1 Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів. Центр-політико-правових реформ. http://pravo.org.ua/ua/news/20872051-2.3.1.-antikoruptsiyna-ekspertiza-normativno-pravovih-aktiv-ta-yih-proektiv

2 *Приклад: 2014 року комітет, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, знаходив корупційні ризики лише у 2,6% проаналізованих законопроектів, у той час як громадськість – у 82%. У 2015-2016 р. ситуація покращилася, але відмінність усе рівно суттєва: комітет знаходив корупційні ризики у 8-10% проаналізованих законопроектів, а громадськість – так само у 82%.*

3 Автор: к.ю.н. О. Сукманова

- Мін'юст – щодо нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю;
- Головне управління юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим – щодо нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим;
- головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі – щодо нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також місцевих органів господарського управління та контролю;
- районні, районні в містах Києві та Севастополі, міськрайонні (у разі утворення) управління юстиції – щодо нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів.

На державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, ухвалені уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, 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, а також ухвалені в порядку експерименту.

Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду (постанови, накази, інструкції тощо), якщо в них є одна або більше норм, які:

– стосуються соціально-економічних, політичних, особистих та інших прав, свобод і законних інтересів громадян, проголошених і гарантованих Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. і протоколами до неї, міжнародними угодами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та acquis communautaire, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації;

– мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, органів господарського

управління та контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт.

Нормативно-правовий акт подається на державну реєстрацію *в п'ятиденний строк після його ухвалення* в разі наявності положень, норм і доручень, що поширюються на інші органи, нормативно-правовий акт має бути погоджений з відповідними зацікавленими органами у формі, установленій законодавством.

Нормативно-правовий акт, що подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мови та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше ухваленими актами, викладатися згідно з правописом української мови та з дотриманням правил нормопроектувальної техніки.

Державна реєстрація нормативно-правового акта здійснюється *впродовж 10*, а якщо акт має великий обсяг, – *15 робочих* днів від дня, наступного після надходження його до органу державної реєстрації.

6.2.1.7. Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативним актом

Порядок офіційного оприлюднення нормативних актів і набрання ними чинності регламентується *Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.07.1997 р.*

Згідно з положеннями зазначеного Указу закони України, інші акти Верховної ради України, акти президента України та Кабінету Міністрів України не пізніш як *у п'ятнадцятиденний строк після їх ухвалення* й підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Офіційними друкованими виданнями, в яких здійснюється офіційне оприлюднення нормативних актів, є газети *«Голос України», «Урядовий кур'єр», збірники «Відомості Верховної ради України» та «Офіційний вісник України», а також журнал «Офіційний вісник президента України».*

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється *після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.*

Нормативно-правові акти набирають чинності *через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення*, якщо інше не передбачено

самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Нормативно акти Кабінету Міністрів, які визначають права й обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

6.2.1.8. Підстави для визнання нормативного акта протиправним

Нормативні акти можуть бути визнані неправовими, якщо вони: порушують права, свободи і законні інтереси приватних осіб; видані некомпетентним органом; видані не відповідно до визначеної процедури; суперечать законам України та міжнародним актам ЄС.

У теорії адміністративного права нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації, ухвалені з порушенням вимог, уважаються дефектними та поділяються на нікчемні й оспорювані.

Нікчемні (недійсні) акти – нормативні акти, юридична недійсність яких очевидна, недоліки яких скасувати не можна і які не породжують юридичних наслідків. Вони недійсні з моменту ухвалення, за їх невиконання не настає юридична відповідальність (містять указівки щодо порушення законодавства, сприяють вчиненню злочинів тощо).

Оспорювані (заперечувані) акти – акти з помилками, дефектність яких не є очевидною, і які можна скасувати. Недоліки не позбавляють їх юридичної сили, але вони можуть бути оскаржені зацікавленими суб'єктами права. Після оскарження або опротестування акт може бути визнано або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації оспорювані акти підлягають виконанню на відміну від нікчемних актів.

Підставами для скасування рішення про державну реєстрацію нормативного акта є такі:

❖ набрання законної сили судовим рішенням про визнання нормативного акта незаконним чи таким, що не відповідає законам, або нормативного акта вищої юридичної сили повністю чи в окремій його частині;

❖ одержання повідомлення від спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань реалізації державної регуляторної політики про виявлення будь-якої обставини у сфері державної регуляторної політики в галузі господарської діяльності;

❖ одержання висновку регіонального відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Головного управління про невідповідність нормативного акта Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї та практиці Європейського суду з прав людини;

❖ виявлення порушень або недотримання органом, що видав нормативно-правовий акт, вимог про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади.

Перегляд зареєстрованого нормативно-правового акта з метою скасування рішення про його державну реєстрацію здійснюється органом державної реєстрації в разі надходження пропозицій від органів виконавчої влади, інших юридичних осіб, громадян та з власної ініціативи.

При надходженні пропозицій орган державної реєстрації їх аналізує, здійснює перегляд нормативного акта, щодо якого надійшла пропозиція, щодо відповідності чинному законодавству станом на дату перегляду та ухвалює відповідне рішення залежно від результатів перегляду.

Нормативно-правовий акт, *виключений з державного реєстру*, підлягає скасуванню органом, що його ухвалив, упродовж 5 днів із дня отримання повідомлення про виключення з державного реєстру. Копія відповідного розпорядчого документа направляється до Головного управління впродовж 2 днів від дня скасування нормативно-правового акта.

6.2.1.9. Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час підготовки та видання акта

Недотримання вимог правових норм, які регулюють порядок ухвалення акта, зокрема щодо його форми, строків ухвалення тощо, може бути підставою для визнання такого акта недійсним лише в тому разі, коли відповідне порушення спричинило ухвалення неправильного акта.

Якщо ж акт загалом узгоджується з вимогами чинного законодавства й ухвалений відповідно до обставин, що склалися, тобто є правильним по суті, то окремі порушення встановленої процедури ухвалення такого акта не можуть бути підставою для визнання його недійсним.

6.2.2. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування[1]

Адміністративний акт[2] є основним інструментом діяльності публічної адміністрації, коли вона спрямована на конкретних суб'єктів адміністративного права, оскільки саме на підставі адміністративних актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини.

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

Ознаками адміністративного акта є такі:

➢ є юридичним актом індивідуальної дії, адже ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, а їх головною рисою є конкретність:

- чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти;
- розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування;
- чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб;
- виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами[3];
- можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушено;

➢ ухвалюється суб'єктом публічної адміністрації в установленому (процедурному) порядку, порушення якого може призвести до

---

[1] Автори: д.ю.н., професор Т. Мацелик, к.ю.н., доцент В. Біла.

[2] Раніше в теорії адміністративного права і практиці державного управління використовувалась категорія «акт державного управління», однак імплементація до європейських підходів спонукала перейти на використання категорії «адміністративний акт» (наприклад, Резолюція від 28.09.1977 р. (77) Комітету Міністрів Ради Європи врегульовує захист особи від актів адміністративних органів).

[3] Александрова Н. Класифікація правових актів управління. Державне управління адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 151.

недійсності адміністративного акта – це має бути суб'єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади (на відміну від влади політичної / представницької чи судової);

➢ спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), тобто для адміністративного акта характерна зовнішня спрямованість його дії. Акцент на зовнішні дії адміністративного акта дозволяє відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів – наприклад, щодо вирішення організаційних питань усередині адміністративного органу[1].

Загалом *юридичне значення адміністративних актів полягає в такому:*

✓ адміністративні акти є юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну чи припинення конкретних правовідносин і відповідно – на створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб;

✓ ухвалення адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним із визначальних елементів публічного адміністрування;

✓ адміністративні акти є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації;

✓ адміністративні акти можуть бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів;

✓ адміністративні акти можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів;

✓ адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної адміністративної діяльності;

✓ адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення тих чи інших правочинів, зокрема цивільно-правових договорів;

✓ адміністративні акти мають вагоме юридичне значення під час вирішення публічних правових суперечок, адже крім судового вирішення таких суперечок у законодавстві України передбачено так званий адміністративний порядок їх вирішення, у результаті якого й ухвалюється адміністративний акт[2].

Отже, видання адміністративних актів – це рішення суб'єктів публічної адміністрації щодо вирішення конкретних адмі-

[1] Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. С. 25.

[2] Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. С. 93-94.

ністративних справ, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних обов'язків і прав).

6.2.2.1. Види адміністративних актів

Адміністративні акти можуть бути класифіковані за такими критеріями:

- за формою виявлення (або способом оформлення);
- за юридичними наслідками;
- за дією в часі;
- за характером дії щодо особи;
- за порядком ухвалення;
- за критерієм результату;
- за функцією у правовому регулюванні;
- за способом ухвалення;
- за критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи ухвалювати адміністративні акти;
- за критерієм відповідності праву;
- за критерієм наявності очевидних вад та ін.

За формою виявлення розрізняють:

- письмові;
- усні (застосовуються в разі, коли з огляду на обставини справи права/обов'язки приватної особи можуть бути встановлені лише таким чином);
- учинені у формі дій (конклюдентні), зокрема через «мовчазну згоду»[1].

За юридичними наслідками виділяють:

- правоуповноважувальні;
- зобов'язальні;
- заборонні;
- такі, що містять відмову.

За дією в часі розрізняють:

- разові (наприклад, рішення про виплату разової компенсації);
- строкові – акти, строк дії яких установлений законодавством або в самому акті (наприклад, ліцензія на заняття певним видом господарської діяльності);

[1] Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 247.

- безстрокові – акти, строк дії яких не встановлений, їх можна застосовувати впродовж необмеженого строку, вони діють до того моменту, поки не будуть скасовані в законному порядку[1].

За характером дії виділяють:

- обтяжувальні акти (несприятливі, негативні), що не вигідні для особи й означають втручання в її права чи відмову в задоволенні прохання про надання певних привілеїв (наприклад, відмову у наданні дозволу на будівництво чи реконструкцію);
- сприяльні (позитивні) – акти, що надають чи підтверджують право чи юридично значущу перевагу (дозвіл на будівництво чи реконструкцію, ліцензія на надання освітніх послуг;
- змішані – акти, які для особи є частково сприяльними, а частково – обтяжувальними;
- акти з подвійною дією, які стосуються третіх осіб, тобто для однієї особи є сприятливими, а для іншої – обтяжувальними[2].

За порядком ухвалення виокремлюють адміністративні акти:

- ухвалені за звичайними правилами;
- ухвалені за спрощеною процедурою.

Вагоме практичне значення має класифікація адміністративних актів ***за критерієм результату***, який досягається внаслідок використання акта:

- підтверджувальні (засвідчення статусу особи, що дає їй змогу вступати у відносини з отримання соціального захисту, зокрема як такої, що постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи; підтвердження права на отримання соціального захисту, зокрема на отримання субсидій);
- обтяжувальні (обмеження прав, свобод і законних інтересів, покладення обтяжень і обмежень на осіб (наприклад, під час зменшення розміру субсидій);
- сприяльні акти (підтвердження права, створення позитивних наслідків для особи, зокрема рішення про надання субсидії фізичній особі, фінансової допомоги юридичній особі).

Адміністративні акти можуть також бути класифіковані ***за функціями у правовому регулюванні*** на:

- регулятивні – офіційно підтверджують або визначають права та обов'язки сторін, викладені в диспозиції регулятивних норм (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу);

---

[1] Гриценко І. Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Зазнач. праця. С. 185.

[2] Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

- охоронні – установлюють міру юридичної відповідальності відповідно до санкції охоронних норм (наприклад, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності)[1].

За порядком ухвалення виділяють акти, які ухвалюються:

- одноособово;
- колегіально;
- спільно двома чи більше суб'єктами;
- за узгодженням.

За критерієм суб'єктів публічної адміністрації, які мають право видавати чи ухвалювати адміністративні акти, виокремлюють:

- акти (розпорядження) Кабінету Міністрів України;
- акти центральних органів виконавчої влади – у формі наказів, що мають індивідуальний характер;
- акти місцевих органів виконавчої влади – розпорядження, що мають індивідуальний характер;
- акти органів місцевого самоврядування – накази, що мають індивідуальний характер;
- акти підприємств, установ, організацій, які мають адміністративні повноваження, – накази, що мають індивідуальний характер.

За критерієм відповідності праву адміністративні акти поділяються на:

- правомірні;
- неправомірні.

Залежно від наявності очевидних особливо значних недоліків (вад) – нікчемні (недійсні) та оспорювані (заперечувані) акти.

6.2.2.2. Процедура ухвалення (видання) адміністративних актів

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

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

1) порушення адміністративної справи;

2) підготовка адміністративної справи до розгляду;

[1] Мандюк О. Зазнач. праця. С. 63.

3) розгляд адміністративної справи та ухвалення адміністративного акта;

4) оскарження адміністративного акта.

Перші три стадії є основними, четверта – факультативною.

Стадія порушення адміністративної справи має певні особливості залежно від того, процедура ця є заявною чи втручальною. Так, порушення адміністративної справи може здійснюватися за ініціативою приватної особи, яка звертається до відповідного органу із заявою, або за ініціативою адміністративного органу, який це робить у зв'язку з виконанням своїх повноважень. Коли порушення адміністративної справи здійснюється за заявою приватної особи, адміністративний орган має перевірити правильність визначення компетентного органу, правосуб'єктність особи в цих правовідносинах, повноту поданих (наявних) документів тощо[1].

У свою чергу для порушення справи за ініціативною адміністративного органу мають бути певні юридичні та фактичні підстави. *Юридичною підставою* є наявність правової норми, яка надає такі повноваження відповідному адміністративному органу. Натомість *фактичною підставою* є конкретні обставини, за наявності яких орган може порушити справу. Ця стадія, як правило, завершується складанням протоколу або акта, на підставі якого в майбутньому може бути ухвалено адміністративний акт.

Другою стадією процедури ухвалення адміністративних актів є ***підготовка справи до розгляду***, завданням якої є створення відповідних передумов для належного розгляду справи[2]. Щодо певних видів актів, як правило колегіальних органів, на цій стадії передбачено також підготовку проекту акта[3].

Центральною стадією аналізованої процедури є ***стадія розгляду адміністративної справи та ухвалення адміністративного акта***, у ході якої адміністративним органом досліджуються всі

---

[1] Тимощук В. Зазнач. праця. С. 69.

[2] У законодавстві України найбільш детально ця стадія описана в КУпАП, згідно зі ст. 278[40] якого адміністративний орган при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення зокрема вирішує такі питання: чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

[3] *Приклад: проекти адміністративних актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами і вносяться ними на розгляд Кабінету Міністрів України.*

обставини справи, які мають значення для правильного її вирішення. Розгляд справи може відбуватися в повному (формальному) та спрощеному (неформальному) порядку. За загальним правилом, органи публічної адміністрації мають максимально спрощувати порядок розгляду адміністративних справ, щоб полегшити приватним особам реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів. У свою чергу у випадках, передбачених правовими нормами, застосовується вже формальна процедура, основною рисою якої є проведення усних слухань.

Розгляд адміністративних справ за формальною процедурою подібний до судового процесу, адже під час такого розгляду особи, які беруть участь у розгляді справи, надають пояснення, залучаються також експерти, спеціалісти, досліджуються докази та ін. За результатами розгляду справи ухвалюється адміністративний акт.

У колегіальних органах адміністративні акти, як правило, ухвалюються через обговорення та подальше голосування й підписання. Підписання акта може здійснюватися або всіма членами колегіального органу, або ж лише головою засідання (слухання) та секретарем. Якщо ж акт ухвалюється одноособово, він підписується уповноваженою на це особою. Останньою дією, що вчиняється на цій стадії, є оформлення акта через присвоєння реєстраційного (порядкового) номеру.

Стадія оскарження адміністративного акта є, як уже зазначалося, факультативною, і пов'язана вона з бажанням певного суб'єкта припинити дію адміністративного акта, скасувати чи внести в нього зміни. Оскарження може бути здійснено в адміністративному чи судовому порядку.

Отже, процедура ухвалення (видання) адміністративних актів – це регламентовані адміністративним правом адміністративні дії, що вчиняються суб'єктом владних повноважень щодо їх розгляду.

6.2.2.3. Чинність адміністративного акта

Процедура ухвалення адміністративних актів тісно пов'язана з проблематикою їх чинності. Адже саме з набуттям чинності адміністративним актом стає можливою реалізація передбачених у ньому прав, свобод і законних інтересів особи, виконання обов'язків. Саме тому є важливим чітке визначення моменту й порядку набрання

чинності адміністративним актом, моменту припинення його дії, умов та порядку перегляду адміністративного акта.

Загальне правило набуття чинності адміністративних актів – *«з моменту їх ухвалення»,* але в окремих законах закріплюються спеціальні процедури набуття чинності адміністративними актами з моменту їх оприлюднення.

Умови чинності адміністративного акта передбачають дотримання матеріальних і формальних умов щодо нього.

Формальні умови передбачають дотримання процедури його ухвалення (видання) і були розглянуті в попередньому параграфі. *Матеріальні умови*, що висуваються до адміністративного акта, стосуються його змісту, забезпечуючи зрештою узгодження сформульованих у ньому положень зі змістом чинних нормативних актів.

Цими умовами є такі:

Припинення дії адміністративного акта – момент, з якого він перестає впливати на права, обов'язки чи законні інтереси осіб, тобто стає неможливою реалізація приписів, що в ньому містяться. Припинення дії адміністративних актів відбувається на основі певних підстав, які можуть бути розділені на фактичні та юридичні.

Фактичне припинення дії адміністративних актів відбувається саме собою, автоматично, у зв'язку з настанням певного факту, і тому немає потреби в спеціальному волевиявленні, виданні акта, спрямованого на їх припинення.

Найпоширенішими підставами фактичного припинення дії адміністративних актів є:

- закінчення строку дії акта, виданого на певний строк;
- виконання вимоги, якщо зміст акта зводився лише до виконання цієї вимоги;
- настання певної юридичної події.

Адміністративний акт, виданий на певний строк, зі збігом цього строку перестає діяти, а тому немає потреби спеціально його скасовувати. Так, дозвіл, виданий на певний строк, не дозволяє здійснювати передбачену ним діяльність після закінчення строку, вказаного в ньому.

Отже, під поняттям «виконання адміністративного акта» розуміється реалізація права або дотримання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права / виконання цієї вимоги.

6.2.2.4. Нікчемність адміністративного акта. Підстави визнання адміністративного акта нікчемним

Нікчемність адміністративного акта – це недійсність адміністративного акта із самого моменту його ухвалення (видання), тобто відсутність будь-яких правових наслідків адміністративного акта до відносин, щодо яких його ухвалено. Нікчемний адміністративний акт не має юридичної сили з моменту свого ухвалення. 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 подальшої дії.

Адміністративний акт є нікчемним, якщо:

✓ його видано в письмовій формі, але відсутні відомості про адміністративний орган, який його видав;

✓ відповідно до закону він може бути виданий лише у формі документа, але ця вимога не була дотримана;

✓ адміністративний акт виданий адміністративним органом, що не має на це відповідних повноважень;

✓ виконання такого адміністративного акта призведе до вчинення кримінального та (або) адміністративного правопорушення, а також істотного порушення прав і свобод людини;

✓ виконання адміністративного акта об'єктивно не можливе.

Існують такі *чинники визнання адміністративного акта нікчемним:*

➢ визнання його нікчемним адміністративним органом, яким він був виданий;

➢ визнання особою, що має законний інтерес, акта нікчемним в адміністративному чи судовому порядку, що охоплюється поняттям «скасування адміністративного акта».

Скасування адміністративних актів *відрізняється від відкликання* передусім тим, що воно застосовується виключно до неправомірних (нікчемних) актів і, по-друге, суб'єктом такого способу може бути не лише адміністративний орган, який ухвалив акт, а й адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією, чи суд.

Скасування неправомірних адміністративних актів може здійснюватися у двох порядках – *адміністративному* та *судовому*. Відмінність цих порядків полягає в процедурі їх здійснення та суб'єктах. Зрозуміло, що суб'єктами адміністративного способу припинення дії адміністративних актів є сам адміністративний орган, який ухвалив рішення (за наявності таких повноважень), або орган

вищого рівня, який розглядає скаргу на рішення підпорядкованого йому органу або здійснював внутрішній адміністративний контроль за цим органом. Відповідно суб'єктом судового порядку скасування адміністративних актів є суд, наділений повноваженнями скасовувати такі акти.

6.2.3. Укладення адміністративних договорів як інструмент публічного адміністрування

6.2.3.1. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору

Адміністративні договори є зовнішньою формою вираження публічного адміністрування, за допомогою якого впроваджуються диспозитивний метод правового регулювання адміністративно-правових відносин між органами публічної адміністрації, а також між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами.

Адміністративний договір (угода) застосовується суб'єктами публічної адміністрації в тих випадках, коли застосування адміністративних актів є недоречним / неможливим або недоцільним, зокрема при регулюванні відносин надання адміністративних послуг.

Поняття «адміністративний договір» сформульовано у п. 3 ст. 3 КАСУ: це 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 угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічний правовій сфері й укладається на підставі закону:

- для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- для делегування публічних владних управлінських функцій;
- для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- замість видання індивідуального акта;
- для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

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

- ✓ одним з учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єкт владних повноважень;

✓ змістом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері;

✓ укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами;

✓ реалізується на нормах адміністративного права;

✓ викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) публічній сфері;

✓ метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів;

✓ адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права[1].

Ураховуючи те, що органи публічної адміністрації можуть діяти як у публічній правовій, так і у приватній правовій сферах, важливим та необхідним є *відмежування адміністративних договорів (угод) від приватноправового (цивільного, господарського) договору*. Негативно відмежовує адміністративний від приватноправового договору професор Р. Мельник:

а) суб'єктний склад учасників договірних відносин не є тією ознакою, за допомогою якої можна однозначно визначитися з правовою природою договору («наявність відносин влади і підпорядкування між учасниками договору»);

б) не є визначальним для встановлення юридичної природи і те, що через договір виконується публічне завдання (задовольняється публічний інтерес), адже суб'єкт публічної адміністрації може досягати публічних цілей також через укладання приватноправового договору.

Позитивно про адміністративний договір потрібно вести мову в тих випадках, коли він спрямований на реалізацію норм адміністративного права та відповідно виникнення (зміну, припинення) адміністративно-правових відносин; закріплені в ньому зобов'язання чи розпорядження, які реалізуються в його межах, мають адміністративно-правовий характер. Він спрямовується на реалізацію

[1] Завальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. *Право України*. 2007. № 3. С. 135-139.

адміністративно-правової норми, що містить зобов'язання видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію; має своєю основою закріплені нормами адміністративного права обов'язки або права приватної особи. Його укладення є не тільки (а інколи й не стільки) правом, скільки обов'язком відповідних суб'єктів адміністративного права[1]; суб'єкт владних повноважень у договорі реалізує повноваження, надані для здійснення публічної управлінської діяльності.

6.2.3.2. Види адміністративних договорів

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

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

За характером взаємовідносин між сторонами договору: координаційні договори – укладаються між суб'єктами права, які перебувають на однаковому юридичному рівні в ієрархії публічного адміністрування, або тими, що перебувають у рівному становищі, та субординаційні договори – укладаються між суб'єктами права, які перебувають у відносинах влади-підпорядкування, – наприклад між органом місцевого самоврядування та приватною особою (адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та адвокатом, який бере на себе зобов'язання надавати від імені органу місцевого самоврядування приватним особам безоплатну правову допомогу)[2].

За юридичними властивостями:

- нормативні (правовстановлювальні). Як правило, нормативні договори є горизонтальними. Це договори для їх сторін і водночас норми права для невизначеного кола осіб; розраховані на багаторазове застосування; є нормативними джерелами адміністративного

[1] Завальна Ж. Зазнач. праця. С. 135-139.
[2] Мельник Р. Зазнач. праця.

права; мають правовстановлювальний характер. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість – це досягнення загального блага[1];

- індивідуальні (правозастосовні) – як правило, це вертикальні адміністративні договори, що мають вирішити індивідуальну конкретну справу, мають визначеного суб'єкта дії, розраховані на одноразове застосування, мають правовстановлювальний характер.

За змістом виділяють такі адміністративні договори:

- мирові угоди, що укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання суперечки на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін (адміністративний договір між митним органом та порушником митних правил (ст.521 Митного кодексу України)), договір про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків);
- договори обміну зобов'язаннями, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються в таких договорах із певною метою та слугують реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення публічних завдань (Меморандум порозуміння між Кабінетом Міністрів України та суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво лікарських засобів, оптову та роздрібну торгівлю такими засобами, від 6.07.2012 р.);
- договори про співпрацю, що укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій (завдань)[2][3].

6.2.3.3. Чинність адміністративного договору (умови чинності, припинення чинності)

Чинність адміністративного договору безпосередньо пов'язана з вимогами до процедури його укладання, змісту, правосуб'єктності його учасників.

Так, ***загальними умовами чинності*** адміністративних договорів варто визнати такі: його укладено в межах компетенції відповід-

---

[1] Стефанюк В. Адміністративний договір: необхідність впровадження http://www. scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA00345

[2] Мельник Р. Зазнач. праця.

[3] Наприклад, договори про співробітництво територіальних громад, процедуру укладання яких визначено Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII, окремі договори у сфері державно-приватного партнерства, процедура укладання яких визначена Законом України «Про державно-приватне партнерство від 01.07.2010 №2404-VI.

ного суб'єкта публічної адміністрації; нормативний акт не вимагає від суб'єкта публічної адміністрації діяти в іншій формі – наприклад, через видання індивідуального адміністративного акта.

Підставами укладання адміністративних договорів є:

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

Горизонтальний адміністративний договір може бути укладений органом публічної адміністрації у двох випадках:

1) відповідно до вказівки в законі про можливість укладання адміністративного договору;

2) відповідно до виникнення управлінської ситуації, що не може бути врегульована за допомогою іншої форми діяльності публічної адміністрації.

У першому разі укладення договору є правовим обов'язком органу, у другому – виноситься на розсуд його учасників. Укладення ж вертикальних адміністративних договорів завжди вимагає законодавчо встановленої підстави (нормативний припис про обов'язок укласти договір за умови настання певних юридичних фактів);

2. Наявність нормативно закріплених юридичних фактів, з настанням яких пов'язується виникнення зобов'язання. Наявність волевиявлення сторін, їх бажання вступити договірні відносини з мотивів здійснення правомірних дій. Адміністративний договір може з'явитися лише в добровільному порядку, тобто через погодження волі його сторін.

3. Наявність взаємної згоди з усіх істотних умов договору[1].

Вимоги до адміністративного договору поділяються на:

- вимоги законності (зокрема процедурні вимоги);
- вимоги доцільності.

Недотримання цих вимог має зумовлювати визнання адміністративних договорів нікчемними (у разі порушення вимог законності та істотного порушення процедурних вимог) або заперечними.

Вимоги законності включають в себе: відповідність адміністративного договору Конституції України, законам України та нормативно-правовим актам вищих органів публічної адміністрації; можливість укладання адміністративного договору має бути передбачена в нормах про компетенцію органу публічної адмі-

[1] Біла В. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.0. Ірпінь, 2011. 20 с.

ністрації відповідного рівня; підстави укладання адміністративного договору органами публічної адміністрації мають бути також передбачені в законодавчих чи інших правових актах; умови адміністративного договору не мають бути спрямовані на протизаконні дії.

Процедурні вимоги до адміністративних договорів зумовлені потребою чіткого визначення порядку укладання адміністративних договорів. До них належить обов'язково письмова форма, а також залежно від виду адміністративного договору – реєстрація адміністративного договору, затвердження рішення про укладання адміністративного договору уповноваженою особою або органом, дотримання строків укладання адміністративних договорів.

Вимоги доцільності передбачають обов'язок органу публічної адміністрації при укладенні адміністративного договору переслідувати передусім публічні інтереси, а не відомчі, у разі якщо адміністративний договір зачіпає інтереси третіх осіб, такі особи мають погоджувати його зміст[1].

6.2.3.4. Поняття нікчемності адміністративного договору

Наслідком невиконання вимог, установлених для адміністративного договору, є визнання його судом недійсним.

Такі недійсні (нікчемні) адміністративні договори характеризуються такими ознаками: незаконність, невідповідність вимогам, що є очевидними та не потребують спеціального доказування; недійсність з моменту укладання; презумпція законності на них не розповсюджується, а посадові особи несуть відповідальність за їх виконання.

Нікчемний адміністративний договір не існує як правова форма управління з моменту його укладення, а саме: не спричинює юридичних наслідків, може передбачати негайне застосування примусових заходів, на відвернення яких розраховувала одна зі сторін (наприклад, застосування адміністративного арешту активів). Звісно, викриття мотивів, що порушують норми права, може супроводжуватись неправомірними діями суб'єкта (як активними, так і пасивними) та вимагати певних доказів. Так, до активних дій може бути віднесено спробу виїхати за кордон, до пасивних – несплату поточних платежів до бюджету після укладення договору про розстрочення (відстрочення) податкових зобов'язань.

[1] Біла В. Зазнач. праця. С. 109-110.

Нікчемний адміністративний договір *не тягне жодних юридичних наслідків*. У разі якщо адміністративний договір містить лише деякі нікчемні положення, то весь адміністративний договір слід визнавати нікчемним лише в тому разі, якщо без цих «дефектних» положень його виконання є неможливим. В іншому разі адміністративний договір буде чинним лише в межах його «недефектних» положень[1].

Поряд із нікчемними визначаються заперечні адміністративні договори, що мають такі ознаки: невідповідність їх вимогам не є очевидною, а відтак може бути оскаржена в судовому порядку; діє до моменту визнання його судом недійсним; заперечний адміністративний договір підлягає виконанню до моменту визнання його недійсним.

Нікчемність і заперечність адміністративних договорів установлюється в судовому порядку.

6.2.3.5. Підстави визнання адміністративного договору нікчемним

Адміністративний договір має визнаватись нікчемним, якщо:

✓ зміст адміністративного договору суперечить Конституції України, законам й ухваленим на їх основі нормативним актам вищих органів виконавчої влади;

✓ не дотримано вимогу щодо письмової форми адміністративного договору;

✓ адміністративний договір спрямовано на порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина;

✓ виконання цього адміністративного договору вимагає здійснення протиправного діяння;

✓ укладено адміністративний договір особою (фізичною чи юридичною), що не володіє адміністративно-договірною правоздатністю;

✓ істотно порушено процедуру укладання адміністративних договорів;

✓ укладено фіктивний адміністративний договір, тобто такий, що укладається без наміру створення правових наслідків, які зумовлювались цим договором;

✓ адміністративний договір видано не уповноваженим на це органом публічної адміністрації (посадовою особою) поза його компетенцією.

[1] Мельник Р. Зазнач. праця.

Адміністративний договір може бути визнаний судом недійсним у разі:

- установлення помилок у процедурі його укладення;
- порушення спеціального порядку укладання адміністративних договорів (наприклад, невчасне доведення його змісту до виконавців);
- мета укладання адміністративного договору не відповідає встановленій у законі, проте не суперечить нормам права;
- визнання його судом недійсним і таким, що порушує права громадян, правовим актом управління з того ж питання, з якого було видано адміністративний договір;
- скасовано законодавчий або інший правовий акт, що передбачав можливість укладання такого адміністративного договору;
- відсутність відповідних повноважень у представника невладної сторони, який уклав адміністративний договір;
- зобов'язання органу публічної адміністрації не відповідають предмету та меті договору та не пов'язані з виконанням органом публічної адміністрації покладених на нього завдань;
- відсутня законна підстава (заяви, подання) для укладання адміністративного договору.

6.2.4. Учинення інших юридично значущих адміністративних дій як інструмент публічного адміністрування

Правовою формою публічного адміністрування є вчинення інших юридично значущих адміністративних дій. До них належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні.

Такими діями є *реєстрація, документування, складання присяги, примусове виконання адміністративних стягнень, застосування примусових заходів без попереднього видання таких актів* (наприклад, застосування патрульною поліцією спеціальних засобів стосовно особи, яка здійснює хуліганські дії у громадському місці).

Реєстрація – це офіційне констатування у відповідних записах органів публічної адміністрації, що безпосередньо стосуються виконання завдань адміністративного права. За фактом реєстрації норми

адміністративного права пов'язують настання певних юридичних наслідків – наприклад, право на експлуатацію транспортних засобів на дорогах загального користування.

Документування – це офіційне посвідчення належним чином оформлених документів щодо певних фактів, подій, явищ з метою їх доказування, що мають юридичне значення.

Приклад: сервісні центри МВС видають громадянам посвідчення водіїв, різноманітні довідки, квитанції тощо.

Отже, вчинення інших юридично значущих адміністративних дій характеризується такими особливостями: не містить владних приписів, не вирішує питання за змістом. Аналогічні особливості притаманні і для таких юридично значущих адміністративних дій, як «складання присяги» та «примусове виконання адміністративних актів».

6.2.5. Здійснення матеріально-технічних операцій як інструмент публічного адміністрування

Під здійсненням матеріально-технічних операцій мається на увазі забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративного діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль.

У спеціальній літературі залежно від призначення та засобів виконання виокремлюють такі *матеріально-технічні операції*:

- діловодські (операції, пов'язані з виготовленням документів органами управління, яким притаманний технічний характер, – листування, передрук, розмноження тощо);
- безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передання засобів або майна, видання виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення і т. ін.);
- реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів і подій у сфері управління);
- статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);
- інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довід-

ників і довідок про роботу органів управління, надання відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);

- щодо систематизації матеріалів, зокрема правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);
- інформаційно-технологічні (упровадження інформаційних технологій у різних ланках державного управління)[1].

6.3. План як інструмент публічного адміністрування[2]

6.3.1. Поняття, юридичне значення та ознаки плану

Україна є країною з ринковою економікою, де відсутнє централізоване планування економіки. Однак Україна є соціальною державою, в якій Уряд здійснює довгострокове й середньострокове планування соціально-економічного розвитку країни, інші суб'єкти публічної адміністрації – середньострокове та поточне планування своєї адміністративної діяльності.

За даними пошукової системи Верховної Ради України, з моменту проголошення незалежності України суб'єктами публічної адміністрації було розроблено, ухвалено й офіційно оприлюднено понад дві тисячі різноманітних планів, які за своєю юридичною природою є своєрідними інструментами публічного адміністрування[3].

План у юридичній літературі (від лат. planum – «рівне місце, площина»), як правило, трактується як попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо[4].

Відповідно акт планування можна визначити як рішення владного суб'єкта, що визначає порядок, послідовність чи містить зв'язок подальших дій і проведення заходів.

---

1 Адміністративне право України: підручник /за ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part3/304.h; Мельник Р. Зазнач. праця.

2 Автор: д.ю.н., професор Т. Карабін.

3 Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. №1106 затверджено План з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

4 Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н–П. 2003. С 566.

Слід відмежовувати план (як акт планування) від затвердження плану (як інструменту публічного адміністрування). Акт планування (наприклад, план зонування території) є текстово-графічним матеріалом, що набирає юридичної сили, а відтак може застосовуватись на відповідній території лише після його затвердження органом місцевого самоврядування.

Тобто інструментом є *затвердження плану*, що створює правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав і породжує обов'язки для приватних осіб. Такий підхід також має значення для судової практики, оскільки судовий захист має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів.

Та незважаючи на очевидну відмінність таких актів, постає питання про відмежування ухвалення актів планування від здійснення інших форм діяльності владних суб'єктів.

Основними ознаками планів, що відрізняють їх від адміністративних актів та адміністративних договорів, є те, що саме через них найбільш яскраво виражається *цілевстановлення* як елемент публічного адміністрування, що передбачає визначення напрямів спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких і здійснюється управлінський вплив. *Неправильна постановка цілей (неможливих для реалізації або занадто витратних) є однією з перешкод ефективного планування*.

Планування завжди виходить з узагальнення сучасного стану та спрямовано на майбутній розвиток. Тому *спрямованість на майбутнє вирішення питання через установлення загальних цілей та рамок, надання рис визначеності майбутній адміністративній діяльності* є ключовою ознакою планування.

Наступною характерною рисою та такою, що відрізняє акти планування від інших інструментів діяльності публічної адміністрації, є те, що вони *забезпечують прозорість діяльності владних суб'єктів*. Плани містять майбутні заходи та окреслюють результат цих заходів, деколи навіть містять виконавців і строки. Акт планування не є незмінним – він час від часу оновлюється, до нього вносяться зміни та уточнення у зв'язку зі зміною потреб і суспільних вимог.

Юридичне значення плану як інструмента адміністративного права полягає в тому, що він є додатковим спеціальним засобом досягнення бажаного в майбутньому позитивного публічного

результату через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

План як інструмент адміністративного права характеризується такими ознаками:

- це різновид адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації;
- реалізується через затвердження суб'єктом публічної адміністрації офіційного документа, в якому сформовано уявний бажаний у майбутньому публічний результат;
- затвердження плану здійснюється через ухвалення відповідного адміністративного акта;
- матеріальною основою плану є документи планування в певних сферах адміністративно-правових відносин, виходячи з узагальнення сучасного стану та його спрямованості на майбутній розвиток;
- у ньому найбільш яскраво відбивається цілевстановлення публічного адміністрування;
- він забезпечує прозорість адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- у планах суб'єкти публічної адміністрації беруть на себе адміністративні зобов'язання здійснити щось користе для приватних осіб та публічного інтересу держави.

Отже, план як інструмент адміністративного права – це похідна (від адміністративного акта) форма адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі узагальнення сучасного стану суспільних відносин, що спрямовані на розвиток, через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адміністрування на майбутнє.

6.3.2. Сфера застосування та види планів

Плани в діяльності публічної адміністрації – це спеціальний інструмент її адміністративної діяльності, вони застосовуються майже у всіх сферах публічного адміністрування. Їхнє значення постійно зростає надалі під європейським впливом. Сьогодні важно уявити співробітництво України з європейськими країнами без узгоджених програм і планів. У Європейському Союзі відзначаються

чотири рівні планування: політико-стратегічний, стратегічний, операційний, тактичний.

Отже, сферою застосування планів є весь спектр публічного адміністрування, коли компетентний суб'єкт публічної адміністрації затверджує для себе та підпорядкованих суб'єктів завдання, які їм потрібно виконати для забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави.

6.3.3. Види планів

Плани як інструменти адміністративного права можна класифікувати на види за різними критеріями:

1. *За рівнями планування*:

- ✓ стратегічне планування[1];
- ✓ довгострокове планування;
- ✓ середньострокове планування[2];
- ✓ поточне планування.

В останньому випадку варто навести такий приклад: відповідно до положень Закону України «Про публічні закупівлі» закупівля здійснюється згідно з річним планом. Річний план, додаток до річного плану та зміни до них безоплатно оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель упродовж п'яти днів з дня їх затвердження[3]. Цей акт-план є обов'язковим при здійсненні державних закупівель, оскільки органи Державної казначейської служби перевіряють наявність річного плану закупівель ще до здійснення оплати за відповідним договором.

2. *За рівнем юридичної обов'язковості* акти планування поділяються на:

- ✓ обов'язкові до ухвалення;
- ✓ факультативні.

---

[1] Наприклад, Кабінетом Міністрів України від 16.08.1999 було затверджено «Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», положення якої покладаються в основу щорічних планів роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, і забезпечено їх урахування під час здійснення заходів, спрямованих на реалізацію Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, що затверджена Указом Президента України від 11.05.1998 № 615.

[2] Наприклад, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р було затверджено «План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки».

[3] Про публічні закупівлі: Закон від 25.12.2015. № 922-VIII.

Затвердження окремих видів планів є обов'язковим у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, про що існують вказівки у статусних законах або в підзаконних нормативно-правових актах, які визначають компетенцію відповідних суб'єктів. Такі плани відповідний суб'єкт зобов'язаний ухвалювати. Це стосується і планів проведення документальних планових перевірок платників податків органами Державної фіскальної служби України. Факультативними планами можна вважати більшість із тих, які затверджуються суб'єктом публічної адміністрації та мають внутрішньоорганізаційний зміст, – наприклад, план заходів щодо реалізації муніципального проекту тощо.

3. *За суб'єктами публічної адміністрації*, які здійснюють затвердження планів, виділяють плани, затверджені адміністративними актами:

- ✓ Президента України;
- ✓ Кабінету Міністрів України;
- ✓ міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- ✓ місцевих державних адміністрацій;
- ✓ органів місцевого самоврядування[1];
- ✓ інших суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють делеговані виконавчі повноваження.

4. *За спрямуванням управлінського впливу* визначаються **внутрішньо орієнтовані плани**, якими суб'єкт адміністрування впорядковує свою внутрішню діяльність, і **зовнішньо орієнтовані плани**. Предметом адміністративного права насамперед є зовнішні плани суб'єктів публічної адміністрації, які спрямовані за межі певного публічного органу та зачіпають інтереси приватних осіб.

5. *За формою вираження (назвою)* плани поділяються на концепції, програми, плани, плани-графіки та ін.

> *Приклад: Державною фіскальною службою України здійснюються документальні планові перевірки. Порядок формування та коригування планів-графіків, критеріїв та порядку добору до плану-графіка платників здійснюється в порядку, передбаченому Порядком формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків*[2].

---

[1] *Приклад: Рішенням сесії селищної ради була затверджена «Програма економічно-соціального розвитку Гончарівської селищної ради Чернігівського району Чернігівської області на 2017 рік». http://goncharivska.gromada.org.ua/programa-ekonomichnosocialnogo-rozvitku-2017-rik-10-04-13-05-12-2017/*

[2] Про затвердження Порядку формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків: Наказ Мінфіну України від 02.06.2015, № 524.

6.4. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування[1]

6.4.1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії

Допоміжними формами публічного адміністрування суспільних відносин є здійснення суб'єктами публічної адміністрації фактичних дій як інструментів публічного адміністрування. Такі дії безпосередньо не створюють нового юридичного положення, не змінюють наявних правовідносин або стають вагомими умовами для настання зазначених правових наслідків незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні.

Приклад: у результаті надання адміністративної послуги особа отримує довідку «про відсутність судимості», яка сама по собі не породжує зміни правового статусу чи правовідносин цієї особи з іншими суб'єктами права, проте є необхідним документом, що дає право претендувати на вступ на державну службу.

Фактична дія як інструмент публічного адміністрування характеризується такими рисами:

- виникає об'єктивно в тих сферах, де приватні особи забезпечити свої потреби не в змозі чи в цій сфері встановлена державна монополія;
- є різновидом активної адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- з боку суб'єктів публічної адміністрації відзначається публічний свідомо-вольовий характер;
- здійснюється з метою отримання фактичного результату для приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг і при проведенні перевірок;
- не призводить до виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

Отже, фактична дія як інструмент публічного адміністрування – це різновид активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має свідомо-вольовий характер, з метою отримання фактичного результату для приватних осіб

[1] Категорію «Фактична дія як інструмент публічного адміністрування», уведено у теорію адміністративного права України професором Р. Мельник (див. докладніше: Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.).

під час надання адміністративних послуг і проведення перевірок, що не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

6.4.2. Сфера застосування фактичних дій

Сфера застосування фактичних дій відзначається фактичним і формальним (юридичним) змістом.

Фактичний зміст потреби використання фактичних дій полягає в тому, що цього об'єктивно потребує врегулювання публічних суспільних відносини з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб чи публічного інтересу суспільства, коли це здійснити за рахунок приватної ініціативи неможливо чи недоцільно. У цьому аспекті наскільки широкі проблеми вимагають урегулювання публічною адміністрацією за допомогою фактичних дій, настільки й широкою є сфера їх застування.

Формальний (юридичний) зміст сфери застосування фактичних дій як інструментів публічного адміністрування полягає в тому, що зазначені дії зобов'язані виконувати суб'єкти публічної адміністрації відповідно до законодавчо прописаної компетенції. Однак це не означає, що в законах і підзаконних нормативно-правових актах на суб'єктів публічної адміністрації без урахування об'єктивно наявного фактичного змісту покладаються обов'язки застосовувати фактичні дії. В ідеальному вимірі сфери фактичного та юридичного змісту застосування фактичних дій мають співпадати.

6.4.3. Основні види фактичних дій

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

6.4.3.1. Інформування населення

Інформування населення є вагомим чинником реалізації такого принципу адміністративного права, як забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності. Згідно з цим через ЗМІ й Інтернет суб'єкти публічної адміністрації мають висвітлювати свою адміністративну діяльність, доводити до населення необхідну

їм інформацію нормативного і правореалізаційного характеру, а посадові особи суб'єктів публічної адміністрації зобов'язані звітувати перед громадянами.

6.4.3.2. Проведення перевірки

Різноманітні перевірки, що здійснюються суб'єктами публічної адміністрації, є одним із найбільш уживаних фактичних інструментів публічного адміністрування.

У процесі перевірки суб'єкти публічної адміністрації обстежують певний об'єкт з метою контролю, при цьому вони:

– з'ясовують правильність виконання законодавства особами, які перевіряються;

– переконуються у правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей;

– здійснюють аналіз результатів перевірки і складають про це звіт.

На сьогодні понад 600 чинних нормативних актів прямо присвячені проблематиці проведення перевірки в різноманітних сферах суспільного життя. Аналізувати їх усі немає потреби, тому звернемося до найбільш актуального з них – Постанови Кабінет Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361 «Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю)», що визначає процедуру проведення Державною регуляторною службою перевірок у сфері господарської діяльності. При цьому ретельно прописуються підстави, предмет і процедурні питання здійснення планових і у виняткових випадках – позапланових перевірок, щоб не припустити з боку органів-перевірювачів корупційних чи інших протиправних дій[1].

Отже, проведення перевірки як інструмент публічного адміністрування – це засіб адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо обстеження підконтрольного об'єкта з метою з'ясовування дотримання приватними особами диспозицій заборонних норм, правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей, що здійснюються відповідно до наданої компетенції, ретельно прописаних підстав,

[1] Порядок проведення перевірок додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Затверджена Постановою Кабінет Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361.

предмета і процедурних дій, за допомогою планових і у виняткових випадках – позапланових перевірок, щоб не припустити з боку органів-перевірювачів корупційних чи інших протиправних дій.

6.4.3.3. Здійснення моніторингу

Здійснення моніторингу як інструмент публічного адміністрування – це комплекс взаємопов'язаних заходів технічного, організаційного та правового характеру, що здійснюється уповноваженими на це суб'єктами публічної адміністрації для отримання, аналізу, зберігання та використання інформації про визначені об'єкти моніторингу.

В умовах сьогодення *об'єктами моніторин*гу зокрема є такі: якість освіти; якість повітря; продукти харчування; ефективність програм соціальної підтримки населення; реєстраційні дії в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно; результативність реалізації державної регіональної політики; риболовецькі судна та ін.

Однак переважний обсяг усіх моніторингових заходів складає *фінансовий моніторинг*. В Україні функціонує Державна служба фінансового моніторингу, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Основними завданнями Держфінмоніторингу є:

- реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;
- збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного) інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення;
- забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відми-

ванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

➢ проведення національного оцінювання ризиків; налагодження співпраці, взаємодії, інформаційного обміну та ін.[1].

6.4.3.4. Надання довідок

В епоху доінформаційного суспільства та відсутності електронного врядування довідка була основним джерелом передання інформації про приватних осіб від одних суб'єктів публічної адміністрації до інших. В умовах сьогодення існують десятки електронних реєстрів, завдяки яким використання довідок зменшується.

Проте в силу того, що наша держава перебуває ще на перехідному етапі, довідки продовжують видаватися суб'єктами публічної адміністрації. Так, різноманітні довідки є кінцевою адміністративною дією при наданні адміністративних послуг щодо видання довідки про перебування на обліку; довідки про отримання (неотримання) допомоги; видання довідки про доходи; довідки, що містить узагальнену інформацію про землі; довідки про відсутність судимості.

Видання довідок регламентується нормативними документами суб'єктів публічної адміністрації. Так, згідно з Порядком доступу до відомостей персонально-довідкового обліку єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, що затверджений Наказом МВС України 29.11.2016 № 1256, «довідка – документ, який містить відомості про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінально-процесуальним законодавством України, та надається фізичній особі у відповідь на її запит». Для того щоб отримати таку довідку, заявник або уповноважена ним особа має з'явитися до Департаменту інформаційних технологій МВС або територіального сервісного центру МВС і заповнити запит. Надання такої довідки здійснюється безоплатно в строк до 30 календарних днів з дня надходження запиту.

Отже, надання довідок – це архаїчний інструмент публічного адміністрування, що дістався нам від минулої епохи й усе рідше використовується в публічному адмініструванні з розвитком електронного врядування.

---

[1] Положення про Державну службу фінансового моніторингу України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. №537.

6.4.3.5. Виплата грошових коштів

Україна є соціальною країною, в якій держава турбується про соціально незахищених громадян, коли вони отримати допомогу за рахунок приватної ініціативи не мають змоги. До такої категорії осіб належать пенсіонери, інваліди, безробітні, внутрішні переселенці, сім'ї, які не можуть оплатити комунальні послуги, особи, які постраждали від зловживань суб'єктів публічної адміністрації тощо. Такі особи на основі законів, які деталізуються в нормативних актах, на основі адміністративного акта компетентного суб'єкта публічної адміністрації отримують виплати за рахунок державного чи місцевого бюджетів.

6.4.3.6. Адміністрування реєстрів

Розвиток електронного врядування об'єктивно потребує від суб'єктів публічної адміністрації здійснювати адміністрування десятків різноманітних реєстрів. Наприклад, згідно з Наказом Міністерство юстиції України від 13.10.2010 № 2501 «Єдиний реєстр нотаріусів – це комп'ютерна база даних, у якій містяться відомості про державні нотаріальні контори, державні нотаріальні архіви та нотаріусів України».

Держателем Єдиного реєстру нотаріусів є Міністерство юстиції України, що розробляє організаційні, методологічні принципи ведення Єдиного реєстру нотаріусів і забезпечує його функціонування. Адміністратор Єдиного реєстру нотаріусів – державне підприємство «Національні інформаційні системи», що здійснює заходи зі створення та супроводження програмного забезпечення Єдиного реєстру нотаріусів, зокрема з упровадження та підтримки веб-сайту для доступу до відомостей реєстру, організацію доступу до реєстру, забезпечує збереження та захист даних, що містяться в ньому, уносить до нього отримані відомості, надає інформацію з Єдиного реєстру[1].

[1] Порядок ведення Єдиного реєстру нотаріусів. Затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 13.10.2010 № 2501.

6.5. Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні[1]

6.5.1. Поняття, сутність і види адміністративного розсуду

Надане суб'єкту публічного адміністрування право самостійного вибору варіанта поведінки, рішення чи передбачуваного наслідку застосування правової норми найбільш рельєфно виявляється через інститут адміністративного (або «вільного») розсуду.

Адміністративний розсуд застосовується тоді, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє суб'єкта публічного адміністрування певним ступенем «свободи» у вирішенні конкретної адміністративної справи й ухваленні відповідного рішення, тобто це означає передбачену можливість вибору меж, установлених адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правові норми можуть визначати цілі, завдання, компетенцію суб'єктів публічного адміністрування, які вирішують те чи інше питання, але не регламентують самого змісту рішення чи роблять це в дуже абстрактній формі, надаючи органу, посадовій, службовий особі можливість самим вирішувати, чи є в тому чи іншому конкретному випадку обставини, за наявності яких можна вчиняти передбачені правовою нормою дії.

Динамічний характер виконавчо-розпорядчої діяльності, її об'ємність вимагає розширеного простору в правовому регулюванні дозволеної поведінки й можливих варіантів її наслідків. У процесі реалізації такого положення та з огляду на нього, у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного адміністрування дедалі предметніше використовуються норми-принципи та норми-цілі. У цих нормах приписи держави не конкретизовані, а мають оціночний характер.

Ступінь визначеності адміністративно-правової норми дає змогу виділити такі ***види адміністративного розсуду***[2]*:*

а) адміністративний розсуд першого виду може виражатися в наданні органу публічного адміністрування, посадовій, службовій особі права на його розсуд оцінювати не тільки юридичний факт, але

---

[1] Автор: к.ю.н., доцент А. Коваль.

[2] Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2-х т.; Т. 1. Загальна частина / ред. колегія; В. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2007. С.261-263; Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. / ред. Т. Коломоєць. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С.40-41.

видати правозастосовний акт на підставі вільного вибору одного з рівноцінних із погляду законності варіантів вирішення справи, передбаченого адміністративно-правовою нормою. У такому разі адміністративний розсуд започаткований як двоєдине дійство, що стосується як оцінки юридичного факту, так і вибору одного з видів адміністративного стягнення;

б) адміністративний розсуд другого виду наявний тоді, коли норма права уповноважує орган публічного адміністрування або посадову чи службову особу діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень. Йдеться про повноваження органів із надання громадянам певних суб'єктивних прав[1];

в) до адміністративного розсуду третього виду можна віднести ухвалення органом публічного адміністрування, посадовою чи службовою особою рішення на підставі норм, які містять гнучкі неконкретні (оціночні) поняття, такі як «доцільність», «потреба», «з важливих підстав». Таким чином, потреба застосовувати адміністративний розсуд зумовлюється самим формулюванням правила норми[2].

Крім того в юридичній літературі виділяють й інші варіанти адміністративного розсуду:

- *адміністративний розсуд імперативного типу*. Він пов'язаний з ситуацією, коли адміністративно-правова норма, установлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд суб'єктів публічної адміністрації вибір одного з цих варіантів;
- *адміністративний розсуд диспозитивного типу* – такий стан, коли адміністративно-правова норма вповноважує суб'єктів публічної адміністрації діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень;
- *адміністративний розсуд інтерпретаційного типу* – пов'язаний з оцінюванням публічного інтересу та суб'єктивною інтерпретацією оціночних понять, таких як «доцільність», «потреба», «з важливих підстав» тощо.

Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічної адміністрації *пов'язаний із дискреційними повноваженнями*.

---

[1] *Приклад: згідно зі ст.20 Податкового кодексу України, зокрема п. 20.1.29., орган контролю має право ухвалити рішення про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань і податкового боргу, а також списання безнадійного податкового боргу в порядку, передбаченому законодавством.*

[2] *Приклад: згідно з ч.1 ст.21 КУпАП особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, звільняється від адміністративної відповідальності з переданням матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого й особи правопорушника до нього «доцільно» застосувати заходи громадського впливу.*

Повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу публічного адміністрування, посадової або службової особи узгоджувати в будь-якій формі свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом, мають назву «дискреційні повноваження», які найчастіше виявляються як «права».

Наділяючи орган публічного адміністрування, посадову або службову особу такими повноваженнями, законодавець уживає дієслово «може». Отже, коли в правовій нормі говориться, що особа може отримати якесь благо, а суб'єкти публічного адміністрування мають право це вирішити, то таке положення вказує на можливість застосування адміністративного розсуду.

Отже, адміністративний розсуд – це визначені нормами адміністративного права межі щодо можливої адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації під час забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу суспільства.

6.5.2. Умови застосування адміністративного розсуду

Право суб'єктів публічної адміністрації діяти на власний розсуд визначається не тільки у вітчизняному законодавстві про адміністративні процедури – воно властиве європейський спільноті.

У зв'язку з надзвичайною важливістю цього питання Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив спеціальну Рекомендацію R (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами». У цьому документі «дискреційне повноваження» визначається як таке, що надає адміністративному органу певний ступінь «свободи» під час ухвалення рішення, таким чином даючи йому змогу обрати з кількох юридично передбачених рішень те, яке буде найбільш прийнятним для вирішення по суті практичної справи.

Термін «дискреційне повноваження» означає повноваження, яке адміністративний орган, ухвалюючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду – тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично припустимих рішень те, яке він уважає найбільш відповідним таким обставинам.

Рекомендація містить низку принципів, якими мають керуватись адміністративні органи держав-членів Ради Європи під час ухвалення дискреційних рішень, а також їх мають ураховувати

контрольні структури. Чимало таких принципів відповідають принципам адміністративного права.

Так, документ передбачає, що адміністративний орган під час здійснення дискреційних повноважень:

- не має інших цілей ніж ті, з яких повноваження було надано;
- дотримується об'єктивності та неупередженості, беручи до уваги тільки ті чинники, які стосуються певної справи;
- дотримується принципу рівності перед законом через запобігання несправедливій дискримінації, потребу однакового ставлення до особи при дослідженні як де-факто, так і де-юре;
- підтримує відповідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками, які можуть бути від ухваленого ним рішення для прав, свобод або інтересів осіб, і цілями, які він переслідує (принцип пропорційності);
- ухвалює рішення впродовж строку, який є розумним з огляду на питання, про яке йдеться під час вирішення справи;
- послідовно застосовує будь-які загальні адміністративні вказівки, беручи до уваги водночас конкретні обставини кожної справи;
- надає доступ до адміністративних указівок приватним особам. Передбачається, що недостатньо, щоб загальні адміністративні вказівки були доступні тільки органу, якого це стосується. Потрібно, щоб особа, якої це стосується, мала доступ до адміністративних вказівок і таким чином могла діяти обізнано відповідно до тих критеріїв, які стосуються справи;
- надає пояснення свого відступу від загальних адміністративних вказівок, який несприятливо впливає на права, свободи чи інтереси приватних осіб (тобто мотивує його);
- акти, ухвалені під час здійснення дискреційних повноважень, підлягають контролю щодо їх відповідності законності з боку суду або іншого незалежного органу (наприклад, омбудсману);
- бездіяльність адміністративного органу впродовж розумного строку також підлягає контролю з боку незалежних контрольних органів держави;
- суд або інший незалежний орган, який контролює здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, має необхідні засоби, зокрема на доступ до інформації, на основі якої ухвалено рішення.

Таким чином, суб'єкти публічної адміністрації під час ухвалення рішень із застосуванням адміністративного розсуду, згідно зі

спеціальною Рекомендацією R (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами», ухваленою Комітетом Міністрів Ради Європи, не мають діяти довільно, а обирати найоптимальніший варіант рішення з погляду досягнення публічних інтересів, керуючись вищенаведеними принципами[1].

Виходячи з таких вивідних положень, під час застосування адміністративного розсуду суб'єкт публічної адміністрації зобов'язаний: використовувати виключно прямі чітко визначені межами закону уповноваження, і тільки після їх офіційного оприлюднення; дотримуватися мети уповноваження; ретельно з'ясовувати обставини у справі; дотримуватися принципу пропорційності; дотримуватися принципу рівності; дотримуватися критеріїв розсудливості; мотивувати свої рішення.

6.6. Методи публічного адміністрування[2]

6.6.1. Методи заохочення

Сутність *заохочення* полягає в тому, що воно стимулює учасників адміністративно-правових відносин на належну поведінку.

Заохочення призначено для стимулювання активної діяльності суб'єктів адміністративного права, формування правомірної поведінки, зміцнення засад справедливості та дисципліни в адміністративно-правовому регулюванні.

Підставами для заохочення є зазначені в нормах права дії, поведінка, які стимулюються державою з метою досягнення конкретних успіхів в економічній, соціально-культурній, оборонній та інших сферах життєдіяльності. Заохочення сприяє успіху не тільки тих, до кого його застосовано, а й разом із тим має велике стимулююче значення для інших осіб, спонукає їх до добросовісного ставлення до публічних обов'язків, сприяє, розвитку правосвідомості громадян.

---

[1] Рекомендація №R (80) 2 Комітету Міністрів державам-членам «Стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів.

[2] У підрозділі використано праці д.ю.н., професора, заслуженого юриста України, члена-кореспондента Національної академії правових наук Т. Коломоєць і д.ю.н., професора А. Комзюка.
Автор: к.ю.н., доцент Л. Сорока.

Зміст заохочення складають заходи морального (подяка, почесна грамота, медаль, орден та ін.), матеріального (премія, цінний подарунок тощо) і морально-матеріального (почесні звання, почесні премії тощо) характеру.

Отже, заохочення – метод адміністративного права, який полягає у публічному визнанні заслуг, нагородження, надання громадської пошани особі у зв'язку з досягнутими успіхами у виконанні правових або громадських обов'язків.

6.6.2. Методи переконання

За допомогою заходів *переконання* стимулюється належна поведінка учасників адміністративно-правових відносин. Переконання виявляється у використанні різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходів для формування волі суб'єктів адміністративного права або її корекції. Тим самим особи добровільно підпорядковуються юридичним приписам і свідомо беруть участь в їх виконанні.

Для переконання характерним є таке: воно використовується постійно і стосовно всіх осіб, що перебувають у зоні впливу суб'єктів публічної адміністрації; забезпечують добровільне виконання правових норм, законних вказівок, приписів публічної адміністрації; у кінцевому підсумку виховує правові переконання об'єктів публічного управління та «звичку» свідомо дотримуватись правових норм.

Переконання – це процес послідовно здійснюваних дій, який включає такі елементи: оволодіння увагою; навіювання; вплив на свідомість; управління емоціями; формування інтересу. До первинних його засобів належать навчання, пропаганда, агітація, роз'яснення, обмін досвідом.

Найпоширенішими методами переконання є:

- здійснення систематичної роз'яснювальної роботи щодо норм адміністративно-правових актів (агітаційно-пропагандистська робота);
- критика антигромадських учинків;
- інформування населення про стан забезпечення правопорядку;
- заохочення громадян, які беруть участь в охороні правопорядку.

Як один з основних методів адміністративної діяльності, переконання не завжди є достатньо ефективним заходом. Тому держава, охороняючи права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, уповноважує публічну адміністрацію застосовувати примус до тих із них, які не піддаються впливу переконання.

Отже, переконання – це метод адміністративного права, який полягає в попередженні правопорушень за допомогою впливу на свідомість і поведінку людей, у результаті чого ті свідомо дотримуються правових норм.

6.6.3. Заходи адміністративного примусу

Адміністративний примус – це визначені нормами адміністративного права заходи фізичного або психологічного впливу публічної адміністрації на фізичних та юридичних осіб – у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів – у випадках вчинення цими особами протиправних діянь або в умовах надзвичайних обставин, з метою попередження та припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій [1].

Відповідно до призначення заходи адміністративного примусу поділяються на три групи:

1) адміністративно-запобіжні заходи;
2) заходи адміністративного припинення;
3) адміністративні стягнення.

6.6.3.1. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації

– мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на недопущення вчинення правопорушень. Вони передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до громадян та організацій, і в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні.

У низці випадків метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є не попередження вчинення протиправних діянь з боку

[1] Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: автореф. дис... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2005. С. 16.

певних осіб, а недопущення тих чи інших видів правопорушень, тобто попередження правопорушень як основна мета адміністративно-запобіжних заходів має два прояви: попередження правопорушень з боку конкретних суб'єктів і недопущення певних видів правопорушень.

Отже, адміністративно-запобіжні заходи – це комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати правопорядок за різних обставин.

Залежно від мети застосування адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються публічною адміністрацією, вони поділяються на дві групи:

1) заходи, які застосовуються для попередження чи виявлення конкретних правопорушень або правопорушень з боку конкретних осіб;

2) заходи, які застосовуються для забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин.

Залежно від характеру правоохоронного впливу адміністративно-запобіжні заходи класифікуються на такі види: особистісні, організаційні та майнові; залежно від форми їх процесуального вираження – письмові і такі, що виявляються в певних матеріально-технічних діях; виходячи зі строків реалізації – ті, що реалізуються шляхом виконання якихось разових дій, і ті, що застосовуються на певний строк, установлений законодавством.

Адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються публічною адміністрацією з метою безпосереднього попередження чи виявлення правопорушень, є найчисленнішим видом адміністративно-запобіжних заходів. Завдяки цим заходам створюються умови для виявлення правопорушень і подальшого їх припинення, а також установлення особи правопорушника і притягнення його до відповідальності (перевірка документів, огляд та ін.), чи попереджається вчинення правопорушень конкретними особами (взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі та ін.).

Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за надзвичайних обставин, викликані явищами соціального або іншого походження, за наявності яких виникає потреба здійснення додаткових

заходів правового, організаційного, тактичного та іншого характеру, їх ресурсного забезпечення – з тим, щоб у найбільш короткі терміни і з найменшими витратами нормалізувати ситуацію.

З метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин працівники міліції наділені повноваженнями щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів такого характеру, як:

✓ тимчасове обмеження доступу громадян до окремих ділянок місцевості (блокування районів місцевості, окремих будівель і об'єктів);

✓ обмеження (заборона) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів;

✓ використання транспортних засобів і засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам і організаціям.

6.6.3.2. Заходи адміністративного припинення

Заходи адміністративного припинення мають за мету своєчасне реагування на ті чи інші антигромадські діяння, припинення, переривання протиправної поведінки і тим самим – недопущення настання її шкідливих наслідків. Вони спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення і притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.

Залежно від різних критеріїв заходи адміністративного припинення в діяльності публічної адміністрації поділяються:

✓ залежно від мети застосування – на самостійні (оперативні) та допоміжні (забезпечувальні);

✓ за характером правоохоронного впливу – на особистісні, організаційні та майнові;

✓ за формою процесуального вираження – на усні, письмові та виражені в певних матеріально-технічних діях;

✓ за характером застосування – на заходи загального і спеціального призначення.

Фактичними підставами застосування правоохоронними органами заходів адміністративного припинення є конкретна протиправна ситуація, яку в майбутньому може бути визнано адмініс-

стративним проступком, злочином або об'єктивно протиправним діянням душевнохворого чи малолітнього. В усіх випадках застосування заходів адміністративного припинення мова може йти лише про підозру у вчиненні правопорушення, тому що визнання діяння тим чи іншим видом правопорушення пов'язане зі спеціальною процедурою розгляду справи й ухваленням відповідного рішення.

Самостійні заходи адміністративного припинення загального призначення ще називаються оперативними, оскільки характеризуються тим, що оперативно вирішують конфліктну ситуацію, тобто після їх застосування конфлікт частіше за все вичерпується остаточно.

*До заходів загального призначення на*лежать: привід осіб, які ухиляються від явки за викликом до органу внутрішніх справ; адміністративне затримання, не пов'язане зі здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення; адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства.

Застосування правоохоронними органами заходів адміністративного припинення спеціального призначення з метою забезпечення громадського порядку, охорони прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб є об'єктивно обґрунтованими.

До заходів адміністративного припинення спеціального призначення залежно від призначення та порядку застосування належать:

- ✓ заходи застосування фізичного впливу;
- ✓ спеціальні заходи:

– засоби індивідуального захисту (захисні жилети, кулезахисні шоломи, протиударні щити);

– заходи активної оборони (газові гранати й балончики, електрошкові пристрої, пристрої для відстрілу гумовими кулями, газова зброя);

– засоби забезпечення спеціальних операцій;

– пристрої для відкриття приміщень, захоплених правопорушниками [1];

- ✓ як крайній неординарний захід – застосування вогнепальної зброї.

Отже заходи адміністративного припинення – це визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу, застосування яких зумовлено реальною протиправною ситуацією.

[1] Класифікація та особовості застосування спеціальних засобів, що знаходяться на озброєнні в ОВС : навчально-методичний посібник / [укладачі: Возник М.В., Коненко С.Я., Янків О.А., Гузенко Є.В.] ; за ред. С.М. Гусарова. Київ: Академія управління МВС, 2010. 80 с.

6.6.3.3. Адміністративні стягнення

Адміністративні стягнення, становлять третю, останню складову адміністративного примусу.

КУпАП надає органам публічної адміністрації численні повноваження щодо здійснення такої адміністративно-юрисдикційної діяльності:

- по-перше, складати протоколи про адміністративні правопорушення (ст. 255);
- по-друге, розглядати справи в квазісудовому порядку за деякими з них (глава 17);
- по-третє, здійснювати адміністративне провадження щодо виконання адміністративних стягнень (розділ V).

У процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення посадові особи накладають на винних стягнення, що є особливим видом адміністративного примусу.

Адміністративні стягнення відрізняються від двох інших видів заходів примусу способом забезпечення правопорядку, відмінностями нормативної регламентації, метою, фактичними підставами, правовими наслідками та процесуальними особливостями застосування.

Вони характеризуються стабільністю змісту і призначення, застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків. Тому загальною їх особливістю є репресивний, каральний характер.

За вчинення адміністративних правопорушень КУпАП передбачає такі адміністративні стягнення:

- попередження;
- штраф;
- оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного правопорушення;
- позбавлення спеціального права, наданого цьому громадянинові (права керування транспортними засобами, права полювання);
- громадські роботи;
- виправні роботи;
- адміністративний арешт.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень, наприклад – адмі-

ністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок (ст. 24 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»).

6.7. Адміністративно-правовий режим як інструмент публічного адміністрування[1]

Важко навести приклад прояву публічного адміністрування, в якому б не простежувалася дія особливих регламентів і процедур, що відповідає сучасній концепції адміністративно-правових режимів.

Приклад: різного роду адміністративні правила (пожежної безпеки, евакуації, ліцензування, внутрішнього розпорядку), які закріплені в різних за юридичною силою джерелах адміністративного права.

У публічному адмініструванні простежується сукупність управлінських регламентів, що у своєму комплексному нормативному вираженні створюють спеціальний порядок діяльності публічного апарату під час виникнення тих або інших ситуацій. Таким чином, адміністративно-правові режими стають необхідним елементом публічно-управлінської організації та ефективним інструментом публічного адміністрування.

6.7.1. Поняття та класифікація адміністративно-правових режимів

Термін «режим» походить від французького «régime» – «порядок, упорядкувати» та латинського «regimem» – «держава, уряд». У тлумачних словниках термін «режим» має декілька основних значень: державний устрій, спосіб правління, точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку тощо, певні умови, необхідні для забезпечення роботи, функціонування, існування чого-небудь, система правил, заходів, методів для досягнення будь-якої мети.

Серед правових режимів виділяються найбільш *загальні, універсальні й похідні, вторинні режими.* До першого належать загальнодозвільний і загальнозаборонний режими правового регулювання

[1] Автор: д.ю.н.. професор С. Кузьніченко.

на підставі поділу права на приватне і публічне, а на їхній базі утворюються режими галузей права.

Об'єкт адміністративно-правового режиму *не збігається з поняттям предмета адміністративно-правового регулювання*. До останнього належать суспільні відносини, піддані галузевій правовій регламентації, що об'єктивно припускає використання галузевих норм, але не урегульовані в силу визначених причин.

До об'єкта режиму включаються тільки ті відносини, що фактично потрапили під дію адміністративно-правових норм, тому що режим – не завжди результат впливу, стан упорядкованості соціальних зв'язків.

На основі галузевих правових режимів створюються *спеціальні режими вторинного*, похідного рівня – режими соціальних процесів, видів діяльності, об'єктів (предметів) і територій. До спеціальних режимів традиційно належать надзвичайні правові режими, режим таємності, митні режими, режими охорони державного кордону, оперативно-розшукової діяльності.

Спеціальні адміністративно-правові режими встановлюються у сфері державного управління, виступаючи в ролі особливої правової форми виконавчо-розпорядницької діяльності. Її потреба виникає в тому випадку, коли інші організаційно-управлінські способи і форми впливу, окремі або розрізнені міри не можуть підтримати упорядкований характер цієї групи суспільних відносин. Спеціальний режим установлюється там, де не ефективний звичайний порядок реалізації юридичних форм, де потрібно зібрати правовий інструментарій у єдиний комплекс процедурно-процесуальних форм, контрольно-наглядових функцій, примусових заходів, що діють у визначеному напрямку попередження, охорони й захисту.

Адміністративно-правові відносини, що стають об'єктом спеціального адміністративно-правового режиму, мають відрізнятися соціальною однорідністю, відособленістю, конкретною цільовою настановою та детермінувати наявність в учасників правовідносин спеціальної сукупності прав і обов'язків. Говорити про спеціальний адміністративно-правовий режим можна лише тоді, коли він одержав своє законодавче закріплення. Як правило, у законі (або іншому нормативно-правовому акті) визначаються вид рішення і його носій, умови введення, суб'єкт, що здійснює режимне керування, запроваджує спеціальні заходи. Оскільки спеціальні адміністративно-правові режими, як правило, пов'язані з обмеженням, приму-

сом, відповідальністю, то в ідеалі вони мають одержувати юридичне оформлення у вигляді закону, а не урядового чи відомчого нормативно-правового акта.

Спеціальні адміністративно-правові режими можуть класифікуватися за:

- юридичною силою акта, що закріплює режим (установлені законами України і підзаконними нормативно-правовими актами);
- територією дії режиму (що діє на території всієї держави, її окремої частини);
- часом дії (постійні та тимчасові);
- об'єктом-носієм (територій, окремих об'єктів і документів, режими видів діяльності);
- масштабом свободи громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав (пільгові й обмежувальні);
- глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій (звичайні та надзвичайні)[1].

В адміністративному праві одержав закріплення погляд про розгляд спеціальних адміністративно-правових режимів на двох рівнях: інституціональному, як особливе сполучення юридичних засобів та прийомів регулювання, і державно-управлінському, як особливий порядок діяльності державних органів, що має забезпечити дотримання встановлених правил.

Елементами спеціального адміністративно-правового режиму є також організаційна і матеріально-технічна підсистеми. Організаційна забезпечує діяльність органів виконавчої влади і виражається у створенні особливих правозастосовних структур і механізмів їхньої координації, у збиранні й обробленні інформаційних даних про функціонування об'єкта, розробленні комплексних програм взаємодії всіх суб'єктів, що забезпечують підтримку режиму. Дія спеціального адміністративно-правовою режиму пов'язана також із вирішенням економічних, матеріально-технічних питань – підготовкою сил і засобів, створенням спеціальних фондів і джерел фінансування, наданням допомоги потерпілим, проведенням аварійно-відновлювальних робіт.

Отже, адміністративно-правовий режим це – правовий режим зі спеціальною метою, зумовлений імперативним методом

[1] Адміністративне право України. Академічний курс.: підручник у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 134–137.

правового регулювання, з особливими засобами встановлення і формами виникнення прав та обов'язків, способами юридичного впливу та захисту прав і свобод, який має чітко визначені просторово-часові рамки та спеціальні органи управління.

6.7.2. Надзвичайні адміністративно-правові режими

Різноманітні небезпечні явища вимагають нормативного впливу, що відрізняється від чинного в нормальних умовах. З усієї сукупності спеціальних адміністративно-правових режимів виділяються як окремий клас надзвичайні адміністративно-правові режими.

Надзвичайні правові режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарчої діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація.

У разі виникнення надзвичайної ситуації як різновиду небезпечного соціального явища соціальне середовище виходить і з-під впливу права. Багато правових механізмів перестають працювати, і тому звичайне законодавство не може регулювати відносини, які складаються в таких умовах. Слід сказати, що екстремальні адміністративно-правові режими – це спеціальні правові режими діяльності органів влади й управління, що допускають обмеження правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб, запроваджувані як тимчасовий соціально об'єктивний і правовий захід для забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, який визначається конкретними обставинами.

Використовувані правові засоби містять *додаткові адміністративно-правові заборони*, обмеження та зобов'язання для громадян, організацій і нижчих державних органів, додаткові владні повноваження, зокрема дискреційного характеру, для органів державної влади, що здійснюють «режимне регулювання».

Оскільки екстремальні умови диктують безперешкодне виконання індивідуальних і нормативних розпоряджень, максимальне підпорядкування волі суб'єктів загальній меті, режими «вижимають» з галузевого режиму все, що стосується обмежувально-заборонного впливу: зменшується кількість прийомів узгодження і горизонтальної координації, скорочується загальнодозвільна реалізація конституційних прав громадян у сфері управління та збільшуються дозвільні розпорядження й координаційні зобов'я-

зання. Екстремальний режим є завжди тимчасовим заходом і має працювати тільки в період існування надзвичайних ситуацій.

Нині дійсно існує потреба в розподілі *надзвичайних* та *екстремальних режимів*. Уважаємо, що «екстремальні режими» – ширше поняття, яке включає в себе й надзвичайні режими. Якщо екстремальні режими – це режими діяльності в умовах виникнення чи високої ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій різної ґенези, які вводяться з метою локалізації та ліквідації впливу негативного чинника на суспільство, то надзвичайні режими – це певний клас екстремальних режимів, але основною ознакою їх виділення є пряме посилання Конституції на ці режими та обов'язкове вирішення певних питань щодо цих режимів на рівні міжнародного права. Надзвичайних режимів в Україні три – воєнний стан, надзвичайний стан і режим зони надзвичайної екологічної ситуації[1].

При введенні екстремального режиму важливо дотримуватися принципу адекватного реагування, що має запобігти надмірному втручанню державних органів у конституційний статус особи. Носієм екстремального режиму є територія, на якій виникли небезпечні чинники. Об'єктом екстремального режиму є суспільні відносини, що впливають на ступінь і характер загрози безпеки, на стан громадського порядку й життєдіяльності. Вибір конкретного виду режиму залежить від параметрів ситуації. Можна виокремити такі критерії: тимчасовий аспект ситуації; масштаби впливу негативного чинника; комплексність впливу негативних чинників різного роду; негативні наслідки, що настали, і їх тяжкість; прогнозовані негативні наслідки, їх тяжкість і приблизний час настання.

Конкретні параметри правових режимів істотно відрізняються: кожний режим закріплює визначену кількість заборон і позитивних зобов'язань. Вони різні за глибиною змін у конституційному статусі громадян, а також за територією, на якій вводиться режим, та за терміном дії режиму.

Існують *дві підстави для введення таких режимів*: фактична (явище, що включене у відповідний перелік) та юридична (відповідний акт державної влади). У разі виникнення фактичних підстав, особливо при складному комплексному характері їх походження, перестають працювати звичайні повсякденні соціальні й правові

[1] Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: монографія. Сімферополь: Крымнавчпеддержвидав, 2009. С. 56–57.

механізми держави. Для виконання визначених завдань влада змінює своє правове забезпечення і вводить надзвичайні режими та організаційне забезпечення: створюється спеціальна система управління, визначені органи державної виконавчої влади наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління (комісії, штаби, комендатури). Усе це запроваджується з метою нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загрози небезпеки, повернення до повсякденної системи управління, надання допомоги постраждалим, ліквідує та локалізує негативні чинники.

До складу екстремальних режимів, крім надзвичайних, входять екстраординарні режими, передбачені законодавством України для реагування на надзвичайні ситуації різного походження. Це й режим проведення антитерористичної операції, режим проведення операції об'єднаних сил, режим надзвичайної ситуації, режим карантину тощо.

На відміну від надзвичайних режимів, які можуть не вводитися за політичними обставинами, екстраординарні режими вводяться завжди та майже не мають політичного забарвлення.

За жорсткістю і інтенсивністю правообмежень один надзвичайний режим ніби поглинає інший. Так, при введенні режиму зони надзвичайної екологічної ситуації скасовується режим «надзвичайної ситуації» на території впливу негативного чинника, тобто режим зони надзвичайної екологічної ситуації ніби поглинає правообмеження, які були до цього закріплені режимом «надзвичайної ситуації», і запроваджує додаткові. Те ж саме відбувається в разі введення режиму надзвичайної ситуації після режиму зони надзвичайної екологічної ситуації і при введенні режиму воєнного стану після режиму надзвичайної ситуації.

6.8. Контроль та нагляд як інструменти публічного адміністрування[1]

Комплексним самостійним інструментів публічного адміністрування є ***контроль*** – вид діяльності, що полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контр-

[1] Автор: д.ю.н., доцент О. Єщук.

ольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [1].

Основне призначення державного контролю полягає у виявленні невідповідності його об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування [2].

Відповідно до ст. 1 Закону України від 5 квітня 2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» під державним контролем розуміється діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо запобігання та виявлення порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема якості продукції, робіт і послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Метою контролю є встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень від прийнятих вимог, а також визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. У сучасному розумінні контроль розглядається не тільки як засіб покарання, а й як інформаційно-аналітичний засіб.

Сутність державного контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; в одержанні об'єктивної та достовірної інформації; у вживанні заходів із запобігання й усунення порушень; у виявленні причин і умов, що сприяють правопорушенню; у вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні [3].

Ознаками контролю як інструмента публічного адміністрування є такі:

– мета контролю полягає у здійсненні перевірки суб'єктами публічного адміністрування щодо виконання об'єктами публічного

---

[1] Гладун З.С. Адміністративне право України : опорні конспекти лекцій. Тернопіль : *Вид-во ТАНГ*, 2002. С. 178.

[2] Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навчальний посібник. Харків : *Вид-во Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого*, 1999. 53 с.

[3] Адміністративне право України: навчальний посібник / Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Київ: *Вид-во Паливода А.В.,* 2003. С. 95-96.

управління визначених законодавством положень адміністративно-правових режимів;

– органи публічного контролю здійснюють заходи виключно на основі та у випадках, передбачених законами України;

– у ході перевірки публічна адміністрація виявляє недоліки в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, вимагає від об'єктів публічного управління усунення виявлених порушень, надає їм приписи; виявляє осіб та усуває обставини, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Найбільш наочно сутність адміністративно-правового контролю розкривається в діяльності спеціалізованих державних інспекцій і служб та представницьких органів місцевого самоврядування, основними завданнями яких є здійснення державного контролю і нагляду в тій чи іншій досить вузькій, але важливій сфері діяльності.

Найбільш вагомими з них є *інспекції* – пожежна, охорони праці, податкова, контролю за цінами, захисту рослин. Серед *служб* – санітарна, митна, контрольно-ревізійна та ін. Усі вони – органи адміністративно-правового регулювання або їх самостійні структурні підрозділи, що мають юрисдикційні повноваження. Будучи органами контролю іншої відомчої належності відносно підконтрольних їм структур, вони здійснюють міжвідомчий контроль.

Отже, контроль як інструмент публічного адміністрування – це вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права.

6.8.1. Адміністративний нагляд

Адміністративний нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом публічного адміністрування. Особливість нагляду полягає в тому, що він має за мету не тільки попередити правопорушення, а й застосувати заходи адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності, у разі виявлення порушень адміністративно-правових правил у визначеній сфері відповідними інспекціями чи службами.

Адміністративний нагляд – це особливий вид публічної діяльності, здійснюваної спеціальними органами виконавчої влади щодо організаційно непідпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил, вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу для попередження, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

Приклад: адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції[1].

Отже, адміністративний нагляд – це здійснення спеціальними державними органами цільового спостереження виключно у сферах значної суспільної небезпеки за дотриманням підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативно-правовими актами.

6.9. Використання електронного врядування в публічному адмініструванні[2]

6.9.1. Поняття електронного врядування

Електронне врядування (Е-врядування, e-Governing) є важливим інструментом розвитку інформаційного суспільства в Україні, яке орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічного суспільства, основним предметом виробництва якого є інформація та наукомісткі технології, тобто результати інтелектуальної праці громадян. Цей термін міжнародно визнаний, широко використовується як у світі, так і в Україні (Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи з питань е-урядування від 15.12.2004 р., Директива Європейського парламенту «Про систему електронних підписів, що застосовуються в межах Співтовариства» від 13.12.1999 р.,

[1] Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Закон від 1.12.1994 р № 264.

[2] Автор: к.ю.н., доцент О. Соловйова.

Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, прийнята лідерами країн G8 22.07.2000 р.).

Упровадження Е-врядування у сферу публічного адміністрування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування через залучення громадськості до участі в управління державними справами з використанням мережі Інтернет та забезпечення взаємодії з громадянами через надання доступу до державних інформаційних ресурсів і можливість отримувати електронні публічні послуги.

Метою такої форми організації публічного адміністрування є досягнення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, стандартів якості і доступності послуг, залучення громадян та бізнесу до участі в публічному адмініструванні за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. №649-р., ***електронне урядування*** визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

За роки незалежності в Україні вдалося сформувати розгалужену правову базу у сфері використання інформаційно-телекомунікаційних технологій в публічному адмініструванні. До нормативно-правових актів, що визначають загальні засади е-урядування, належать закони України «Про інформацію» від 02.10.1992 р., «Про звернення громадян» від 05.10.1996 р., «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. До актів спеціального характеру можна віднести закони України «Про Концепцію національної програми інформатизації» від 05.04.1994 р., «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.04.1994 р., «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р., «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р.

На виконання положень зазначених законів і запровадження механізмів е-урядування спрямовано окремі акти Уряду України. Серед них слід виділити такі постанови Кабінету Міністрів України, як: «Про заходи щодо створення електронної інформаційної

системи "Електронний Уряд"», від 24.02.2003 р., «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 03.01.2013 р. № 13, «Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» 05.09.2012 р. та розпорядження: «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 08.11.2017 р. № 797-р., «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17.01.2018 р. № 67-р., «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20.09.2017 р.

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, є Державне агентство з питань електронного урядування України, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

6.9.2. Елементи електронного врядування

У загальному е-врядуванні виділяють його складові – сфери або галузі, в межах яких здійснюється певна взаємодія та існують системи надання послуг. До таких елементів можна віднести: е-уряд (e-Government), е-парламент (e-Parliament), е-правосуддя (e-Justice), е-бізнес (e-Business), е-освіту (e-Learning), е-здоров'я (e-Health), е-культуру, е-торгівлю тощо.

Е-уряд є головною складовою е-врядування, що становить собою автоматизовану інформаційну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Центральною частиною системи е-уряду є єдиний веб-портал (https://www.kmu.gov.ua), призначений для інтеграції веб-сайтів, електронних інформаційних систем та ресурсів системи органів виконавчої влади, який на сьогодні поки що виконує переважно презентаційну та інформаційну функції.

Упровадження системи е-уряду у сферу публічного адміністрування забезпечується:

- автоматизованою інформаційною взаємодією електронних інформаційних систем і баз даних державних органів;
- автоматизованою міжвідомчою електронною взаємодією державних органів у процесі роботи, що проводиться із фізичними та юридичними особами;
- електронним обслуговуванням фізичних та юридичних осіб за принципом «єдиного вікна» із застосуванням електронного цифрового підпису;
- захистом інформації та персональних даних в інформаційно-телекомунікаційних мережах.

Е-парламент – це форма участі громадян та інститутів громадянського суспільства в законотворчих процесах, а також в організації діяльності і взаємодії суб'єктів права законодавчої ініціативи та інших учасників законодавчого процесу на основі використання інформаційно-телекомунікаційних технологій на всіх етапах законотворчості.

За допомогою впровадження е-парламенту забезпечується активізація залучення населення до законотворчої діяльності, здійснення комунікацій між усіма учасниками такої діяльності – парламентарів, політичних діячів, державних та публічних службовців, виборців (громадян), представників ЗМІ тощо. Окрім іншого, е-парламент активізує розвиток е-законодавства, е-голосування, е-звернень та е-консультацій.

Під **е-правосуддям** розуміють електронне судочинство, а також усі супутні йому процеси, включаючи організацію діяльності суду, не пов'язану з відправленням правосуддя, з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Як правило, до елементів е-правосуддя відносять: можливість подання позову та інших документів процесуального характеру в режимі он-лайн за допомогою спеціалізованих інтернет-порталів; використання електронних доказів; проведення судового засідання в режимі відеоконференції або транслювання перебігу судового засідання в мережі Інтернет; формування електронної справи з використання електронного документообігу і діловодства; надання доступу до матеріалів справи учасникам процесу та іншим особам засобами Інтернету; використання електронних судових повісток.

Чинним процесуальним законодавством передбачено створення єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, яка забезпечує обмін документами (надсилання та отримання доку-

ментів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу в судовому засіданні в режимі відеоконференції. Крім того, з використанням цієї системи визначається суддя або колегія суддів для розгляду конкретної справи.

Е-бізнес становить собою будь-яку підприємницьку діяльність (виробництво робіт, товарів, послуг; управління фінансовими, енергетичними, матеріальними, трудовими ресурсами), що здійснюється з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. При веденні е-бізнесу всі угоди, фінансові та торговельні транзакції проводяться за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. До основних видів такої комерційної діяльності можна віднести інтернет-біржі, аукціони, каталоги товарів і послуг, електронне управління закупівлями, інтернет-платіжні системи, інтернет-банкінг, інтернет-магазини, інформаційний бізнес в Інтернеті, інтернет-франчайзинг, інтернет-лізинг тощо. Складовою е-бізнесу слід уважати електронну торгівлю як господарську діяльність у сфері електронної купівлі-продажу, реалізації товарів дистанційним способом покупцю через учинення електронних правочинів із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (Закон України «Про електронну комерцію» від 03.09.2015).

Е-освіта – форма отримання освіти, що здійснюється з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Одним зі складників е-освіти є *дистанційне навчання*.

Е-здоров'я – система управління медициною на будь-яких рівнях (державному чи регіональному), ланках (первинна, вторинна, тощо), що ґрунтується на інформаційно-телекомунікаційних технологіях та за допомогою якої забезпечується створення, збереження, обмін інформацією в електронній формі для реалізації всього комплексу надання медичної допомоги населенню. Складовою частиною е-здоров'я є медична інформаційна система, яка забезпечує реєстрацію користувачів, автоматичне розміщення, отримання й передання інформації і документів щодо надання медичних послуг, користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет через прикладний програмний інтерфейс. До складових елементів е-здоров'я можна також віднести електронний реєстр пацієнтів, автоматизовану базу даних медичних, фармацевтичних та науково-педагогічних працівників сфери управління МОЗ України, е-медицина.

Е-культура – форма культури, що передбачає стимулювання та мотивування поширення здобутків у сфері культури за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Основним складником е-культури є е-бібліотека, яка сприяє створенню в електронній формі культурних цінностей, їх збереженню та забезпеченню широкого доступу.

На сьогодні кожен із названих елементів електронного урядування отримав так чи інакше своє правове закріплення та організаційне забезпечення.

6.9.3. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»

Використання інформаційно-комунікаційних технологій в усіх сферах державного та суспільного життя є основною ознакою інформаційного суспільства. Новий тип держави заснований на технології інформаційно-комунікаційних систем прийнято називати електронною державою. Е-держава підтримує діяльність законодавчої влади (е-парламент), виконавчої влади (е-уряд) та судових органів (е-суд) за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Поняття е-урядування та е-демократія є перехресними, але не тотожними. Для їх розмежування доречним буде виокремлення двох складових застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій у розбудові інформаційного суспільства – «демократичну» (е-демократія) та «адміністративну» (е-урядування). У «демократичній» складовій (е-демократія) превалюють комунікації «знизу-вгору», тобто громадяни певним чином впливають на функціонування держави, отримують інформацію від державних службовців, контролюють їх діяльність і на основі цього беруть участь в ухваленні політичних рішень. Виділяють такі складові е-демократії, як електронний парламент, електронне законодавство, електронне посередництво, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні петиції, електронні опитування тощо. Вони застосовуються з метою посилення демократичних процесів, що відбуваються в державі, для залучення більшого кола громадськості в ухвалення державних

рішень, посилення прозорості та підзвітності в діяльності органів публічної влади.

Саме такий підхід до «електронної демократії» був покладений в її розуміння як форму суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу ухвалення рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу ухвалення рішень («Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р.).

І навпаки, «адміністративна» складова (е-урядування) стосується відносин «зверху-донизу», до них належать надання адміністративних послуг в електронній формі, забезпечення електронної взаємодії між суб'єктами управління тощо.

Запитання і завдання

1. Які ознаки притаманні інструменту публічного адміністрування?
2. Які існують інструменти публічного адміністрування?
3. За якими правилами суб'єкти публічної адміністрації підбирають інструменти публічного адміністрування?
4. Яке юридичне значення має нормативний акт суб'єкта публічного адміністрування?
5. Здійсніть класифікацію нормативних актів.
6. Які вимоги висуваються до нормативних актів?
7. Які існують підстави для визнання нормативного акта протиправним?
8. За якими критеріями може бути здійснено класифікаційний розподіл адміністративних актів?

9. Чим відкликання адміністративного акта відрізняється від його скасування?

10. Схарактеризуйте стадії процедури ухвалення (видання) адміністративного акта.

11. Назвіть підстави визнання адміністративного акта недійсним. Які наслідки такого рішення?

12. Які підстави розмежування адміністративних і приватноправових договорів?

13. Які вимоги висуваються до адміністративних договорів? Які наслідки їх недотримання?

14. Які підстави визнання адміністративного договору нікчемним?

15. Що розуміється під актом планування, і чим він відрізняється від адміністративних актів, нормативних актів та адміністративних договорів?

16. За якими критеріями можна класифікувати плани в діяльності суб'єктів публічного адміністрування?

17. Назвіть зміст методів публічного адміністрування.

18. У чому полягає особливість контролю як інструменту публічного адміністрування?

19. У чому полягає зміст електронного урядування як форми організації державного управління?

20. Визначте та схарактеризуйте основні складові елементи е-урядування.

21. Як співвідносяться між собою е-урядування та е-демократія?

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. Коломоєць. Київ: Істина, 2012. 528 с.

2. Афанасьєв К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : дис… канд. юрид. наук : 12.00.07. Луганськ, 2002. 191 с.

3. Барікова А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 224 с.

4. Біла В. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2011. 192 с.

5. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

6. Горбулін В., Грицяк Н., Семенченко А. та ін. Електронне урядування: підручник / за заг. ред.проф. Ю. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. 352 с.

7. Дубов Д. Основи електронного урядування: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 176 с.

8. Завальна Ж. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 29 с.

9. Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

10. Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017. 214 с.

11. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

12. Патерило І. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2015. Випуск 31. Том 3. С. 10-14.

13. Скворцов С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : дис… канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2005. 229 с.

14. Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

15. Грицяк Н. В. Електронна демократія як механізм політичної взаємодії : навч.-метод. рек. / Н.В. Грицяк, С.Г. Соловйов. Київ: НАДУ, 2013. 44 с.

16. Електронне урядування: підручник / за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка ; наук. ред. проф. Н.В. Грицяк, проф. А.І. Семенченка. Київ: НАДУ, 2014. 352 с.

17. Битяк Ю., Гаращук В., Богуцький В. та ін. Адміністративне право України : підручник. Харків: Право, 2010. 624 с.

Розділ 7
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА[1]

7.1. Розуміння адміністративної процедури

7.1.1. Поняття та ознаки адміністративної процедури

Термін «процедура» походить від лат. procedo, що означає «проходжу, просуваюсь».

Сучасна юридична природа адміністративної процедури базується:

- на положеннях Конституції України, які зокрема констатують потребу для органів публічної адміністрації: діяти відповідно до певного порядку (процедури) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); належним чином, відповідно до певного порядку (процедури) реагувати на індивідуальні чи колективні звернення і, як наслідок, надавати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);
- на концепції адміністративної реформи України[2];
- на теоретичних напрацюваннях українських адміністративістів, які стосуються обґрунтування самої ідеї адміністративних процедур та їх місця в системі адміністративного права й адміністративного процесу.

Виокремлюються три складники адміністративного процесу:

1) адміністративно-судовий процес, у межах якого здійснюється розгляд публічних правових конфліктів в адміністративних судах;

2) адміністративно-управлінський процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації;

3) адміністративно-юрисдикційний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу[3].

---

[1] За загальною редакцією д.ю.н., професора, Заслуженого діяча науки і техніки України, член-кореспондента Національної академії правових наук України С. Стеценка.

[2] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Затверджено Указом Президента України від 22 липня 1998 р. №810.

[3] Стеценко С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2011. С. 258-259.

При цьому адміністративно-управлінський процес реалізується саме через адміністративні процедури, які впорядковують діяльність органів публічної адміністрації з вирішення конкретних адміністративних справ.

Ознаками адміністративної процедури є такі:

- базується на нормах чинного законодавства;
- визначає порядок розгляду адміністративних справ;
- упорядковує повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування;
- спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів фізичної та юридичної особи;
- завершується ухваленням адміністративного акта.

Особливість сучасного розуміння сутності адміністративних процедур полягає в тому, що, незважаючи на їх соціальну важливість і затребуваність, наразі в Україні ще не ухвалено єдиного нормативно-правового акта рівня Закону, який би врегульовував ці питання. Існує декілька альтернативних законопроектів, зокрема і проектів кодифікованих нормативно-правових актів. Водночас найбільш дотичними до проблематики правового регулювання адміністративних процедур вважаються закони України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян», від 6.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги», від 19.05.2003 р. № 966-IV «Про соціальні послуги», від 20.03. 2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» тощо.

Отже, під адміністративною процедурою потрібно розуміти встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта.

7.2. Види адміністративних процедур

З урахуванням комплексного характеру адміністративних процедур і широкого спектру їх можливого застосування логічно постає питання виокремлення видів адміністративних процедур. Існує декілька критеріїв для їх класифікації.

1. Залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури, виокремлюють:

❖ ***заявні*** адміністративні процедури, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів.

Приклад: процедури, що виникають у зв'язку із заявою про надання адміністративної послуги.

❖ ***втручальні*** адміністративні процедури, які виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав.

Приклад: інспекційні процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

2. Залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють:

❖ ***прості*** адміністративні процедури, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру й ухвалити адміністративний акт.

Приклад: реєстрація за місцем проживання[1].

❖ ***складні*** адміністративні процедури, які потребують здійснення складних нелінійних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів тощо.

Приклад: порядок вибору особою лікаря, який надає первинну медичну допомогу, через подання декларації в електронній системі охорони здоров'я.

3. Залежно від кількості осіб, які претендують на отримання певного соціального результату, – одноособові (наприклад, призначення пенсії за віком) і *конкурсні* процедури.

Приклад: порядок проведення конкурсу з добору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції.

4. Залежно від сутності адміністративні процедури бувають: *реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні* тощо.

7.2.1. Реєстраційні процедури

У реаліях розбудови демократичної правової держави особливої важливості набувають реєстраційні процедури. Під ними розуміємо

[1] Правила реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 2.03.2016 р. № 207.

встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, в ході якої здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта.

Ключовими цілями реєстраційних процедур є такі:

- ✓ офіційне визнання певного права особи;
- ✓ офіційне визнання законності правових актів;
- ✓ засвідчення певного статусу фізичної чи юридичної особи;
- ✓ облік юридичних фактів.

Ознаками реєстраційних процедур є такі:

- ✓ це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування;
- ✓ множинність суб'єктів, правомочних здійснювати реєстраційну діяльність;
- ✓ множинність об'єктів реєстраційної діяльності;
- ✓ можливість оскарження рішення у передбачених законом випадках.

Основними об'єктами реєстраційних процедур є:

- ✓ події;
- ✓ речові права на нерухоме майно;
- ✓ цивільні стани;
- ✓ місце проживання чи перебування;
- ✓ іноземці та особи без громадянства;
- ✓ об'єкти, пов'язані зі здійсненням економічної діяльності;
- ✓ нормативно-правові акти, їх проекти тощо.

Базовими нормативно-правовими актами, положення яких урегульовують здійснення реєстраційних процедур у різних сферах суспільного життя, є закони України від 15.05.2003 р. № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», від 01.07.2010 р. № 2398-VI «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», від 01.07.2004 р. № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», від 22.02.2007 р. № 698-V «Про Державний реєстр виборців» тощо.

7.2.2. Дозвільні процедури

Попри відому теоретико-правову конструкцію, відповідно до якої громадянам, на відміну від суб'єктів публічного адміністрування, дозволено все, що прямо не заборонено законом, стосовно низки варіантів діяльності потрібно отримати дозвіл. Такого роду

ситуація зумовлена передусім особливим характером здійснюваної діяльності, що потенційно може завдати шкоди безпеці громадян та інтересам держави.

Під ***дозвільними процедурами*** слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, за результатами якої надаються дозволи на провадження певних видів діяльності та здійснення юридично значущих дій.

Ключовими цілями дозвільних процедур є: забезпечення безпеки громадян та інтересів держави; надання можливостей для реалізації певних прав особи, передусім у сфері економічної діяльності; унормування контролю за діяльністю, щодо якої суб'єктом публічного адміністрування надано дозвіл.

Ознаками дозвільних процедур є такі:

- це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування;
- множинність суб'єктів, правоможних надавати дозволи;
- множинність видів дозволів (ліцензія, сертифікат, спеціальний дозвіл, рішення, погодження тощо).

Приклад: порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної зброї; порядок видання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; порядок надання дозволу на розроблення проекту землеустрою; порядок видання посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами тощо.

Базовими нормативно-правовими актами, положення яких урегульовують здійснення дозвільних процедур у різних сферах суспільного життя, є закони України від 6.09.2005 р. № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», від 11.01.2000 р. № 1370-XIV «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», від 2.03.2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності», Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему».

Наостанок у цьому підрозділі зазначимо про важливий нормативно-правовий елемент запобігання негативним проявам у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, який стосується надання дозволів (корупційні дії, порушення термінів надання дозволу тощо). Мова йде про принцип мовчазної згоди, 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 в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову в його виданні не видано або не направлено[1]. Цей крок став більш ніж важливим елементом взаємодії та врівноваження держави й суспільства.

7.2.3. Інспекційні процедури

Сам термін «інспекція» походить від лат. inspectio – «огляд, розгляд». В умовах модернізації діяльності органів публічного адміністрування продовжують залишатись актуальними інспекційні процедури. За раніше наведеною класифікацією адміністративних процедур, вони належать до втручальних, оскільки виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації за наявності для цього правових підстав. Зазвичай інспекційні процедури виникають у ході контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Під ***інспекційними процедурами*** слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок втручальної контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає у здійсненні перевірки дотримання законів та інших нормативно-правових актів.

Важливо зазначити, що Закон України від 17.03.2011 р. №3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» у ст. 17, відмежовуючи служби, агентства та інспекції як варіанти центральних органів виконавчої влади, зазначає, що в разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

В Україні існують 4 центральних органи виконавчої влади – інспекції:

- Державна архітектурно-будівельна інспекція України;
- Державна екологічна інспекція України;
- Державна інспекція ядерного регулювання України;
- Державна інспекція енергетичного нагляду України.

[1] Ст. 1 Закону України від 6.09.2005 р. № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Ключовими цілями інспекційних процедур є: запобігання вчиненню правопорушень з боку об'єкта перевірки; належне реагування на звернення фізичних та юридичних осіб з приводу ймовірних порушень чинного законодавства в діяльності об'єкта перевірки; самостійне виявлення порушень чинного законодавства в діяльності об'єкта перевірки;

Ознаками інспекційних процедур є такі: це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування; ініціюються самими суб'єктами публічного адміністрування чи є реакцією на звернення фізичних або юридичних осіб; передусім реалізуються за допомогою перевірок, обстежень, ревізій; можуть реалізовуватись у плановому чи позаплановому порядку; наявна можливість втручатись в оперативно-господарську діяльність об'єкта перевірки.

З метою послаблення тиску на бізнес і підприємницьку діяльність та пожвавлення економічної активності було ухвалено Закон України від 03.11.2016 р. № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де серед іншого зазначено про встановлення до 31.12.2018 р. мораторію на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

7.2.4. Процедури притягнення до адміністративної відповідальності

КУпАП передбачає, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, 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. Виходячи з цього, доцільно орієнтуватись на процедуру притягнення особи до адміністративної відповідальності.

У тих випадках, коли йдеться про неефективність заходів адміністративного попередження, заходів адміністративного припинення щодо поведінки певної особи, що призводить до порушення чинних правил і норм, на перший план виходить адміністративна відповідальність. Її доречно сприймати як намагання з боку держави вплинути на ситуацію, за якої та чи інша фізична або юридична особа порушує встановлені державою норми адміністративного

права. Метою такого впливу є виховання особи, яка вчинила правопорушення, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. Для реалізації такого впливу держава легітимно застосовує апарат примусу, використовує певні матеріальні ресурси, у цілому реалізує норми права, що регламентують процедури притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність є одним із варіантів юридичної відповідальності взагалі. Слід відзначити, що в суспільному житті зазначений вид відповідальності є найбільш часто вживаним. У відсотковому вимірі, у порівнянні з кримінальною та цивільно-правовою відповідальністю, адміністративна застосовується в державі найчастіше. Щороку в державі фіксується декілька мільйонів випадків притягнення до адміністративної відповідальності. Це пов'язано як із широтою регулювального спектру норм адміністративного права, так і з відносною простотою притягнення до відповідальності та накладення адміністративних стягнень.

Отже, процедури притягнення до адміністративної відповідальності – це встановлений чинним законодавством порядок втручальної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що полягає в точному неухильному дотриманні порядку розгляду справ щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

7.3. Принципи адміністративної процедури

7.3.1. Система принципів адміністративної процедури. Загальні принципи адміністративної процедури

У межах вивчення адміністративних процедур важливого значення набувають питання щодо їх принципів. Термін «принцип» походить від лат. principium – «основа, начало». Під принципами адміністративних процедур слід розуміти ключові базові ідеї, які лежать в основі здійснення процедурної діяльності, характеризуються універсальністю та визначають спрямованість дій суб'єктів публічного адміністрування.

Станом на сьогодні, коли наявною є нормативно-правова база здійснення адміністративних процедур, існують декілька проектів комплексних законодавчих актів, присвячених виключно унормуванню цих питань, є всі підстави говорити про можливість і доцільність формулювання системи принципів та класифікації адміністративних процедур.

Передусім зазначимо, що доцільно принципи адміністративних процедур поділяти на дві групи – *загальні* та *спеціальні*. Перша група відбиває теоретико-методологічну належність адміністративних процедур до адміністративного права й адміністративного процесу, натомість друга акцентує увагу на загальних закономірностях самих адміністративних процедур, їх особливостях і характерних рисах.

До загальних принципів адміністративних процедур потрібно віднести такі:

✓ *верховенства права* – основоположний принцип здійснення адміністративних процедур, закріплений у ст. 8 Конституції України;

✓ *пріоритетності прав і свобод людини* – передбачає обов'язок суб'єкта публічного адміністрування в конкретній ситуації, у кожному випадку виходити передусім з найбільш прийнятного для заявника рішення;

✓ *законності* – формування та здійснення адміністративних процедур мають будуватись на суворій відповідності вимогам чинного законодавства;

✓ *системності* – держава намагається створити чітку та зрозумілу систему адміністративних процедур, елементами якої є суб'єкт публічного адміністрування, до якого має можливість звертатися фізична чи юридична особа; нормативно-правові акти, що врегульовують порядок здійснення адміністративної процедури; адміністративний акт, який видається за результатами розгляду заяви; зміст і цільове призначення адміністративної процедури тощо;

✓ *неупередженості та безсторонності адміністративної процедури* – при вирішенні адміністративної справи не допускається будь-яка неправомірна заінтересованість суб'єкта публічного адміністрування в результатах такого розгляду. Це означає, що посадова особа, уповноважена розглядати індивідуальну справу, не має виявляти будь-яку упередженість або особисті переконання, а також свідчить про відсутність можливості будь-якого правомірного сумніву щодо безсторонності й незалежності такого органу. Гарантією реалізації цього принципу може бути обов'язок посадової чи службової

особи заявити самовідвід, якщо вона має або може мати особисту, пряму чи опосередковану (непряму) заінтересованість у результатах розгляду та/або вирішення адміністративної справи або за наявності інших обставин, які викликають або можуть викликати сумнів у неупередженості адміністративного органу;

✓ *оптимізації адміністративних процедур* – адміністративна процедура здійснюється найменш витратним, найбільш економним шляхом;

✓ *правової визначеності* – зводиться до ясності й недвозначності практики здійснення адміністративних процедур, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці й неминуче призводить до сваволі;

✓ *підконтрольності* – полягає в існуванні в державі системи контрольних органів і відповідних механізмів, які дозволяють ефективно контролювати порядок здійснення адміністративних процедур і за потреби коригувати дії безпосередніх виконавців;

✓ *презюмованої правомірності правової позиції* заявника – принцип, відповідно до якого особа, яка подає заяву, вважається такою, що має нормативно визначені підстави для можливості звернення, а розгляд індивідуальної справи та підготовка адміністративного акта відбуваються з акцентом на сутність викладеного прохання заявника. Відповідно всі сумніви щодо правомірності правової позиції заявника мають тлумачитися на його користь.

7.3.2. Зміст спеціальних принципів адміністративної процедури

Виокремлення спеціальних принципів адміністративної процедури передусім базується на Резолюції Ради Європи (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи від 28.09.1977 р.). Саме тому більша частина сформульованих нижче принципів як першоджерело базується на сутності й коментуванні принципів, зазначених у Резолюції[1].

Україна є членом Ради Європи з 1995 р. У преамбулі Резолюції зазначено: ураховуючи, що незалежно від відмінностей в адміністративних і правових системах держав-членів, переважно було

[1] Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. Тимощук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

досягнуто згоди щодо фундаментальних принципів, на яких мають базуватися адміністративні процедури, і особливо це стосується потреби забезпечення справедливості у відносинах між особою та адміністративними органами.

Пояснювальна ж записка Резолюції містить положення, відповідно до яких однією з характерних рис розвитку сучасної держави є постійне зростання важливості діяльності публічної адміністрації. З самого початку цього століття органи публічної влади додатково до свого традиційного завдання гарантувати законність і порядок додали ще широке коло різних дій, спрямованих на забезпечення добробуту громадян і сприяння розвитку соціальних і матеріальних умов життя суспільства. Результатом такого розвитку є те, що адміністративні процедури частіше впливають на особу.

Отже, у різних державах було докладено зусилля для вдосконалення процедурних відносин між громадянином і адміністрацією з метою прийняття правил, які забезпечать справедливість у стосунках між громадянами й адміністративними органами.

Принцип рівності перед законом. Цей принцип випливає з положень ст. 24 Конституції України, де зазначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Принцип рівності перед законом має створювати для суб'єктів публічного адміністрування рівні умови для реалізації прав заявників. Водночас закріплення дії цього принципу передбачає формування спеціальних процедурних правил.

Юридичною основою для цього є:

- по-перше, екстраординарність обставин (скажімо, загроза життю, втрата власності тощо);
- по-друге, наявність спеціальних правових статусів заявників – інвалідів, учасників АТО тощо;
- по-третє, наявність адміністративно-правових режимів, зокрема секретності.

Принцип доступу до інформації. Цей принцип полягає в можливості особи ефективно використовувати своє право бути вислуханою через надання їй доступу до відповідних чинників, на яких базується адміністративний акт. Термін «чинники» було прийнято для того, щоб залучити відповідні факти разом зі вказівками на правову основу адміністративного акта. «Наявні чинники» – це чинники, що є в розпорядженні адміністрації на час, коли здійснено запит, які можуть бути передані відповідній особі в тій формі, в якій вони

були у справі, крім кодованої інформації (наприклад такої, що зберігається в комп'ютері і яку слід перетворити у форму, придатну для прочитання).

Інформація має надаватися, якщо відповідна особа спеціально вимагає її. Але це не перешкоджає надавати інформацію в усіх випадках. Сферу застосування принципу було обмежено ще не завершеними справами. Звичайно, відповідна особа може мати потребу в доступі до інформації й після ухвалення адміністративного акта – наприклад, з метою його перегляду, і цей принцип цього не виключає.

Право на допомогу та представництво. Сутність цього принципу – надати зацікавленій особі можливість отримати допомогу або бути представленою в адміністративній процедурі, при цьому зрозуміло, що особа завжди вільна вести справу сама, якщо бажає. Принцип не стосується зобов'язання відповідної особи самостійно виконувати певні дії в ході процедури або брати участь у певних фазах такої процедури. Слід зазначити, що цей принцип не стосується характеру допомоги чи представництва, тобто кваліфікації або умов помічника чи юридичного представника. Він також не стосується надання безплатної правової допомоги, тобто надання відповідним особам за публічні кошти юридичної допомоги або консультації у зв'язку з процедурою в адміністративному органі.

Право бути вислуханим. Згідно з основною ідеєю резолюції Ради Європи (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» – досягнути найвищого можливого ступеня справедливості у відносинах між адміністрацією та особою – такий принцип передбачає, що відповідній особі надається можливість бути вислуханою в ході адміністративної процедури: вона може надати факти та аргументи, і там, де це прийнятно, висунути докази. Відповідна особа матиме змогу взяти участь у процедурі щодо адміністративного акта й захистити свої права, свободи та законні інтереси. Цей принцип застосовується тільки щодо адміністративних актів, які за своїм характером несприятливо впливають на права, свободи або інтереси відповідної особи. Якщо рішення має бути ухвалено за отриманою заявою особи й передбачається її повне задоволення, то немає потреби в наданні права бути вислуханим.

Ефективність, оперативність (розумні строки). Цей принцип адміністративних процедур передбачає максимальний результат за мінімальний термін часу (ефективність). Ключова ідея

полягає в тому, що адміністративний акт як результативний документ має бути отримано до того часу, поки не настали обставини (факти), за яких втрачається сенс у зверненні особи, здійсненні адміністративної процедури, отриманні адміністративного акта. Що стосується розумного строку, то йдеться про термін, який є мінімально необхідним для вирішення індивідуальної адміністративної справи, з приводу якої здійснюється адміністративна процедура.

Умотивованість рішення. Якщо адміністративний акт за своїм характером негативно впливає на права, свободи чи інтереси відповідних осіб, уважається необхідним (особливо через можливу апеляцію), щоб такий акт був мотивований. Інакше відповідна особа не матиме змоги вирішувати, чи доцільно оскаржувати такий акт. Питання про те, наскільки докладним має бути мотивування та як його слід здійснювати, залишається за адміністрацією, що визначатиме обсяги такого мотивування відповідно до характеру адміністративного акта, ураховуючи мету викладу мотивів, яка полягає в наданні відповідній особі можливості оцінити цей акт.

Один із засобів інформування про мотиви – їх викладення в акті або документі, за допомогою якого такий акт доводиться до відповідної особи. Інший шлях задовольнити потреби відповідної особи – надати їй за запитом пояснення мотивів. З цією метою принцип передбачає можливість повідомлення відповідній особі мотивів пізніше за її запитом. Таке передання здійснюється в письмовій формі й надається в розумний строк. «Розумний строк» залежить від строкових обмежень щодо подання апеляції.

Ефективний засіб захисту. Цей принцип констатує, що для забезпечення ефективного захисту прав відповідних осіб адміністративний акт, який несприятливо впливає на їхні права, свободи або інтереси, має супроводжуватися інформацією про чинні засоби правового захисту від нього. Резолюція враховує тільки ті адміністративні акти, які надано в письмовій формі. Це здійснено з метою уникнення складності застосування щодо інших актів (наприклад, актів в усній формі й тих, які відомі в деякий країнах як «імпліцитні акти»). Цей принцип не охоплює особливих засобів правового захисту проти адміністративних актів, які можуть існувати, як-от апеляція до конституційного суду або звернення до таких органів, як парламентський омбудсмен, до компетенції яких не входить зміна рішення.

7.4. Учасники адміністративної процедури

Аналіз адміністративних процедур не буде повним без належної уваги до питань їх учасників, тобто осіб, які безпосередньо реалізують свої права чи обов'язки в межах правових відносин, що складаються під час здійснення адміністративної процедури.

Доцільно виокремити чотирьох можливих учасників адміністративних процедур:

1) адміністративний орган;
2) адресат (зокрема заявник);
3) зацікавлені особи;
4) представники.

Даючи загальне визначення, зазначимо, що ***учасник адміністративної процедури*** – це особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, та бере участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів.

Зауважимо, що інтереси ці бувають часто різними, що зумовлено різною метою самої участі в суспільних відносинах, що виникають у ході адміністративної процедури. За таких умов урівноваження різних інтересів відбувається за рахунок чіткого формулювання положень чинного законодавства, що врегульовує порядок здійснення адміністративних процедур і правовий статус їх учасників.

Для того щоб бути учасником адміністративної процедури, особа (в широкому розумінні – і фізична, і юридична, і сам адміністративний орган) повинна мати адміністративну правосуб'єктність, що своєю чергою складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності.

Адміністративна правосуб'єктність учасника адміністративної процедури – це здатність учасника мати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, що містяться в нормах адміністративного права. Поряд із тим правоздатність учасника адміністративної процедури – це його здатність мати права та обов'язки. Говорячи про громадян, зазначимо, що вона виникає з народженням громадянина та припиняється з його смертю. Своєю чергою в більшості юридичних осіб адміністративна правоздатність виникає від моменту державної реєстрації, а припиняється – від моменту ліквідації.

Адміністративна дієздатність учасника адміністративної процедури – це його здатність своїми діями реалізовувати надані права й виконувати покладені на нього обов'язки. Важливо зазначити, що на відміну від правоздатності (яка виникає відразу і в повному обсязі), набуття та обсяг адміністративної дієздатності у громадян залежать від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників. Адміністративна дієздатність юридичних осіб виникає одночасно з правоздатністю, тобто в момент державної реєстрації як суб'єкта права.

7.4.1. Адміністративний орган

Адміністративний орган – це учасник адміністративної процедури, суб'єкт публічного адміністрування, уповноважений здійснювати владні (виконавчі та розпорядчі) функції щодо розгляду та вирішення адміністративних справ і видання адміністративного акта.

Відповідно до адміністративного права важливо орієнтуватись у правовому статусі адміністративного органу, основу якого складають його адміністративні обов'язки і права.

Основними адміністративними обов'язками адміністративного органу як обов'язкового учасника адміністративної процедури є такі:

✓ забезпечення надання в приміщеннях, призначених для особистого прийому, інформації, потрібної для звернення особи до адміністративного органу без сторонньої допомоги (інформаційні буклети, зразки документів, відомості про місце розташування структурних підрозділів тощо);

✓ своєчасне залучення до адміністративної процедури адресата (адресатів);

✓ роз'яснення учасникам адміністративної процедури їх прав і обов'язків, сприяння реалізації таких прав і обов'язків;

✓ забезпечення доступу учасникам адміністративної процедури до матеріалів адміністративної справи, надання їм інформації про стан розгляду адміністративної справи, зокрема за їх зверненням;

✓ захист інформації про особисте та сімейне життя учасників адміністративної процедури;

✓ забезпечення збереження охоронюваної законом інформації, зокрема такої, що становить державну або іншу таємницю;

✓ підготовка та видання адміністративного акта за результатами розгляду адміністративної справи;

✓ повідомлення суб'єктом звернення заінтересованій особі результатів розгляду адміністративної справи;

✓ роз'яснення порядку і строків оскарження адміністративного акта, ухваленого за результатами розгляду адміністративної справи.

З питань адміністративних процедур дозволяє виокремити такі ***права адміністративного органу:***

➢ отримувати від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб документи та відомості, необхідні для розгляду й вирішення адміністративної справи;

➢ самостійно визначати безпосередніх виконавців адміністративної процедури та осіб, що готуватимуть проект адміністративного акта;

➢ залучати до участі в адміністративному провадженні інших учасників, які можуть дати пояснення по суті адміністративної справи;

➢ ініціювати призначення та проведення експертизи, якщо це потрібно для вирішення адміністративної справи;

➢ використовувати технічні засоби для фіксації окремих процедурних дій.

7.4.2. Адресат (зокрема заявник)

Стосовно *заявних адміністративних процедур* адресат (зокрема заявник) є найбільш зацікавленою особою. Це пов'язано з тим, що в межах адміністративної процедури він реалізує свій приватний інтерес.

Відмінності цих двох учасників адміністративної процедури (адресат і заявник) полягають у тому, що перший є особою, стосовно якої ухвалюється адміністративний акт за ініціативою адміністративного органу. Фактично на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків саме адресата спрямовано адміністративний акт.

Сам адресат не є ініціатором адміністративної процедури. Заявник же є особою, яка звертається із заявою до адміністративного органу, тобто ініціює заявну адміністративну процедуру – через заяву реалізує своє суб'єктивне право, передбачене положеннями чинного законодавства.

Адресатами адміністративних процедур можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Фізичні особи можуть бути: а) громадянами України; б) іноземцями; в) особами без громадянства.

Загалом же варто зазначити, що ***адресат*** – це учасник адміністративної процедури, на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків якого спрямовано адміністративний акт.

Правовий статус адресата свідчить про такі основні належні йому ***права****:*

- брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника;
- бути вислуханим з питань, що є предметом адміністративної процедури, – надавати пояснення в письмовій, усній чи іншій формі, надавати докази, заперечення проти пояснень, доводів, а також клопотань інших учасників адміністративної процедури;
- отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративної процедури, реалізації своїх прав і обов'язків;
- знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, робити з неї виписки та копії, зокрема з використанням технічних засобів, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, ухвалені під час здійснення адміністративної процедури;
- подавати клопотання про відвід посадової або службової особи адміністративного органу, яка розглядає адміністративну справу, а також відвід осіб, які сприяють розгляду справи;
- на залучення до адміністративного провадження інших учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;
- на витребування документів або відомостей;
- на призначення експертизи;
- на зупинення адміністративного провадження;
- на поновлення адміністративного провадження;
- на продовження строків адміністративного провадження;
- бути поінформованим про результати вирішення справи;
- на отримання примірника адміністративного акта;
- оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу.

Також адресат як учасник адміністративної процедури ***зобов'язаний***:

✓ подавати у випадках, передбачених законом, документи та інші докази, потрібні для здійснення адміністративного провадження; своєчасно повідомляти адміністративному органу про

неможливість прибуття за запрошенням адміністративного органу із зазначенням причини;

✓ своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну свого місця проживання (місце перебування) та контактні дані.

Своєю чергою під заявником слід розуміти учасника адміністративної процедури, який у процесі реалізації свого суб'єктивного права є ініціатором адміністративної процедури. Попри певні відмінності цілей адресата та заявника їх правовий статус у контексті можливих прав та обов'язків у межах адміністративної процедури є доволі подібним.

7.4.3. Заінтересовані особи

У ході здійснення адміністративної процедури потенційно може існувати ситуація, за якої очікуваний адміністративний акт як результат розгляду адміністративної справи може вплинути не тільки на адресата чи заявника, але й на інших осіб. У таких випадках доцільно говорити про так званих заінтересованих осіб. Фактично адміністративний акт може зачіпати законні інтереси таких осіб. Звідси й сама назва цієї категорії учасників адміністративної процедури.

Заінтересовані особи – це учасники адміністративної процедури, які вступають в адміністративну процедуру за власною ініціативою чи ініціативою адміністративного органу через потенційно можливий вплив адміністративного акта на їх правовий статус. Варто підкреслити, що на відміну від інших учасників адміністративної процедури заінтересовані особи не є автоматичними учасниками такої процедури, вони або виявляють для цього своє бажання, або долучаються до адміністративної процедури через ініціативу адміністративного органу чи заявника. Будь-яка фізична та/або юридична особа може клопотати про отримання статусу заінтересованої особи за власною ініціативою. Факт надання фізичній або юридичній особі статусу заінтересованої зазначається в матеріалах адміністративної справи.

7.4.4. Представництво в адміністративній процедурі

Реалії сьогодення та правові можливості, надані чинним законодавством, дозволяють заявнику, адресату, заінтересованій особі бути як у ролі самостійного учасника адміністративної процедури,

так і скористатись можливостями представництва. Основними причинами того, що учасник адміністративної процедури використовує представника, є такі: недієздатність особи, а відтак неможливість самостійно вчиняти юридично значущі дії; хвороба чи відрядження, що роблять неможливою самостійну присутність учасника адміністративної процедури під час розгляду адміністративної справи; пряма вимога чинного законодавства (батьки неповнолітніх дітей, опікуни, піклувальники тощо).

Положення нормативно-правової бази з питань представництва, а також проекти базового законодавчого акта з проблематики адміністративних процедур свідчать про таке: зазвичай представник особи бере участь в адміністративній справі на підставі угоди, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, установлених законодавством.

Представником особи може бути адвокат або будь-яка інша дієздатна особа, повноваження якої на участь в адміністративному провадженні посвідчені відповідними документами. Інтереси юридичної особи відповідно до установчих документів такої особи чи закону представляє її керівник або інша особа, яка діє в межах наданих їй повноважень. Уповноваження на представництво за клопотанням особи (довірителя) може здійснюватися також через внесення адміністративним органом відповідного запису в матеріали справи. Одна особа не може бути одночасно представником заявника і заінтересованої особи та бути одночасно свідком, експертом, спеціалістом чи перекладачем у провадженні.

Представник суб'єкта звернення або заінтересованої особи під час адміністративної процедури має право вчиняти лише ті процедурні дії, право на вчинення яких має суб'єкт звернення або заінтересована особа, яку він представляє, та здійснювати відповідно до законодавства інші повноваження, зумовлені у виданій йому довіреності або визначені договором чи законом.

Представник зобов'язаний діяти в інтересах суб'єкта звернення або заінтересованої особи добросовісно й розумно, не перевищуючи своїх повноважень. Повноваження представника суб'єкта звернення або заінтересованої особи чинні протягом строку, зазначеного в довіреності або угоді. До закінчення цього строку повноваження представника можуть бути припинені в порядку та випадках, установлених цивільним законодавством.

7.5. Стадії адміністративної процедури. Ініціювання та початок провадження

Будь-яке правове явище доцільно розглядати як загалом, так і частинами, що дає можливість якісного усвідомлення цих складових, їхніх взаємозв'язків, послідовності та впливу на формування кінцевого результату. Не є винятком і адміністративна процедура, яка, з огляду на її сутність і багатоплановість, є сукупністю певних складників. Також слід розуміти, що сам термін «адміністративна процедура» є певного роду узагальненням, яке містить ту саму сукупність складових частин, що лише у взаємодії, у певній послідовності виникнення, зміни та припинення призводить до функціонування певного організаційно-правового механізму. Без сумніву, дрібніші частини заявної адміністративної процедури будуть, скажімо, відрізнятися від складників втручальної адміністративної процедури. Водночас, розуміючи та підкреслюючи, що всі зазначені варіанти – це все ж таки варіанти адміністративних процедур, постає питання щодо аналізу складових частин цього правового феномену. Передусім цими складниками є стадії адміністративної процедури.

Стадії адміністративної процедури – це послідовно взаємозамінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративної процедури.

Стадіям адміністративної процедури властиві такі ***ознаки***:

✓ це сукупність логічно пов'язаних дій адміністративного органу; вони завершуються досягненням певної поточної мети;

✓ є неоднаковими за кількістю та переліком учасників адміністративної процедури;

✓ складаються з певних етапів та безпосередніх дій.

Доцільно виокремлювати такі ***стадії*** *адміністративної процедури*:

1) підготовка справи до розгляду;

2) розгляд і вирішення справи;

3) оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб;

4) перегляд адміністративного акта.

7.5.1. Підготовка справи до розгляду

Адміністративна процедура ініціюється за заявою особи щодо забезпечення реалізації та захисту своїх прав і законних інтересів, а також виконання визначених законом обов'язків (заявна адміністративна процедура); за ініціативою адміністративного органу в порядку здійснення ним контрольних повноважень (втручальна адміністративна процедура).

Заява подається в усній чи письмовій формі. Усна заява викладається заявником під час особистого прийому і фіксується з дотриманням вимог посадовою чи службовою особою адміністративного органу, яка проводить особистий прийом, та підписується заявником. Письмова заява подається адміністративному органу особисто заявником або через представника, повноваження якого оформлені відповідно до законодавства, або надсилається поштою, зокрема електронною, чи з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку. Заява, що подається у формі електронного документа, має відповідати вимогам законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Форма заяви має бути максимально спрощеною, і вона, як правило, викладається на бланку (в анкеті, формулярі).

Заява подається адміністративному органу, до повноважень якого належить вирішення порушених у ній питань. Заява подається разом із документами, необхідними для її розгляду, або їх копіями. Після вирішення адміністративної справи, що розглядається за заявою, оригінали документів повертаються заявникові, якщо інше не передбачено законом. Якщо заява подається представником особи, до неї додаються документи, які підтверджують його повноваження.

Заява підлягає реєстрації відповідно до правил діловодства в день її надходження до адміністративного органу. Реєстрація заяви, переданої у формі електронного документа, здійснюється з дотриманням вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Особі не може бути відмовлено в прийнятті та реєстрації заяви. Адміністративний орган видає або надсилає заявнику довідку із зазначенням дати й номера реєстрації його заяви, крім випадків, коли адміністративна справа вирішується невідкладно.

У разі коли заяву подано з порушенням установлених вимог або до неї не додано необхідні для її розгляду документи, адміністра-

тивний орган залишає заяву без руху та впродовж трьох робочих днів з дня її отримання, а під час особистого прийому – за наявності можливості – негайно вручає або надсилає заявникові письмове повідомлення про потребу усунення недоліків із зазначенням способу їх усунення, правових підстав для залишення заяви без руху та роз'ясненням порядку оскарження такого рішення.

7.5.2. Розгляд і вирішення справи

За своєю сутністю означена стадія може вважатись основною в межах адміністративної процедури, оскільки саме в ній здійснюється безпосереднє дослідження матеріалів адміністративної справи та ухвалення рішення. Це свого роду осердя всієї адміністративної процедури.

Залежно від виду адміністративної процедури (заявна чи втручальна) адміністративна процедура ***відкривається:*** з моменту отримання адміністративним органом, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушеного заявником питання, заяви, оформленої відповідно до вимог чинного законодавства; з моменту ухвалення рішення про відкриття провадження компетентним адміністративним органом за власною ініціативою або вчинення першої процедурної дії щодо учасника адміністративного провадження.

У межах цієї стадії виокремлюються певні процедурні етапи та конкретні дії. Під час розгляду та вирішення справи адміністративний орган зобов'язаний *перевірити достатність та обґрунтованість матеріалів у справі*, а в разі потреби: 1) витребувати додатково документи та відомості від інших суб'єктів публічного адміністрування; 2) залучити до участі в адміністративній процедурі адресата; 3) повідомити заінтересованим особам про відкриття адміністративної процедури та про їх право на участь у ній; 4) надати учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, зауваження та пояснення, довести інші обставини, що мають значення для вирішення адміністративної справи; 5) вирішити питання про залучення до участі у провадженні осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи.

У разі коли задоволення прохання заявника, висловленого під час *особистого прийому*, не потребує додаткових документів і відомостей, залучення інших учасників чи осіб до розгляду

адміністративної справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи, адміністративна справа може бути розглянута та вирішена невідкладно у присутності особи, крім випадку, коли негайне вирішення справи вплине на об'єктивність і законність рішення.

Стадія вирішення адміністративної справи фактично завершується, коли адміністративний орган, який розглядає заяву, доходить висновку, що всі матеріали, потрібні для об'єктивного, повного та всебічного аналізу обставин справи, у нього є, та відсутні перешкоди для підготовки підсумкового документа у справі, яким є адміністративний акт. Фактично ця стадія завершується *ухваленням управлінського рішення*.

7.5.3. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів і заінтересованих осіб

Завершальною стадією адміністративної процедури є ухвалення та оформлення адміністративного акта.

За своєю правовою сутністю ***адміністративний акт*** є документом, більш відомим на сьогодні в українській навчальній літературі як акт державного управління (акт публічного управління, управлінський акт). Проте незалежно від назви його роль і значення важко переоцінити. Фактично це те, заради чого приватна особа (заявник) ініціювала адміністративну процедуру в разі заявної процедури, чи підсумковий юридичний документ втручальної процедури, з яким адресат може погодитись чи його оскаржити. Адміністративний акт підлягає реєстрації адміністративним органом не пізніше ніж упродовж дня, що настає за днем його ухвалення.

Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи (осіб), якщо інше не передбачено законодавством або самим адміністративним актом. Доведення адміністративного акта до відома особи (осіб) здійснюється через його оголошення, вручення або надсилання акта поштою, зокрема електронною, чи передання з використанням інших засобів зв'язку.

Адміністративний акт, який стосується великої кількості осіб, може доводитися до їх відома через *офіційні друковані засоби масової інформації* із зазначенням сутності рішення, порядку ознайомлення та порядку оскарження.

Про вручення адміністративного акта особисто, надіслання на прохання особи поштою, зокрема електронною, чи з використанням інших засобів зв'язку особі або визначеним в акті виконавцям, а також про оприлюднення адміністративного акта у випадках, передбачених чинним законодавством, відповідно до правил діловодства позначається в матеріалах адміністративної справи.

7.5.4. Перегляд адміністративного акта

З метою реального забезпечення прав, свобод і законних інтересів заявників та інших учасників адміністративної процедури передбачено можливість перегляду адміністративного акта як підсумкового документа, що видається на підставі рішення в адміністративній справі. Найбільш показовими підставами для цього є нововиявлені обставини та оскарження адміністративного акта.

Особа має право подати заяву про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами, якщо:

✓ стали відомі нові істотні докази у справі, що не були й не могли бути відомі особі під час здійснення адміністративної процедури;

✓ рішенням суду, яке набрало законної сили, установлено, що адміністративний акт ухвалено внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган.

Заява про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами подається адміністративному органу, який видав адміністративний акт, або адміністративному органу, до компетенції якого належало б видання адміністративного акта на момент його перегляду. Заява про перегляд адміністративного акта подається впродовж одного місяця з моменту, коли стало відомо про вищевказані обставини.

Що ж стосується **скарги**, то право на адміністративне оскарження має будь-яка особа, яка вважає, що у зв'язку з виданням адміністративного акта чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси.

Скарга на адміністративний акт може бути подана впродовж 30 календарних днів після набрання ним чинності або впродовж 30 календарних днів з моменту, коли особа, права й законні інтереси якої зачіпає адміністративний акт, але яка не була залучена до адміністративного провадження, дізналася або мала була дізнатися про видання адміністративного акта.

Пропущений у зв'язку із хворобою, відрядженням чи з інших поважних причин строк подання скарги може бути продовжено суб'єктом розгляду скарги за зверненням оскаржувача. Адміністративне провадження за скаргою відкривається адміністративним органом з дня надходження скарги до суб'єкта розгляду скарги.

Адміністративний орган, до якого надійшла скарга, реєструє її та видає (надсилає) оскаржувачеві довідку із зазначенням дати й номера реєстрації скарги.

Суб'єкт розгляду скарги за результатами розгляду справи ухвалює одне з таких рішень:

- залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення;
- скасувати повністю або частково ухвалений адміністративний акт чи змінити оскаржуваний адміністративний акт, скасувати повністю або частково чи змінити процедурне рішення, ухвалити адміністративний акт, задовольнити скаргу повністю або частково;
- зобов'язати адміністративний орган видати відповідний адміністративний акт.

Питання для самоконтролю

1. Надайте визначення та наведіть ознаки адміністративної процедури.
2. Наведіть підстави для класифікації та вкажіть види адміністративних процедур.
3. У чому полягає сутність реєстраційних, дозвільних та інспекційних процедур?
4. Проаналізуйте процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності та процедури за заявою особи.
5. Проаналізуйте систему принципів адміністративної процедури та наведіть їх класифікацію.
6. У чому полягає сутність таких загальних принципів адміністративної процедури, як верховенство права, законність і системність?
7. Схарактеризуйте такі загальні принципи адміністративної процедури, як неупередженість і безсторонність, оптимізація адміністративних процедур, правова визначеність.
8. Викладіть основні ідеї таких загальних принципів адміністративних процедур, як підконтрольність, пріоритет прав і свобод людини, презюмована правомірність правової позиції заявника.

9. У чому полягає зміст таких спеціальних принципів адміністративної процедури, як рівність перед законом, доступ до інформації, право на допомогу та представництво?

10. Схарактеризуйте такі спеціальні принципи адміністративної процедури, як право бути вислуханим, ефективність, оперативність (розумні строки) та вмотивованість рішення.

11. Дайте визначення учасника адміністративної процедури. Схарактеризуйте адміністративний орган як учасника адміністративної процедури.

12. Проаналізуйте правовий статус адресата, заявника, заінтересованих осіб як учасників адміністративної процедури.

13. У чому полягає сутність представництва в адміністративній процедурі?

14. Підготовка справи до розгляду, розгляд і вирішення справи як стадії адміністративної процедури.

15. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб. Перегляд адміністративного акта.

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимощук. Київ: Факт. 2003. 496 с.

2. Бойко І., Зима О., Соловйова О. Адміністративна процедура: конспект лекцій / за заг. ред. І. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.

3. Коломоєць Т., Астахов Д. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: монографія. Запоріжжя. ЗНУ. 2011. 228 с.

4. Крупчан О., Перепелюк В. Адміністративні процедури на захисті приватних прав осіб: монографія. Київ. НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України. 2010. 207 с.

5. Миколенко О. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга. 2010. 336 с.

6. Овчарук С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації: монографія. Київ, 2014. 355 с.

7. Стеценко С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2011. С. 255-290.

8. Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

Розділ 8
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ[1]

8.1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг

8.1.1. Поняття адміністративної послуги

Сучасний стан українського суспільства характеризується зміною концептуальних підходів до визначення сутності держави. Якщо раніше державу розглядали як механізм забезпечення влади (фактично чиновників), то на сьогодні пріоритетним напрямком є створення умов, які забезпечують гідний рівень життя людини, адже правова демократична держава надає суспільству адміністративні послуги. Як доводить професор В. Авер'янов, *адміністративні послуги – це новий основний елемент взаємовідносин держави з людиною.* Ними слід вважати численні обов'язки державних органів щодо виконання різного роду дозвільно-реєстраційних дій за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб[2].

Уперше питання надання та регламентації адміністративних послуг в Україні набуло державного значення після видання Указу Президента України від 22.07.1998 р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». На розвиток положень цієї Концепції було ухвалено низку нормативних і програмно-організаційних документів, у яких питання адміністративних послуг набули практичного виміру. Одним з основних документів державної політики щодо реформування сфери надання адміністративних послуг стала схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Ключовим етапом у розвитку законодавства у сфері надання адміністративних послуг було ухвалення Закону України від 6.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги». З моменту набуття чинності цього нормативно-правового акта здійснюються

---

[1] За загальною редакцією д.ю.н., професора, Заслуженого юриста України О. Буханевича.

[2] Авер'янов В. Українське адміністративне право: черговий етап реформування. Українське адміністративне право. *Актуальні проблеми реформування*. Суми, 2000. С. 16-20.

різні заходи щодо формування якісної та доступної системи надання адміністративних послуг.

В умовах сьогодення надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг є першим основним складником предмета адміністративного права України.

Ст. 1 Закону від 6.09.2012 р. № 5203-VI визначає, що адміністративна послуга – це 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.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги» виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, установлюються:

- підстави для одержання адміністративної послуги;
- суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- граничний строк надання адміністративної послуги;
- перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги[1].

Також до адміністративних послуг Законом прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів і виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Варто відзначити, що в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначено, що дія цього акта поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг. На жаль, згідно з ч. 2 ст. 2 дія цього Закону не поширюється на відносини щодо: 1) здійснення державного нагляду (контролю); 2) метрологічного контролю і нагляду; 3) акредитації органів з оцінки

[1] Про адміністративні послуги: Закон від 6.09.2012 № 520.

відповідності; 4) дізнання, досудового слідства; 5) оперативно-розшукової діяльності; 6) судочинства, виконавчого провадження; 7) нотаріальних дій; 8) виконання покарань; 9) доступу до публічної інформації; 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; 12) набуття прав на конкурсних засадах; 13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу[1].

Адміністративні послуги у цих сферах надаються відповідно до спеціальних законів.

Приклад: адміністративні послуги у сфері здійснення державного нагляду (контролю), надаються відповідно до Закону України від 5 квітня 2007 р. № 877-V «*Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».*

8.1.2. Ознаки адміністративної послуги

Із законодавчого визначення можна виділити такі *ключові ознаки адміністративної послуги:*

✓ адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної чи юридичної особи;

✓ заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи;

✓ адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг;

✓ адміністративна послуга надається відповідно до закону.

Характеризуючи ці ознаки, можна зробити такі висновки:

➢ адміністративна послуга надається суб'єктом надання адміністративних послуг лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги;

➢ результатом розгляду заяви суб'єкта звернення є:

▪ рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності, внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців);

▪ адміністративний договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи;

[1] Закон від 6.09.2012 № 520.

- адміністративна послуга надається лише суб'єктом надання адміністративних послуг;
- надання адміністративної послуги є повноваженням органу державної або місцевої влади;
- повноваження органів публічної адміністрації та процедура з надання адміністративних послуг мають бути закріплені виключно законом.

8.1.3. Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері

В юридичній науці визначення категорії «послуга» має неоднозначне тлумачення. Уживання цієї категорії у сфері приватного регулювання і поява в українському законодавстві терміна «адміністративна послуга» зумовили виникнення такої проблеми, як їх розмежування та ступінь правомірності використання методів регулювання, що характерно одному правовому інституту за регламентації іншого.

Крім того в нормативно-правових актах термін «послуга» використовується у словосполученнях «публічна послуга», «державна послуга», «муніципальна послуга», що у свою чергу призводить до неоднозначного його розуміння.

Адміністративні послуги та послуги, що надаються в межах цивільних правовідносин, є абсолютно різнопорядковими явищами. У першому випадку – це публічні правовідносини, що за своєю сутністю є реалізацією суб'єктами надання адміністративних послуг функцій держави. У другому мова йде про типові цивільні (приватні) правовідносини. Складний характер цього питання пов'язаний із використанням терміна «послуги», який свідчить про належність цієї категорії до цивілістики.

Однак варто враховувати, що для поняття «адміністративна послуга» визначальною є ознака «адміністративна», яка характеризує суб'єктів, що надають адміністративні послуги, – державних владних суб'єктів, що суттєво змінює природу таких послуг.

Адміністративні послуги надаються лише обмеженим колом суб'єктів, і на відміну від приватних чи інших публічних послуг отримати адміністративну послугу особі можна тільки в одного суб'єкта – в одному органі. Наявність публічного елемента, наділеного владними повноваженнями, у відносинах у сфері надання адміністративних послуг, а також сувора регламентація порядку

реалізації таких повноважень разом із законодавчим закріпленням обмеженого переліку результатів діяльності виключає таке утворення зі сфери цивільно-правового регулювання. Тому вважаємо, що доцільно вживати поняття «послуга» щодо діяльності органів державної та місцевої влади.

На відміну від поняття «адміністративна послуга», термін «публічна послуга» має ширше значення. Це пояснюється насамперед тим, що публічні послуги можуть надавати державні й недержавні установи. Їх подібність полягає в тому, що в отриманні таких послуг зацікавлене суспільство. Поняття «публічна послуга» по суті охоплює сфери суспільних відносин, які врегульовані й цивільним, й адміністративним правом.

Однак у цих сферах відбувається диференціація правового регулювання, зумовлена двома основними чинниками – суб'єктом надання послуги та змістом правовідносин, що при цьому виникають. Інші категорії послуг потрібно виділяти за тією сферою, в якій вони надаються.

Приклад: соціальні послуги за ознаками і природою є публічними, але критерієм виділення є саме сфера, в якій вони реалізуються, а не коло суб'єктів, які їх надають.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади розглядає сферу публічних послуг як таких, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, що перебувають в їх управлінні[1].

Отже, публічні послуги – це послуги, які надаються органами державної та місцевої влади або іншими суб'єктами (підприємствами, установами, організаціями) за рахунок публічних коштів і під відповідальність публічної влади.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти *державні* та *муніципальні послуги*. Важливою складовою як державних, так і муніципальних публічних послуг є адміністративні. Зауважимо, що у п.3 ст.1 Закону від 6.09.2012 р. №520 встановлено вичерпний перелік суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги[2], тобто підприємства, установи та організації незалежно від форм власності не можуть надавати адміністративні послуги.

[1] Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р.
[2] Закон від 6.09.2012 № 520.

У зв'язку з цим адміністративна послуга буде державною, коли таку послугу надають органи державної влади за рахунок коштів державного бюджету, а муніципальною – у разі надання такої послуги органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету.

8.1.4. Види адміністративних послуг

Закон України «Про адміністративні послуги» не систематизує адміністративні послуги та не вирішує питання поділу останніх на види. Водночас упорядкування адміністративних послуг в єдину систему є невід'ємною умовою, що впливає на покращення їх якості. У зв'язку з цим та для поліпшення стану (системи) надання адміністративних послуг особливої уваги набуває проблема їх класифікації.

Упорядкування системи адміністративних послуг – важливий крок наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб, захисту прав та свобод.

Адміністративні послуги можна класифікувати за такими критеріями:

- за критерієм платності – платні та безоплатні;
- за джерелом фінансування – послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;
- за порядком надання – послуги, що надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо; послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг; послуги, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг;
- залежно від суб'єктів надання – державні та муніципальні. *Державні послуги* – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. *Муніципальні послуги* – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями[1];
- за змістом адміністративної діяльності – видання дозволів; реєстрація з веденням реєстрів; легалізація актів; соціальні послуги; послуги, які визначаються іншими видами адміністративної діяльності;

[1] Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

- за суб'єктом отримання – послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб; послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців; послуги, спрямовані на задоволення як фізичних, так і юридичних осіб;
- за критерієм потреби – основні та додаткові;
- за критерієм обов'язковості – обов'язкові та добровільні;
- за галузями законодавства (за характером питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів) – послуги у сфері землекористування; послуги в галузі природокористування; послуги в галузі підприємницької діяльності; послуги в галузі соціальних відносин та ін.;
- за кількістю суб'єктів, задіяних у процедурі надання послуги, – елементарні та композитні;
- за наявністю проміжного результату – прості та складні;
- залежно від форми реалізації – послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян; власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод.

Отже, у визначенні поняття «адміністративні послуги» визначальною є ознака «адміністративні», що характеризує суб'єктів, які надають адміністративні послуги, і це вказує на публічний характер таких послуг. У зв'язку з цим і з метою формування єдиних концептуальних засад у сфері надання публічних послуг найбільш доцільно класифікувати адміністративні послуги на державні та муніципальні[1].

8.1.5. Принципи надання адміністративних послуг

Важливою умовою ефективного функціонування системи адміністративних послуг є принципи надання таких послуг.

Під принципами надання адміністративних послуг слід розуміти основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності органів державної та місцевої влади щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

У ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено десять найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на яких має ґрунтуватись функціонування всієї системи адміністративних

[1] Буханевич О. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2015. № 33. Том. 2. С.10.

послуг і яким мають відповідати організація та порядок надання таких послуг, а саме:

- верховенства права, зокрема законності та юридичної визначеності;
- стабільності;
- рівності перед законом;
- відкритості та прозорості;
- оперативності та своєчасності;
- доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- захищеності персональних даних;
- раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- неупередженості та справедливості;
- доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Ці принципи базуються на відповідних нормах Конституції та ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

Схарактеризуємо основні положення наведених вище спеціальних принципів надання адміністративних послуг:

➢ *принцип юридичної визначеності* також є одним із суттєвих елементів принципу верховенства права. Цей принцип має різні прояви. Він частково співпадає з принципом законності, і сутність його полягає в чіткому визначенні процедури і порядку її дотримання, а також законодавчого встановлення повноважень органів влади у відносинах із суб'єктами звернення;

➢ *принцип стабільності* передбачає стійкість законодавства і врегульованих ним правовідносин, а також створює умови для усталеності правозастосування, основу для стійкості всієї системи права[1].

➢ *принцип рівності* передбачає заборону дискримінації, відсутність необґрунтованих, безпідставних переваг чи привілеїв для окремих суб'єктів звернення. Це означає, що в процесі надання адміністративних послуг мають дотримуватись умови щодо рівності стосовно переліку документів, оплати, строків надання послуг і т. ін. Окрім того цей принцип передбачає рівність суб'єктів звернення і суб'єктів надання адміністративних послуг перед законом;

[1] У сфері надання адміністративних послуг принцип стабільності забезпечується, зокрема, вимогами ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, які регулюються виключно законом, вимогами до документів щодо послуги (ст. 9), вимогами щодо строків надання адміністративних послуг (ст. 10), вимоги платності (ст. 11).

➢ *принцип відкритості* й прозорості означає можливість для суб'єктів звернення отримувати всі необхідні їм достовірні відомості про функціонування системи надання адміністративних послуг[1];

➢ *принцип оперативності* й своєчасності є правовою вимогою, відповідно до якої забезпечується своєчасність надання адміністративних послуг у часових межах за допомогою найбільш повного і раціонального використання всіх правових засобів, спрямованих на швидке та якісне отримання суб'єктом звернення відповідної послуги[2];

➢ *принцип доступності* інформації полягає в цілеспрямованому поширенні суб'єктами надання адміністративних послуг інформації стосовно переліку адміністративних послуг і порядку функціонування суб'єктів надання таких послуг[3];

➢ *принцип захищеності персональних* даних означає, що суб'єкти надання послуг мають дотримуватися вимог Закону «Про захист персональних даних»;

➢ *принцип раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій*, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, передбачає чітко визначений перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, та зменшення їх кількості;

➢ *принцип доступності та зручності адміністративних послуг* передбачає наявність умов, які забезпечують можливість доступу до адміністративних послуг якомога більшій кількості суб'єктів звернень, а також максимально доступний та комфортний спосіб одержання адміністративної послуги[4].

---

[1] Вимогам відкритості, прозорості відповідають норми переважної більшості статей Закону України «Про адміністративні послуги». Це стосується ст. 6 щодо прав суб'єктів звернення на безоплатне отримання інформації про надання адміністративних послуг та обов'язків суб'єктів надання таких послуг щодо забезпечення реалізації суб'єктами звернення таких прав, і ст. 8 щодо інформаційної картки адміністративної послуги.

[2] Цей принцип втілено у нормах Закону України «Про адміністративні послуги», які стосуються строків виконання тих чи інших дій (строки виконання окремих етапів (дії, рішення) у межах процедури розгляду справи про надання послуги (п. 4 ч. 3 ст. 8); відомостей про строк надання послуги в інформаційній картці (п. 4 ч. 2 ст. 8); вимог щодо граничного строку надання послуги, які зорієнтовані насамперед на вимогу своєчасності (ч.ч. 1 і 2 ст. 10); необхідності надання послуги в найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення, що є вимогою оперативності (ч. 3 ст. 10).

[3] У Законі «Про адміністративні послуги» цей принцип відбито в нормах, які визначають конкретний порядок врегулювання тих чи інших аспектів надання адміністративних послуг, зокрема порядок надання адміністративних послуг (ст. 9), строки їх надання (ст.10), питання платності та безоплатності адміністративних послуг (ст. 11), правові засади діяльності ЦНАП (ст.ст. 12, 13) та ін.

[4] Гарантії забезпечення принципу доступності та зручності надання адміністративних послуг закладено у ст. 9 Законі від 6.09.2012 р. № 520, де зокрема передбачено, що ці послуги можуть надаватись органами безпосередньо, через ЦНАП та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, а також у ст. 12, яка регулює питання створення та діяльності ЦНАП. Положення щодо зручності та доступності надання послуг у ЦНАП відбито й у підзаконних актах, насамперед у Примірному регламенті ЦНАП. Це стосується і місця розташування приміщення ЦНАП, і вимог до облаштування секторів інформування, очікування та обслуговування; і візуалізації та інформування; і порядку приймання заяви, інформування про результат тощо.

Зауважимо, що у ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» не наведено такого принципу, як *якість надання адміністративних послуг*. Уважаємо, що цей принцип випливає з принципів відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, доступності інформації про надання адміністративних послуг, доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Принципи надання адміністративних послуг є системою, тобто вони взаємопов'язані та взаємозалежні. Тому порушення одного з них може призвести до порушення інших. Якість надання адміністративних послуг досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

8.2. Суб'єкти відносин щодо надання адміністративних послуг

8.2.1. Суб'єкт звернення

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» ***суб'єкт звернення*** – це фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Уживання в Законі терміна «фізична особа» включає всі категорії фізичних осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, тобто всі вони можуть бути суб'єктами звернення за адміністративними послугами.

Юридична природа фізичної особи розкрита в нормах цивільного права, зокрема згідно із положеннями ЦКУ фізичною особою вважається людина як учасник цивільних відносин, для того щоб користуватися своїми правами, особа повинна мати: цивільну правоздатність (тобто здатність мати цивільні права та обов'язки, яка виникає з моменту народження особи) (ч.ч. 1 та 2 ст. 25), та цивільну дієздатність, тобто здатність своїми діями набувати для себе цивільні права і самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе цивільні обов'язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання (абзац другий ч. 1 ст. 30).

У випадках, установлених законом, здатність мати окремі цивільні права та обов'язки може пов'язуватися з досягненням особою відповідного віку (ч. 3 ст. 25 Цивільного кодексу України). Тому

і споживачем окремих адміністративних послуг особа може бути по досягненні певного віку.

Приклад: отримати паспорт громадянина України можна з 14 років, а посвідчення на право керування транспортними засобами категорії «А1» та «А» – з 16.

Суб'єктами звернення з приводу надання адміністративних послуг є і фізичні особи-підприємці, оскільки частиною 2 статті 9 Закону «Про адміністративні послуги» прямо передбачено, що право на отримання адміністративної послуги має «фізична особа, зокрема фізична особа – підприємець.

Відповідно до Цивільного кодексу України право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повною цивільною дієздатністю, яке вона здійснює за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом (ч. 1, ч. 2 ст. 50).

До споживачів адміністративних послуг належать юридичні особи. ЦКУ визначено, що юридичною особою є організація, створена та зареєстрована у встановленому законом порядку (ч. 1 ст. 80). Залежно від порядку їх створення юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

*Юридична особа приватного п*рава створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 Цивільного кодексу України учасниками (засновниками).

Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 81)[1].

Потрібно зазначити, що деякі види адміністративних послуг можуть отримувати лише окремі групи суб'єктів. Так, паспорт громадянина України можуть та зобов'язані отримати лише громадяни України, а певний вид ліцензії – лише юридична особа. Окрім того переважну більшість адміністративних послуг законодавство дозволяє отримувати через представника за дорученням, однак окремі, як наприклад згаданий паспорт громадянина України, можна отримати лише особисто.

Отже, суб'єктом звернення щодо надання адміністративної послуги можуть бути: фізична особа (громадянин України,

[1] Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.

іноземець, особа без громадянства); фізична особа-підприємець; юридична особа.

8.2.2. Суб'єкт надання адміністративних послуг

У п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги:

- органи виконавчої влади;
- інші державні органи;
- органи влади Автономної Республіки Крим – з урахуванням Закону України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»;
- органи місцевого самоврядування;
- посадові особи органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування.

Цей перелік є вичерпним. Законодавець використав саме інституційний критерій для формування переліку суб'єктів надання адміністративної послуги, а не функціональний. Це означає, що за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги[1].

Органи виконавчої влади як суб'єкти надання адміністративних послуг. Виходячи зі змісту розділу 7 Конституції України, до системи органів виконавчої влади України входять: 1) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади; 2) центральні органи виконавчої влади – міністерства та інші органи; 3) місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації.

Однак Конституція не містить вичерпного визначення всієї системи органів виконавчої влади, адже до системи виконавчої влади належать такі органи державного управління, як служби, агентства, інспекції, Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом та інші центральні органи виконавчої влади.

Відповідно до ст. 113 Конституції України **Кабінет Міністрів Україн**и є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»

[1] Буханевич О. Правове забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. *Митна справа*. 2014. Спеціальний випуск. С. 241.

Кабмін України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів[1].

Кабінет Міністрів України, як правило, адміністративні послуги безпосередньо не надає, однак в окремих випадках він постає як суб'єкт надання таких послуг, ухвалюючи зокрема індивідуальні рішення, які стосуються вирішення справ фізичних або юридичних осіб (наприклад, розпорядження про погодження продажу земельних ділянок)[2].

Згідно зі ст. 1 Закону України від 17 березня 2011 року №3166–VI «Про центральні органи виконавчої влади» систему **центральних органів виконавчої влади** складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави[3].

Провідне місце серед центральних органів виконавчої влади посідають міністерства України. Відповідно до чинного законодавства України міністерства уповноважені надавати адміністративні послуги[4].

---

1 Про Кабінет Міністрів України : Закон України від.02.2014 №798-VII.

2 *Приклад: Про погодження продажу земельних ділянок : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.12.2002 р. № 693-р; Про погодження продажу земельної ділянки у с. Рованці: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 773-р URL : http:// zakon1.rada.gov.ua/laws/show/773-2012-р.; Про погодження продажу земельних ділянок у смт Форос : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.102012 № 932-р; Про погодження продажу земельної ділянки у м. Нововолинську Волинської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 №462-р.*

3 Так, Міністерство освіти і науки України надає такі адміністративні послуги: видання ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; переоформлення ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; видання копії ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; видання дубліката ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; видання професійно-технічним закладам свідоцтв про атестацію; проставлення апостилю на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами та організаціями, що стосуються сфери освіти і науки; визнання і встановлення еквівалентності документів про освіту, виданих навчальними закладами іноземних держав (деякі питання надання Міністерством освіти і науки і Державною службою інтелектуальної власності платних адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 550. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/550-2011-п.).

4 Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI.

Поряд із цим слід відзначити, що адміністративні послуги серед центральних органів виконавчої влади надають переважно територіальні органи міністерств та інші органи державної влади.

До інших центральних органів виконавчої влади належать: служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади. Інші державні органи, які надають адміністративні послуги, – це насамперед державні органи, які формально не віднесені до органів виконавчої влади, однак здійснюють публічне адміністрування[1].

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. Згідно зі ст. 5 Закону України від 21.05.1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» виділяє повноваження органів місцевого самоврядування, поділяючи їх на виключну компетенцію органів місцевого самоврядування та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Виключну компетенцію органів місцевого самоврядування складають питання, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та районної і обласної ради, а також власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Отже, повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані, що стосуються програм загальнодержавного значення.

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Глава ІІ цього Закону містить низку статей, що передбачають, якими саме делегованими повноваженнями можуть наділятися органи місцевого самоврядування. Так, ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині

[1] Наприклад, Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, тощо.

делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП.

Обсяг надання муніципальних послуг, які можуть надавати районні та обласні ради, обмежений повноваженнями цих органів, що є здебільшого організаційними та майже не передбачають виконання управлінських дій, спрямованих на забезпечення потреб конкретних громадян. Тому така особливість є обмеженням діяльності районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і, головне, реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в рамках проведення державних реформ з децентралізації влади слід урахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню та виявленню потреб й очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

Об'єднані територіальні громади як суб'єкти надання адміністративних послуг. Оптимальний перелік адміністративних послуг залежить від інституційної спроможності громади. У громадах на базі міст, особливо середніх і великих, має надаватися максимальний спектр послуг.

В об'єднаних територіальних громадах сільського типу, особливо з обмеженою спроможністю, насамперед здійснюється надання найнеобхідніших адміністративних послуг, зокрема у таких сферах:

✓ реєстрація актів цивільного стану (1–ї черги): державна реєстрація народження; державна реєстрація смерті; державна реєстрація шлюбу;

✓ реєстрація / зняття з реєстрації мешканців: реєстрація місця проживання особи; зняття з реєстрації місця проживання особи; надання довідки про реєстрацію місця проживання особи; реєстрація місця перебування особи; надання довідки про склад сім'ї (про зареєстрованих у житловому приміщенні осіб);

✓ паспортні послуги (1–ї черги): вклеювання до паспорта громадянина України (у формі книжечки) фотокартки при досягненні громадянином 25- або 45-річного віку; засвідчення правильності

копії (фотокопії) документа і виписки з нього; засвідчення справжності підпису на документі;

✓ призначення житлових субсидій;

✓ призначення окремих видів державної допомоги (зокрема при народженні дитини тощо);

✓ призначення та перерахунок пенсій.

У зв'язку із запровадженням у державно-правову практику України інституту старости об'єднаної територіальної громади важлива роль у наданні та сприянні громадянам в наданні адміністративних послуг належить саме цій посадовій особі місцевого самоврядування.

Основними напрямками діяльності старости є створення відповідних умов для отримання адміністративних послуг, видання довідок для одержання адміністративних послуг в адміністративних центрах ОТГ і безпосереднє надання адміністративних послуг жителям сіл та селищ, які не є адміністративними центрами ОТГ.

Для отримання жителями сіл та селищ адміністративних послуг від виконавчих органів місцевого самоврядування (відділів, департаментів ради ОТГ) староста в межах своїх повноважень має сприяти жителям у підготовці необхідних документів (надання бланків документів, роз'яснення порядку їх заповнення, консультування з питань переліку документів та їх форми, які необхідно додати до заяви).

Для одержання громадянами адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах староста має право надавати довідки про реєстрацію місця проживання (реєстрації) особи, довідки про склад сім'ї (про склад зареєстрованих у житловому приміщенні осіб). Такі довідки надаються для призначення житлових субсидій, окремих видів державної допомоги, призначення та перерахунку пенсій. Староста має печатку для довідок.

Крім того, статтею 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» виконавчий орган сільської, селищної, міської ради визначено як орган, що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної, міської ради.

Державний реєстратор як суб'єкт державної реєстрації також уповноважений відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

На сьогодні відносини, які наявні у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, регулюються Конституцією України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» і підзаконними нормативно-правовими актами.

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»[1] поширюється на державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців, громадських формувань, що не мають статусу юридичних осіб. Цей закон спрямовано на реформування системи надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації бізнесу – забезпечення її відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань – це особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, нотаріус.

Суб'єктами державної реєстрації відповідно до Закону є:

– Міністерство юстиції України – у виключних випадках реєстрації політичних та громадських суб'єктів;

– територіальні органи Міністерства юстиції України – у разі державної реєстрації первинних, місцевих, обласних, регіональних і республіканських професійних спілок, їх організацій та об'єднань, структурних утворень політичних партій, регіональних (місцевих) творчих спілок, територіальних осередків всеукраїнських творчих спілок, місцевих, обласних, республіканських АРК, Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців та їх об'єднань, чинних третейських судів, громадських об'єднань, їх відокремлених підрозділів, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи;

– виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси, акредитовані суб'єкти – у разі державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад (крім міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим

[1] Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон від 15.05.2003 № 755-IV.

значення) набувають повноважень з державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у разі ухвалення відповідною радою такого рішення.

Акредитованим суб'єктом може бути юридична особа публічного права, у трудових відносинах з якою перебуває не менше ніж три державні реєстратори та яка до початку здійснення повноважень у сфері державної реєстрації уклала договір страхування цивільно-правової відповідальності.

Акредитація суб'єктів і моніторинг відповідності таких суб'єктів вимогам акредитації здійснюються Міністерством юстиції України в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України (п. 14 ст. 1 Закону 6.09.2012 № 520).

8.2.3. Центри надання адміністративних послуг

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» центр надання адміністративних послуг – це постійний чинний робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора через його взаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Із законодавчого визначення слідує, що ЦНАП юридично може мати два статуси: постійний чинний робочий орган або структурний підрозділ. Статус постійного чинного робочого органу передбачає його формування з працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема залучення до складу такого органу працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування. Статус структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування передбачає, що така одиниця є окремим утворенням з власним штатним розписом і власним персоналом (насамперед адміністраторами). Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП[1].

Центри надання адміністративних послуг утворюються при Київській міській державній адміністрації; Севастопольській міській державній адміністрації; районній державній адміністрації; районній у місті Києві державній адміністрації; районній у місті

[1] Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький. 2017. 391 с.

Севастополі державній адміністрації; виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення. Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі ухвалення відповідною радою такого рішення[1].

У містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень.

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. Для забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг і віддалені місця для роботи адміністраторів центру.

У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійного чинного робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру.

Важливо відзначити, що ЦНАП самостійно не може визначати перелік адміністративних послуг, які можуть надаватись через нього. Це право надано органу (посадовій особі), за рішенням якого створюється такий центр. Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг також можуть надаватися інші адміністративні послуги (ст. 12 Закону).

[1] Закон від 6.09.2012 р. № 520.

Згідно з положеннями про центр надання адміністративних послуг *метою створення ЦНАП* є:

✓ забезпечення надання адміністративних послуг;

✓ організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктами звернень;

✓ спрощення процедури отримання адміністративних послуг і поліпшення якості їх надання;

✓ забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора[1].

8.2.4. Адміністратори

Відповідно до ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги» суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до адміністратора – посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через узаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг

***Основними завданнями адміністратора* є:**

✓ надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог і порядку надання адміністративних послуг;

✓ отримання від суб'єктів звернень документів, потрібних 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;

✓ видання або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг, повідомлення про можливість отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг;

✓ організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання таких послуг;

✓ здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та ухвалення рішень;

✓ надання адміністративних послуг;

[1] Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44.

✓ складення протоколів про адміністративні правопорушення;

✓ розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень.

Адміністратор має право:

✓ 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;

✓ 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;

✓ інформувати керівника центру надання адміністративних послуг і керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень;

✓ посвідчувати власним підписом і печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які потрібні для надання адміністративної послуги[1].

Тобто така посадова особа відповідає за організацію надання певної адміністративної послуги суб'єкту звернення, наділена правами при цьому маючи відповідні завдання.

Адміністратор *призначається на посаду та звільняється* з посади особою, яка очолює орган (керівником органу), що ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг. Кількість адміністраторів визначається тим органом, який ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг[2].

У ч. 1 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено статус адміністратора – це посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через узаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг. У п. 15 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг визначено статус ще однієї поса-

[1] Закон від 6.09.2012 р. № 520.

[2] Можливе також уведення посад адміністраторів до різних структурних підрозділів одного органу влади, який утворив ЦНАП, якщо ЦНАП функціонує у статусі «постійного чинного робочого органу» (наприклад, адміністратора відділу обліку і розподілу житла міської ради тощо).

дової особи – *керівника структурного підрозділу (центру).* На нього покладається функція керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру[1].

8.3. Порядок надання адміністративних послуг

8.3.1. Стадії процедури надання адміністративної послуги

Закон України «Про адміністративні послуги» не містить поняття «процедура надання адміністративної послуги» та чіткого порядку дій суб'єктів правовідносин у сфері надання адміністративних послуг. Однак, аналізуючи особливості нормативного регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг у Законі України «Про адміністративні послуги», слід відзначити, що термін «процедура» згадується у п. 8 ч. 1 ст. 4 та у ч. 5 ст. 8. Так, у п. 8 ч. 1 ст. 4 мова йде про такий принцип державної політики у сфері надання адміністративних послуг, як раціональна мінімізація кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг.

Окрім того в ч.5 ст.8 (положення цієї статті спрямовані на впорядкування процедури надання адміністративної послуги) зазначено, що технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме:

- етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;
- відповідальну посадову особу;
- структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);
- строки виконання етапів (дії, рішення)[2].

Технологічна картка адміністративної послуги – це документ, у якому детально описується процедура надання конкретної адміністративної послуги від моменту отримання суб'єктом надання адміністративних послуг заяви щодо адміністративної послуги до видання результату суб'єктові звернення. Технологічна картка затверджуються суб'єктом надання адміністративних послуг на

[1] Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних Послуг. постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. №118.

[2] Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 136.

кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, а в разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується. Зауважимо, що в Законі України «Про адміністративні послуги» не передбачено тлумачення процедури такого затвердження. З ч.1 ст. 8 цього Закону випливає, що суб'єкт надання самостійно розробляє та затверджує технологічну картку.

Етапи надання адміністративної послуги передбачені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. №44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги»[1]. Так, у п.6 зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги включають:

1) *реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення*;

2) *опрацювання звернення й оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги*. Ці функції здійснюються структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги, зокрема через взаємодію структурних підрозділів суб'єкта надання такої послуги, суб'єкта надання такої послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, потрібних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами – під час надання такої послуги через центр надання адміністративних послуг, із зазначенням граничних строків проведення таких дій;

3) *видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію*. Власне етапи, які визначені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. №44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», можна вважати стадіями процедури надання адміністративної послуги, оскільки кожен з цих етапів містить у собі низку дій, які можуть бути об'єднанні в певні етапи. Структуру процедури складають стадії, а етапи є їх елементом.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» такі послуги надаються суб'єктами надання послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Фізична особа, зокрема фізична особа-підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання, крім випадків, установлених законом.

[1] Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44.

Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцем розташування такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцем розташування відповідного об'єкта.

Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі. Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі – через Єдиний державний портал адміністративних послуг, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування[1].

Перша стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за такою послугою до ЦНАП буде включати етапи, визначені у Примірному регламенті ЦНАП.

Реєструючи заяву, адміністратор:

1) перевіряє відповідність вхідного пакета документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб'єктові звернення в заповненні бланка заяви;

2) складає опис вхідного пакета документів;

3) здійснює реєстрацію вхідного пакета документів через внесення даних до журналу реєстрації (у паперовій та/або електронній формі);

4) складає лист про проходження справи в паперовій та/або електронній формі;

5) з'ясовує суб'єкта надання адміністративної послуги, до компетенції якого належить питання ухвалення рішення у справі; надсилає вхідний пакет документів суб'єктові надання адміністративної послуги[2].

Друга стадія процедури надання адміністративної послуги через ЦНАП є найбільш об'ємною, оскільки може охоплювати не один, а кілька етапів з різними виконавцями. У Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання

---

1 Закон від 6.09.2012 р. № 520.

2 Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.01.2013 № 588.

адміністративної послуги визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративної послуги, якщо інше не визначено законодавством. Тобто для окремих видів адміністративних послуг може бути передбачено різну кількість етапів на цій стадії, що визначається у відповідному законодавстві[1].

Третя стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за цією послугою до ЦНАП буде включати такі етапи:

1) суб'єкт надання адміністративної послуги: формує вихідний пакет документів, передає його до ЦНАП, зазначає про це в листі про проходження справи;

2) адміністратор центру: повідомляє про результат надання адміністративної послуги суб'єктові звернення у спосіб, зазначений в описі вхідного пакета документів; здійснює реєстрацію вихідного пакета документів через внесення відповідних відомостей до листа про проходження справи, а також до відповідного реєстру в паперовій та /або електронній формі; передає вихідний пакет документів суб'єктові звернення особисто під розписку в разі пред'явлення документа, що посвідчує особу та/або засвідчує його повноваження, або у випадках, передбачених законодавством, передається в інший прийнятний для суб'єкта звернення спосіб[2].

Отже, процедура надання адміністративної послуги – це встановлений законодавством порядок надання адміністративної послуги з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення. Процедура надання адміністративної послуги включає три стадії: 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення; 2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги; 3) видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Кожна стадія поділяється на відповідні етапи, які включають конкретні дії суб'єкта надання адміністративних послуг та /або ЦНАП[3].

---

1 Закон від 6.09.2012 р. № 520.

2 Закон від 6.09.2012 р. № 520; Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1.08.2013 №588.

3 Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні : засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 141.

8.3.2. Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг

Перелік і вимоги до документів, потрібних для отримання адміністративної послуги, визначаються Законом України «Про адміністративні послуги», відповідно до ст. 9 якого забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом. Суб'єкт надання послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання послуг або у володінні державних органів та органів місцевого самоврядування.

Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення може подавати документи, якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсягу, достатньому для надання адміністративної послуги[1].

Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення на підставі поданих відомостей у заяві, зокрема через доступ до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

До *юридичних документів*, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг, слід також віднести інформаційну та технологічну картки адміністративної послуги. Відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, а в разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується. Інформаційна картка адміністративної послуги – це документ, який містить відомості, що стосуються суб'єкта надання, підстав, умов, строків та порядку надання адміністративної послуги і є одним зі способів забезпечення доступу споживачів до інформації про адміністративні послуги та джерелом інформації як для споживачів послуг, так і для суб'єктів надання таких послуг.

[1] До таких документів належать зокрема: документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, зокрема військовослужбовців; документи військового обліку; документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці прийому суб'єктів звернень.

До юридичних дій, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг, слід віднести супутні послуги, які можуть надаватися у приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються такі послуги. До цих послуг можна віднести: виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, доступ до Інтернету; надання послуг поштового зв'язку; продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо.

Супутні послуги надаються суб'єктами підприємництва, що займаються наданням адміністративних послуг, добір яких здійснюється суб'єктом надання послуг на конкурсній основі за критеріями забезпечення кращих умов для суб'єкта звернення (наприклад, мінімізації плати свої послуги, швидкості надання послуг, зручного графіку роботи тощо). Забороняється відносити до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, потрібних для звернення щодо надання адміністративних послуг, а також надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакету документів.

8.3.3. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)

Відповідно до чинного законодавства адміністративні послуги можуть надаватися на платній і безоплатній основі. У ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено загальні засади визначення платності / безоплатності адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг та обмежень щодо справляння і використання коштів за послуги суб'єктами надання адміністративних послуг.

Так, під час надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). При цьому надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Цей платіж зараховується до

державного або відповідного місцевого бюджету. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання таких послуг, необхідних для отримання послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів із реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється. Суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги[1].

В Україні відсутній системний нормативно-правовий акт, який би врегульовував питання оплати адміністративних послуг. У зв'язку з цим суб'єктам звернення послуг важко орієнтуватися в порядку та розмірах оплати, що призводить до сплати необов'язкових платежів, а іноді – до корупції.

В окремих випадках плата за адміністративні послуги визначається в законах або актах аналогічного рівня (наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»[2] визначає розміри зборів за реєстрацію суб'єктів господарювання; Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 7-93 «Про державне мито»[3] визначає розміри плати за видання паспортних документів та деякі інші адміністративні послуги). Такі нормативно-правові акти по-різному називають платежі, які мають характер плати за адміністративні послуги («державне мито», «реєстраційний збір», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також визначають і самі розміри плати (у неоподатковуваних мінімумах; у мінімальних заробітних платах; в абсолютних одиницях; у відсотковому вимірі тощо).

Отже, плата за надання адміністративних послуг передбачена в різних нормативно-правових актах, аналіз яких дозволив виокремити такі її ознаки: установлюється та справляється відповідно до законодавства, що має різну галузеву належність; правовою підставою справляння є звернення до уповноважених органів відповідної особи; суб'єкт звернення вступає в такі відносини добровільно, оскільки сам звертається за адміністративною послугою, що зумовлює її сплату та ін.[4].

---

[1] Закон від 6.09.2012 № 520.

[2] Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Закон від 15.05.2003 № 755-IV.

[3] Про державне мито: Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 755-IV.

[4] Оніщик Ю., Буханевич О. Правове регулювання плати за надання адміністративних послуг : проблеми теорії та практики. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 3. С. 46.

Існування плати за надання адміністративних послуг зумовлено потребою компенсації державі та органам місцевого самоврядування витрат, які виникають у процесі надання відповідних послуг фізичним та юридичним особам.

Отже, плата за надання адміністративних послуг – це встановлений законодавством обов'язковий платіж до державного та відповідного місцевого бюджету, що справляється з фізичних і юридичних осіб суб'єктами надання адміністративних послуг за вчинення юридично значущих дій.

8.3.4. Вимоги до якості надання адміністративних послуг

Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються ст. 7 Закону «Про адміністративні послуги», в якій зазначається, *що суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг*)[1].

Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

✓ *загального обслуговування* (наприклад, щодо територіальної доступності до найближчого офісу з надання адміністративних послуг (у кілометрах тощо);

✓ щодо можливості *замовлення адміністративних послуг телефоном чи засобами електронної пошти*; щодо вирішення справ з надання адміністративних послуг у строк, що є значно коротшим за встановлений законодавством;

✓ щодо можливості отримання консультацій про адміністративні послуги *телефоном або електронними засобами комунікації* впродовж семи днів на тиждень і впродовж 24 годин на добу; що скарги на дії персоналу будуть розглядатися у термін не більше 48 годин тощо;

✓ надання адміністративної послуги *коректного виду* (наприклад, щодо строку, упродовж якого буде надаватися певна адміністративна послуга; способів її замовлення тощо).

Очікується, що «власні вимоги щодо якості» лише покращують умови порівняно з параметрами, визначеними законом, і одно-

[1] Закон від 6.09.2012 р. № 520.

значно не можуть їх погіршувати[1]. Таке положення міститься у ч. 3 ст. 7 Закону від 6.09.2012 р. № 520.

Обов'язковим інструментом контролю та покращення якості послуг є зворотний зв'язок зі споживачами послуг (суб'єктами звернень), що передбачає з'ясування думки споживачів послуг про поточну якість послуг і про можливі шляхи покращення якості. У зв'язку з цим законодавцем було покладено на суб'єктів надання адміністративних послуг обов'язок щодо забезпечення облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Одним із засобів покращення якості адміністративних послуг є створення належної системи доступу громадян до інформації щодо конкретних послуг, законодавства та інших необхідних для громадян відомостей. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується через надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації[2].

Реєстр адміністративних послуг – це єдина інформаційна комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг. Він формується і ведеться Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Метою його створення та функціонування є:

- ✓ ведення обліку адміністративних послуг;
- ✓ забезпечення відкритого й безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги.

До засобів забезпечення якості адміністративних послуг можна віднести й вимоги ч.ч. 10 та 11 ст. 9 Закону від 6.09.2012 р. № 520, відповідно до яких суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення в достатній кількості бланків заяв та інших документів, потрібних

---

1 Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 128.

2 Закон від 6.09.2012 № 520.

для звернення щодо надання адміністративної послуги, зокрема одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг, і забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, в яких здійснюється приймання суб'єктів звернень, зокрема належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Побудова якісної системи адміністративних послуг не можлива *без ефективного правового регулювання кадрового забезпечення* суб'єктів, що надають такі послуги. Забезпечення органів публічної адміністрації фахівцями, що мають реалізовувати державну політику у сфері надання адміністративних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення, безпосередньо залежить від упровадження в практику роботи з персоналом адміністративних органів сучасних підходів і моделей управління персоналом[1].

Важливим напрямком удосконалення кадрового забезпечення суб'єктів надання адміністративних послуг є *підвищення кваліфікації та подальше професійне навчання персоналу*. У центрах надання адміністративних послуг можуть здійснюватися заходи з підвищення кваліфікації персоналу (навчальні тренінги з питань систем управління якістю та керування інформаційною безпекою, стажування у структурних підрозділах відповідних органів місцевого самоврядування, підготовка адміністраторів та ін.). Проведення таких заходів із метою підвищення кваліфікації персоналу має бути впроваджено в усіх центрах надання адміністративних послуг.

Запитання і завдання

1. Які характерні ознаки мають адміністративні послуги?
2. Дайте письмову характеристику основних критеріїв класифікації адміністративних послуг. Результати оформіть у вигляді таблиці.
3. Які органи належать до суб'єктів надання адміністративних послуг?
4. Які адміністративні послуги населенню надають органи місцевого самоврядування?
5. Які бувають центри надання адміністративних послуг?

[1] Буханевич О. Якість і доступність адміністративних послуг як елемент їх правової характеристики. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2015. № 2 (1). С. 92.

6. Схарактеризуйте способи надання адміністративних послуг.
7. Опишіть процедуру надання адміністративних послуг.
8. Що таке технологічна картка адміністративної послуги, який її зміст?
9. Які вимоги до якості надання адміністративних послуг?

Література для поглибленого вивчення

1. Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення: монографія. Ін-т законодавства Верховної Ради України, Київ-Хмельницький: ТОВ «Поліграфіст», 2017. 391 с.

2. Буханевич О. Критерії встановлення платних та безоплатних адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2015. №31. Том. 2. С. 114-117.

3. Буханевич О. Якість і доступність адміністративних послуг як елемент їх правової характеристики. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2015. № 2 (1). С. 89-95.

4. Голосніченко І. Доктринальні визначення поняття адміністративних послуг. *Право України*. 2009. № 2. С. 62–70.

5. Грибко О., Грабар Н. Система надання адміністративних послуг населенню в Україні: підвищення якості послуг в нових реаліях. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3 (30). С. 52-58.

6. Жук Ю. Надання адміністративних послуг населенню : орієнтація на якість. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56).

7. Ілюшик О. Класифікація адміністративних послуг та їх характеристика. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 178-188.

8. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навчальний посібник. Асоціація міст України Київ: ВІЕНЕЙ», 2015. 124 с.

9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2013. 392 с.

10. Ніколаєнко К. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 269-274.

11. Оніщик Ю., Буханевич О. Правове регулювання плати за надання адміністративних послуг : проблеми теорії та практики. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 3. С. 43-48.

Розділ 9
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ[1]

9.1. Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування

Установлення норм права, які регулюють адміністративно-правові відносини, ще не виключає випадків їх порушення з боку публічної адміністрації та інших осіб, які такого статусу не мають. Щоб не припустити таких порушень, потрібно вживати певних адміністративно-правових заходів для захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Адміністративно-правовий захист прав особи є надійною гарантією ефективного та об'єктивного перетворення загального поняття «захист прав людини» з риторичного в реальне. За визначенням В. Авер'янова, «адміністративне право має визначатися як "право забезпечення і захисту прав людини"»[2].

Фізичні та юридичні невладні особи потребують захисту від двох основних джерел небезпеки – *суб'єктів владних повноважень та інших осіб, які владних повноважень не мають.*

Публічна адміністрація є унікальним публічним правовим утворенням, коли вона своїм основним завданням має захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, однак у силу різних обставин одночасно є вагомим суб'єктом їх порушення. На жаль, це є об'єктивною істиною: публічна влада як публічний суб'єкт, наділений владною компетенцією, схильна до зловживань.

Причини цього різні: низька правова культура і правосвідомість посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації; відстоювання ними корпоративного (а не публічного) інтересу; корупційні прояви; помилки в тлумаченні й застосуванні норм матеріального і процесуального права через недостатність правових знань, недостатність досвіду, перевантаження робочим навантаженням тощо.

У такому разі до предмета адміністративного права належить адміністративна діяльність щодо забезпечення захисту від

[1] За загальною редакцією д.ю.н., професора Л. Коваленко.

[2] Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С.10.

свавілля органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації. Обов'язковою передумовою забезпечення прав і свобод людини та громадянина є законність і принцип зв'язаності публічної адміністрації правом.

Отже, інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування – це адміністративні (квазісудові) засоби правового захисту приватних осіб в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації через звернення до відповідного компетентного позасудового арбітра щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації.

9.1.1. Види інструментів захисту особи та їх співвідношення між собою

Універсальним винаходом для відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб від порушення з боку суб'єктів владних повноважень є адміністративне судочинство. Проте ще до широкого його використання та в умовах сьогодення вагоме місце щодо такого забезпечення займають адміністративні інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування, що забезпечують відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів приватних осіб без звернення з позовом до адміністративного суду.

Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування дають можливість оперативно в короткі строки відновити порушені цінності приватних осіб, притягнути винних у їх порушенні посадових осіб публічної адміністрації до дисциплінарної відповідальності, що є вагомим профілактичним засобом попередження таких порушень у майбутньому.

Суб'єкти інструментарного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування використовують такі ***види адміністративних інструментів:***

- адміністративна медіація;
- адміністративне оскарження;
- притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності;
- відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації;

- засоби самозахисту – легальні засоби протесту.

Спільним для всіх видів інструментарного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування є те, що вони:

✓ мають спільну мету – відновити порушене право, тим попередивши такі правопорушення в подальшому;

✓ здійснюються в позасудовий (адміністративний) спосіб.

Проте між ними існують й деякі відмінності, адже вони мають різну юридичну природу:

➢ адміністративна медіація є інститутом юридичного примирення;

➢ адміністративне оскарження є різновидом адміністративного провадження за скаргами, заявами та пропозиціями осіб;

➢ притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності характеризує інститут юридичної відповідальності;

➢ легальні засоби протесту, що реалізують право громадян на самозахист[1].

Отже, видами інструментів захисту приватних осіб у сфері публічного адміністрування є адміністративна медіація, адміністративне оскарження, притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, та засоби самозахисту, які мають різну юридичну природу й доповнюють одне одного з найменш болючими для суб'єктів публічної влади

[1] Одним із дієвих правових інструментів забезпечення захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб засобами громадянського суспільства є гарантована Конституцією України (ст. 39) свобода зібрань.
Громадський «тиск» на публічну владу в разі порушення нею прав і свобод фізичних і юридичних осіб здійснюється в таких основних формах:
– **збори** – мирні зібрання, що проводяться у визначеному місці з метою обговорення й вирішення професійних, організаційних, соціально-побутових або будь-яких інших питань;
– **мітинг** – мирне зібрання, що проводиться у визначеному місці для підтримки вимог, резолюцій і звернень;
– **похід** – мирне зібрання, що проводиться у формі масового організованого руху вулицями, дорогами або поза ними за заздалегідь визначним маршрутом з метою привернення уваги до будь-яких проблем;
– **пікетування** – мирне зібрання, що проводиться у формі протесту поблизу будинку, споруди чи іншого об'єкта, в яких розміщено заклади, підприємства, установи, організації, органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, що мають сприяти вирішенню висловлених ними вимог, або проводиться в іншому публічному місці.
Новітньою формою громадського тиску на державну владу в Україні є «**майдан**» як система комплексних мирних заходів з метою відсторонення чинної влади як такої, що втратила легітимність (не відображає інтереси переважної кількості населення), відставки уряду та/або проведення позачергових президентських та/або парламентських виборів.

наслідками (добровільне примирення у процесі адміністративної медіації) – до майже повної заміни публічної влади у процесі позачергових виборів, що проводяться під тиском громадянського суспільства.

9.2. Медіація як засіб вирішення адміністративних суперечок[1]

Останнім часом дедалі частіше можна зустріти практику альтернативного вирішення правових конфліктів (суперечок) без звернення до класичних судових процедур. Широкого застосування в європейських країнах набула медіація як альтернатива вирішення юридичної суперечки.

Медіація розглядається як один з альтернативних способів вирішення конфліктів, який дедалі більше привертає до себе увагу в Україні, та як особлива форма посередництва під час урегулювання суперечок між учасниками правовідносин. Проблемою запровадження інституту медіації в Україні є відсутність нормативно-правової бази щодо її регулювання та низький рівень обізнаності населення щодо можливості позасудового порядку вирішення господарських суперечок.

Медіація[2] є комплексним соціальним інститутом, до вивчення якого потрібно підходити з міждисциплінарних позицій. Основні ідеї медіації, її принципи та механізми впливу на поведінку людини розкриваються у працях представників таких наукових напрямків, як юридична конфліктологія, соціологія, психологія, соціальна антропологія. Правова наука почала займатися вивченням медіації насамперед з привнесенням елемента правового регулювання в цю сферу суспільного життя[3].

Чинне процесуальне законодавство України відносить посередництво до альтернативних способів вирішення суперечок і

---

1 Автор: суддя Н. Васильченко.

2 Медіація (англ. mediation – «посередництво») – вид альтернативного врегулювання суперечок, метод вирішення їх із залученням посередника (медіатора), який допомагає сторонам конфлікту налагодити процес комунікації і проаналізувати конфліктну ситуацію таким чином, щоб вони самі змогли обрати той варіант рішення, який би задовольняв інтереси й потреби всіх учасників конфлікту.

3 Медіація як процедура врегулювання суперечок через досягнення консенсусу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 9. С. 158-160.

передбачає можливість застосування примирної процедури до, під час або замість звернення до суду. Відповідно до ст. 124 Конституції України судочинство в Україні здійснюється виключно судами. Згідно зі ст.55 Конституції України гарантується судовий захист та забезпечується право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Це конституційне право не може бути скасовано або обмежено (ст.ст. 22, 64 Конституції України). Не існує виключного переліку можливих і допустимих засобів захисту прав та інтересів осіб – вони лише не мають суперечити закону. Тим самим право на звернення до альтернативних методів забезпечується законом.

Альтернативне вирішення суперечок[1] (далі – АВС) має основною метою подолання конфлікту між сторонами зі збереженням їх подальшого співробітництва. Основою всіх методів АВС є з'ясування та задоволення інтересів сторін конфлікту на основі компромісу. Інша позиція виходить із вузького тлумачення АВС. Так, на думку М. Хантера та Дж. Паулсона, АВС базується на тому, що всі методи вирішення суперечок поділяються на 4 категорії: прямі перемовини між сторонами, перемовини за участю нейтральної особи (медіатора), арбітраж, судочинство.

При тому до АВС, на думку означених вище авторів, належить лише друга категорія[2]. У цьому разі альтернативні процедури протиставляються не тільки судовому розгляду, але й арбітражному, а також безпосередньому врегулюванню розбіжностей самими сторонами.

Відповідно *до концептуального підходу* медіація – це добровільна конфіденційна процедура врегулювання суперечки, у ході якої нейтральна особа (медіатор) сприяє сторонам у проведенні перемовин із метою укладення взаємоприйнятної угоди.

Відповідно *до описового підходу* медіація – це процедура врегулювання конфлікту, під час якої сторони конфлікту зустрічаються з медіатором і проводять бесіду, після чого роблять спробу вирішити суперечку.

Отже, концептуальний підхід передбачає визначення поняття через основні принципи, цілі та завдання примирювальної процедури за участю посередника.

---

[1] Альтернативне врегулювання суперечок (АВС) – це група процесів, за допомогою яких вирішуються суперечки / конфлікти без звернення до формальної системи судочинства. Воно включає медіацію, перемовини, фасилітацію, арбітрування, будь-який інший процес, ефективний для вирішення суперечки.

[2] Hunter M., Paulsson J. et al. The Freshfield Guide to Arbitration and ADR. Kluwer Law and Taxation Publishers 1993. P. 1, 6-7, 63.

Вихідні й визначальні правової ідеї, положення та засади, які становлять процедурне й організаційне підґрунтя здійснення процедури медіації та спрямовані на ефективне, взаємоприйнятне, законне розв'язання конфлікту між учасниками суперечки, іменуються в юридичній літературі принципами медіації[1].

До найбільш розповсюджених принципів медіації в законодавстві зарубіжних країн про медіацію і визначених в основних рамкових міжнародних документах належать:

❖ добровільність, тобто ухвалення усвідомленого рішення сторонами процесу про застосування такої альтернативної процедури розв'язання суперечки;

❖ рівність сторін – сторони мають рівні права під час медіації;

❖ нейтральність медіатора – він має виконувати свої обов'язки неупереджено, ґрунтуючись на обставинах справи, беручи до уваги думку сторін та не нав'язуючи їм певного рішення, яке ухвалюється винятково за взаємною згодою сторін;

❖ конфіденційність – інформація, отримана медіатором під час проведення медіації, є конфіденційною і не може бути розголошена ним без попередньої згоди сторін.

На сучасному етапі розвитку української держави та права запровадження альтернативних позасудових методів вирішення юридичних конфліктів сприятиме зменшенню навантаження на судову систему, значній економії коштів на веденні судового процесу, позитивно вплине на правову культуру та свідомість, пришвидшить вирішення суперечок, надасть можливість вимірювати справедливість самостійно, створить можливість зберегти позитивні відносини з контрагентом у подальшому.

Для *легалізації медіації* потрібно ухвалити нормативно-правовий акт, який забезпечить належне врегулювання її процедури, дієвість, права та відповідальність учасників, способи захисту прав та інтересів у разі невиконання досягнутих домовленостей, неналежного виконання або відсутності таких домовленостей, дотримання вимог до знань і вмінь медіаторів, сертифікацію їх діяльності, а також правовий статус медіаторів.

Крім того доречним буде на державному рівні закріпити *Кодекс етики медіатора*, дія якого у свою чергу вирішила б низку етичних питань, пов'язаних із діяльністю медіаторів під час укладення угод.

[1] Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватноправових спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2005. №1. С. 231-237.

Кодекс має містити положення, які би були основою діяльності медіатора для визначення поведінки в будь-якій сфері.

Чітке встановлення загальних стандартів поведінки медіатора та визначення етичних норм, яким має він відповідати, є запорукою здійснення процесу медіації належним чином і підвищення публічної довіри до медіації як альтернативного способу вирішення суперечок.

Отже, адміністративна медіація – це вид альтернативного врегулювання адміністративних суперечок, метод їх вирішення із залученням адміністративного медіатора (як правило, вищого керівника посадової особи, діяння якої оскаржуються), що допомагає улагодити публічний конфлікт – відновити порушені цінності приватної особи за умови дотримання публічного інтересу суспільства.

9.3. Адміністративне оскарження

Особливе місце в системі адміністративно-правового захисту приватних осіб посідає інститут адміністративного оскарження, який можна схарактеризувати як оскарження в межах органів публічної влади адміністративних актів, а також процедурних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими в системі ієрархічного підпорядкування, чи до спеціально створених апеляційних підрозділів[1].

Зміст інституту адміністративного оскарження характеризується двома основними складовими: по-перше, це наявність правовідносин між приватною особою та органом публічної влади, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами, наділеними владними повноваженнями; по-друге, предметом і підставою оскарження є рішення, дії чи бездіяльність органів публічної влади[2].

Адміністративне оскарження – це:

➢ по-перше, один із видів правового захисту особи в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації,

---

[1] Циганов О. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Проблеми управління, адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів*. 2016. С. 10.

[2] Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ, 2002. С. 194.

який становить собою звернення до вищого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності підпорядкованого суб'єкта;

➢ по-друге, свідома вольова, цілеспрямована поведінка фізичної чи юридичної особи, що полягає у зверненні до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою захистити її публічні права, свободи, інтереси від незаконної діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта.

9.3.1. Підстави та порядок подання скарги

Право на загальне адміністративне оскарження є необмеженим, невідчужуваним правом громадян. Кожна приватна особа може подати скаргу, коли вважає, що рішення чи дії органів публічної влади (посадових осіб) є неправомірними й порушують її права, свободи чи законні інтереси. Загальні засади інституту адміністративного оскарження визначено Законом України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян».

Виходячи з аналізованого Закону, *оскарження в адміністративному порядку слід розуміти* як установлений законами України та підзаконними актами порядок захисту порушених рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної влади прав, свобод і законних інтересів громадян, що здійснюється через подання скарг – письмових або усних на особистому прийомі – і передбачає обов'язок визначених посадових осіб реагувати й ухвалювати рішення по суті поставлених питань у встановлені строки[1].

Фізичні та юридичні особи мають право на оскарження дій (бездіяльності) суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, їх посадових осіб та адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, які організовують та/або безпосередньо надають відповідну адміністративну послугу, та їх рішень, здійснюваних (ухвалених) у ході її надання, у досудовому та судовому порядках.

Рішення, дії (бездіяльність) можуть бути оскаржені, якщо:

➢ порушено права й свободи чи законні інтереси фізичної або юридичної особи (осіб);

➢ створено перешкоди для здійснення фізичною або юридичною особою (особами) її прав, свобод чи законних інтересів;

[1] Про звернення громадян: Закон від 2.10.1996 № 393.

➢ незаконно покладено на фізичну чи юридичну особу (осіб) будь-які обов'язки або її незаконно притягнуто до відповідальності.

Способом адміністративного оскарження є скарга, викладена в письмовій чи усній формі. Згідно із Законом України від 2.10.1996 р. «скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб».

Звернення адресуються органам державної влади й органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне).

Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується посадовою особою. Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку.

У зверненні ***має бути зазначено*** прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено сутність порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення має бути підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь[1].

9.3.2. Предмет адміністративного оскарження

Предметом адміністративного оскарження є рішення, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності (або їх посадових осіб чи адміністраторів), що здійснювалися чи ухвалювалися під час надання відповідної адміністративної послуги та які, на думку зацікавленої фізичної чи юридичної особи (осіб), призвели до порушення її прав і свобод чи законних інтересів.

[1] Див. ст. 5 Закону від 2.10.1996 № 393.

Рішення може оскаржуватися через його незаконність або недоцільність. Скарга на процедурне рішення, дію чи бездіяльність подається разом зі скаргою на рішення суб'єкта надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів). Окремо від рішення можна оскаржувати дії чи бездіяльність суб'єкта надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів)[1].

Розгляд скарги зазвичай відбувається в більш спрощеному порядку порівняно з розглядом позовної заяви. Оскільки після адміністративного оскарження (чи навіть замість нього) фізична чи юридична особа може використати механізм судового оскарження, а адміністративне виконує швидше допоміжну, хоча й важливу роль у системі гарантій прав особи у відносинах із носіями публічної влади. З огляду на це законодавець не ставить перед собою завдання встановити складне формалізоване регулювання процедури розгляду такої скарги.

9.3.3. Суб'єкти адміністративного осадження

Суб'єктами адміністративного оскарження є будь-які суб'єкти публічної адміністрації, яким в ієрархічній системі органів державної влади, органів місцевого самоврядування належить вище або керівне становище щодо тих суб'єктів, дії, рішення чи бездіяльність яких оскаржуються.

На думку професора В. Бевзенка, суб'єкт розгляду адміністративної скарги об'єктивно існуватиме за сукупності таких умов: наявність ієрархічної (інстанційної) моделі організації суб'єктів публічної влади; наявність вертикального підпорядкування одного суб'єкта публічної адміністрації іншому; використання в межах ієрархічної (інстанційної) моделі організації суб'єктів публічної влади жорстких владно-примусових методів публічного управління[2].

В умовах сьогодення до суб'єктів адміністративного оскарження слід віднести:

- вищі органи посадової особи суб'єкта публічної адміністрації, незаконність діяльності якої оскаржується;

---

[1] Циганов О. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Проблеми управління, адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів*. Розділ III., 2016. 10 с.

[2] Мельнк Р., Бевзенко В. Зазнач. праця. С. 354-356.

- органи протидії корупції, насамперед НАЗК;
- уповноваженого Верховної Ради України з прав людини[1];
- громадянське суспільство.

9.3.4. Процедура розгляду та вирішення справи за скаргою

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» установлено, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу чи незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Усні скарги заявників безпосередньо розглядаються, а порушені в них питання за можливістю вирішуються посадовими особами відповідного суб'єкта розгляду справи за скаргою під час особистого прийому громадян, який проводиться згідно із затвердженим графіком. Особистий прийом громадян здійснюється в усіх органах державної влади, а також за місцем роботи та проживання населення тими керівниками й посадовими особами зазначених органів, які мають право ухвалювати рішення з питань, що входять до їх компетенції.

Письмові скарги, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, підлягають обов'язковому ухваленню, реєстрації та первинному розгляду з метою визначення їх належності до компетенції органів державної влади та закріплення за ними конкретного виконавця. Такі скарги не пізніше робочого дня, наступного після дня їх надходження, направляються відповідальним працівником підрозділу документального забезпечення органу державної влади – суб'єкту розгляду справи за скаргою – до керівника цього органу.

[1] Нагляд за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі від імені Верховної Ради України здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини, який відповідно до Закону від 23.12.1997 № 776 «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» захищає права та свободи фізичних осіб у відносинах, що виникають при реалізації їхніх конституційних прав і свобод незалежно від місця перебування. Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Первинний розгляд скарг здійснюється керівниками суб'єктів розгляду справи за скаргою або їх заступниками згідно з їх повноваженнями. За результатами цього розгляду, не пізніше робочого дня, наступного після дня надходження скарги, призначається відповідальний виконавець для її розгляду.

За кожною поданою скаргою має проводитися перевірка викладених фактів відповідним органом державної влади, до якого звернувся заявник. Для розгляду скарг юридичних і фізичних осіб та урегулювання конфліктів відповідними органами державної влади можуть утворюватися комісії з вирішення скарг. Для цього затверджуються положення та персональний склад цих комісій, а також порядок вирішення ними суперечок і розгляду скарг відповідно до законодавства України. Таку комісію очолює керівник суб'єкта розгляду справи за скаргою, який підписує відповідне рішення цього колегіального органу[1].

9.3.5. Можливі наслідки розгляду скарги

Особа, яка подала скаргу, має право одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги та вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень установленого порядку розгляду звернень.

Органи державної влади й місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду.

Відповідь дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки.

Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження ухваленого рішення. За загальним правилом, звернення розглядаються безоплатно і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання.

[1] Циганов О. Зазнач. праця.

Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник установлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів[1].

Отже, адміністративне оскарження – це адміністративно-правовий засіб захисту приватної особи від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, зміст якого полягає у зверненні до вищого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта, з метою відновлення порушених цінностей, притягнення винних осіб до спеціальної дисциплінарної відповідальності та попередження аналогічних випадків у подальшому.

9.4. Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам

Термін «відшкодування» означає форму відповідальності, надання кому-небудь чогось іншого замість загубленого, витраченого, знищеного тощо. У теорії адміністративного права доречним уважається використання терміна «компенсація шкоди» (від лат. compesatio – «відшкодування»), оскільки важко собі уявити відшкодування страждань, а компенсація останніх цілком можлива.

Так, убачається, що відшкодування шкоди може відбуватися стосовно приватної особи. При цьому регламентовано три види шкоди, що відшкодовуються (компенсуються) суб'єктом публічного адміністрування, – моральну, фізичну і майнову. Якщо приватній особі завдано декількох видів шкоди, вони відшкодовуються в повному обсязі відповідно до адміністративного законодавства.

Відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення адміністративно-правової норми, відбувається:

- суб'єктом публічного адміністрування на будь-якій стадії адміністративного провадження;
- за рахунок державного бюджету чи бюджету органів місцевого самоврядування у випадках та порядку, передбачених законом.

[1] Про звернення громадян: Закон від 2.10.1996 № 393.

У теорії адміністративного права розмежовуються поняття «шкода» і «збитки». Шкода – це будь-яке знецінення блага, що охороняється правом, тому її поділяють на майнову та немайнову (моральну), а збитки – це грошова оцінка шкоди, яка застосовується в разі неможливості відшкодування її в натурі.

Виділяються такі ***види шкоди***: моральна, фізична, майнова.

Збитками визначаються:

- утрати, яких особа зазнала внаслідок порушення її прав у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речей, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права;
- доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушено.

Поняття майнової шкоди, завданої приватній особі, охоплює:

- заподіяну порушенням адміністративно-правової норми особі пряму, безпосередню шкоду в її майновому та грошовому виразі;
- не одержані внаслідок скоєння порушення доходи.

У чинному законодавстві України всі наслідки немайнового характеру позначаються терміном «моральна шкода». Зміст цього поняття розкритий у постанові пленуму Верховного Суду України від 31 березня 1995 р. №4 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди», в якій визначено, що ***моральна шкода*** – це втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань або інших негативних явищ[1].

Термін «моральна шкода» визначається через поняття страждання, які заподіяні фізичній особі внаслідок фізичного або психічного впливу, що спричинило погіршення або позбавлення можливостей реалізації нею своїх звичок і бажань, погіршення відносин з людьми, інші негативні наслідки морального характеру. У свою чергу, «моральний характер» означає «пов'язаний з духовним життям людини».

Моральна шкода полягає у:

- ✓ фізичному болю та стражданнях, яких приватна особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я;
- ✓ душевних стражданнях, яких приватна особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів;

[1] Постанова Пленуму Верховного Суду України від 31.03.1995 р. №4 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди».

✓ душевних стражданнях, яких приватна особа зазнала у зв'язку зі знищенням чи пошкодженням її майна;

✓ у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної особи.

Розмір грошової компенсації моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, ступеня фізичних і душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування. Одночасно розмір грошової компенсації визначається з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру компенсації враховуються вимоги розумності та справедливості.

Моральна шкода компенсується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню та не пов'язана з розміром цього відшкодування.

Заподіяння фізичної шкоди тісно пов'язане з настанням в подальшому моральних страждань, а отже, і моральної шкоди.

До складових фізичної шкоди належать:

✓ тілесні ушкодження;

✓ розлад здоров'я;

✓ фізичні страждання.

Під *фізичними стражданнями* варто розуміти фізичний біль, якого зазнала особа у зв'язку з учиненим проти неї насильства або із заподіянням шкоди здоров'ю. Адже і моральна шкода, і фізична визначаються як фізичні чи моральні страждання, то слово «страждання» вживається як ключове.

Іншими словами, термін «страждання» означає, що неправомірні дії заподіювача шкоди обов'язково бути відбиті у свідомості потерпілого в формі відчуття (фізичні страждання) й уявлення (моральні страждання) та викликати певну психічну реакцію. Найбільш близьким до поняття «моральні страждання» вважається поняття «переживання». Змістом переживання може бути страх, сором, приниження та інший несприятливий у психічному аспекті стан приватної особи.

Моральна шкода щодо осіб є категорією оціночною – і у своєму виникненні, коли постає питання про наявність підстав для її матеріальної компенсації, і у вимірі, коли визначається розмір її компенсації.

Критерії компенсації фізичних і моральних страждань є різними, оскільки фізичні страждання викликаються фізичною шкодою, що

заподіюється в матеріальній сфері, вони підлягають об'єктивнішій оцінці, тобто за своїм змістом компенсація фізичних страждань може наближатися до відшкодування. І зовсім інша ситуація складається з компенсацією моральних страждань, що викликані шкодою, яка заподіяна в ідеальній (духовній) сфері. Для того щоб вони могли бути компенсовані, необхідно всебічно, повно та неупереджено вивчити обставини заподіяння шкоди, важливо максимально індивідуалізувати підхід до визначення моральних страждань.

Таким чином, майнові елементи в законодавчому визначенні (дефініції) моральної шкоди відсутні. Тобто *моральна шкода є немайновою*.

За приписами частини другої статті 21 Кодексу адміністративного судочинства 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, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічну правову суперечку. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Зі змісту цієї норми випливає, що в такому порядку розглядаються адміністративним судом вимоги про відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди. Основною умовою такого розгляду є те, щоб така вимога була заподіяна (була похідною) протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічних правових відносин і якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічну правову суперечку.

Законодавча основа відшкодування шкоди суб'єктом публічного адміністрування – Митний кодекс України, Податковий кодекс України, закони України «Про Національну поліцію України», «Про дозвільну систему у справах господарської діяльності» «Про звернення громадян», «Про виконавче провадження»[1].

У цьому питанні варто й корисно врахувати тлумачення та оцінку обставин завдання шкоди (зокрема моральної), визначення її розміру та інші складові цього питання, які містяться в рішеннях Європейського суду з прав людини. До того ж відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики

[1] Відомості Верховної Ради України від 22.07.2016, 2016, № 30, стор. 5, Ст.542.

Європейського суду з прав людини» суди застосовують у розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику Суду як джерело адміністративного права[1].

9.4.1. Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі

Відповідно до ст. 56 Конституції України кожен має право 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.

Підставою відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією, є будь-які рішення, дії, бездіяльність, учинені як у межах, визначених законом, так і з перевищенням наданих суб'єкту публічної адміністрації повноважень, якими (рішеннями, діями, бездіяльністю) приватній особі заподіяно обмеження чи втрати матеріального або морального характеру щодо її прав, свобод, інтересів[2].

На думку В. Бевзенка, позасудова (адміністративна) ***процедура відшкодування шкоди передбачає відповідні особливості:***

- по-перше, здійснюється на підставі адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст й особливості відшкодування завданої шкоди, який передається розпоряднику відповідного бюджету;
- по-друге, безпосереднє виконання адміністративного акта через перерахування з відповідного бюджету визначеної суми особі, якій завдано шкоди[3].

Отже, адміністративна процедура відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, складається з двох основних стадій, які поділені на певні етапи й адміністративні

---

1 Рішення ЄСПЛ у справі "Мілазі проти Республіки Італії" від 25.06.1987 р. *Практика Європейського суду з прав людини*. Рішення. Коментарі. 2005. № 1; Рішення ЄСПЛ у справі "Лопес Остра проти Іспанії" від 09.12.1994 р. *Практика Європейського суду з прав людини*. Рішення. Коментарі. 2004. № 3; Рішення ЄСПЛ у справі "Цимерман і Штайнерн проти Швейцарської Конфедерації" від 13.07.1983 р. *Практика Європейського суду з прав людини*. Рішення. Коментарі. – 2005. – № 1; Рішення ЄСПЛ у справі "Жовнер проти України" від 29.06.2004 р. // Офіційний вісник України. 2004. № 42. Ст. 2820; Рішення ЄСПЛ у справі "Полтораченко проти України" від 18.01.2005 р. *Закон і Бізнес* від 12.02.2005 р.

2 Мельнк Р., Бевзенко В. Зазнач. праця. С. 364-366.

3 Там само. С. 371-372.

дії: 1) отримання та передання відповідному розпоряднику бюджетних коштів адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст й особливості відшкодування завданої шкоди; 2) безпосереднє відшкодування розпорядником коштів шкоди через перерахування з бюджету визначеної суми особі, якій завдано шкоди.

9.4.2. Способи відшкодування шкоди

Сучасне адміністративне право встановлює більше обмежень для держави (для публічної адміністрації) і менше для людей, так само як і загалом для приватних осіб. У зв'язку з цим значення так званих адміністративних процедур зростає.

Обов'язковим учасником адміністративної процедури є фізична (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) або юридична особа, яких у західному праві часто називають «приватна особа». У процедурному значенні можна виділити такі категорії приватних осіб: особа, яка звертається до адміністративного органу із заявою, зокрема за отриманням адміністративної послуги (заявник); особа, щодо якої ухвалюється акт за ініціативою адміністративного органу, зокрема в порядку здійснення контрольних повноважень; особа, яка вступає в адміністративну процедуру за власною ініціативою або залучається за ініціативою адміністративного органу, оскільки рішення у справі може вплинути на її права чи законні інтереси; особа, яка звертається до адміністративного органу зі скаргою на рішення, дії та бездіяльність адміністративного органу (скаржник).

Відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією приватним особам, може здійснюватися за рахунок або коштів державного бюджету, або коштів місцевого бюджету. Вид бюджету, з якого буде здійснюватися виплата, залежить від конкретного виду суб'єкта публічної адміністрації, що заподіяв цю шкоду[1]. Крім того заподіяна шкода може відшкодовуватися «добровільно» або «примусово» через виконавче провадження, що здійснюють державні або приватні виконавці.

Проте ці положення ще ефективно не забезпечені нормами адміністративного права. Так, за даними Мін'юсту, 2017 р. рівень виконання судових рішень склав 31%, і хоча статистика щодо відшкодування адміністративних рішень суб'єктів публічної адміністрації загалом відсутня, цей рівень об'єктивно не може бути вищим.

[1] Мельник Р., Бевзенко В. Зазнач. праця. С. 364-366.

Для того щоб це виправити, потрібно вирішити такі завдання: створити максимально простий і прозорий механізм захисту громадян від незаконних рішень органів влади; правові підстави для позасудового відшкодування шкоди; єдиний прозорий механізм визнання рішень, дій та бездіяльності органів влади такими, що не відповідають чинному законодавству; ефективний механізм скасування чи зміни в адміністративному порядку нормативно-правових актів, що не відповідають нормам законодавства вищого рівня; забезпечити об'єктивність і неупередженість розгляду скарг в адміністративному порядку; ліквідувати практику вибіркового застосування законодавства у зв'язку з недостатнім рівнем фінансування зобов'язань держави й органів місцевого самоврядування щодо реформування процедури виплати відшкодування за рахунок бюджету відповідного рівня.

Цьому має сприяти реалізація положень Закону від 2.06.2016 р. №1404-VIII «Про виконавче провадження», а також розповсюдження на аналізовану нами сферу організаційно-правових ініціатив Мін'юсту щодо боржників аліментів. Нами пропонується встановити тимчасове обмеження для керівника суб'єкта органу виконавчої влади, який має невиконані матеріальні зобов'язання перед приватною особою, – у праві виїзду за межі України; на отримання премій та інших обмежень особистого несприятливого характеру.

Отже, способами відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, є виплата її за рахунок державного або місцевого бюджетів добровільно (за ініціативою винного суб'єкта публічної адміністрації) і через виконавче провадження відповідним розпорядником бюджетних коштів.

Запитання і завдання

1. Розкрите поняття та види інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування.
2. У чому полягає зміст адміністративної медіації?
3. Розкрийте поняття адміністративного оскарження.
4. Які існують способи відшкодування шкоди приватним особам, завданої суб'єктами публічної адміністрації?
5. З яких стадій складається адміністративна процедура відшкодування шкоди приватній особі, завданої суб'єктами публічної адміністрації?

Література для поглибленого вивчення

1. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 10.

2. Белінська О. Медіація – Альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1 (5). С. 158-160.

3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 2002. С. 194.

4. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Л. С., 2015. 272 с.

5. Мельник Р., Бевзенко Р. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

6. Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 26-29.

7. Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватноправових спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 1. С. 231-237.

8. Циганов О. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Проблеми управління, адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів*. 2016. С. 10.

Глава II
ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО[1]

КНИГА І
СЛУЖБОВЕ ПРАВО[2]

Розділ 1
ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ТА ПУБЛІЧНІ СЛУЖБОВЦІ[3]

1.1. Поняття та сутність публічної служби

У системі цінностей адміністративного права основне місце належить Людині, захисту її життя, здоров'я і гідності, що має забезпечувати публічна адміністрація. При цьому треба зазначити, що публічна адміністрація не існує в якійсь безособовій формі. Елементарною складовою публічної адміністрації є посадова (службова) особа, яка здійснює свою діяльність на професійні основі, обрала для себе майбутнє – весь службовий час присвятити службі інтересам громадян і за це від громади (держави) отримувати кошти для достойного існування та користуватися довірою суспільства.

Поняття «публічна служба» використано в Кодексі адміністративного судочинства України для окреслення предметної підсудності адміністративних справ. Відповідно до КАС України ***публічна служба*** *– це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна*

---

[1] Мельник Р. Інститут державної служби чи службове право?. *Юридична Україна*. 2010. № 11. С. 65–70.

[2] Загальна редакція д.ю.н., професора Н. Армаш.

[3] Автор: д.ю.н.. професор Д. Беззубов.

служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Вищий адміністративний суд України про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами суперечок з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби робить висновок про те, що зазначеною нормою публічну службу визначено через види служб, перелік яких не є вичерпним. Практично він до публічної служби відносить *діяльність на державних політичних посадах; професійну діяльність суддів, державну службу, службу в органах місцевого самоврядування*[1].

Серед теоретиків адміністративного права є й інша позиція[2], за якою *«поняттям «публічна служба» доцільно охопити передусім два основні види службової діяльності – державну службу і службу в органах місцевого самоврядування*.

Аргументом є той факт, що обидва види служби об'єднує спільна мета діяльності, пов'язана з виконанням завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення загальнодержавного (публічного) інтересу, який визначається політичною владою у формі загальнообов'язкових правових норм. Як приклад наводиться ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де наголошено: «Місцеве самоврядування в Україні є гарантованим державою правом та реальною здатністю територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Отже, служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) слугує з метою реалізації завдань, які визначає територіальна громада чи представницькі органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції, а також ті, що делеговані державою.

Правова природа служби в органах місцевого самоврядування свідчить як про можливість, так і про доцільність зачислення її до публічної служби. При цьому повністю заперечується можливість віднесення державних політичних діячів до публічних службовців: «законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності –

---

[1] Довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (частина І) // http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1265&s=print

[2] Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2010. Вип. 51. С. 162.

політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших».

Такої самої думки дотримуються автори Концепції реформування публічної адміністрації[1], зазначаючи, що публічна служба – це професійна діяльність осіб, визначена законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Більш узагальненим визначенням може вважатися запропоноване для публічних службовців: «Особи, що займають державні політичні та державні владні посади, є, відповідно, державними політиками та державними службовцями, беруть участь у здійсненні завдань і функцій держави, займаються державно-політичною та державно-владною, управлінською діяльністю у відповідних органах державної влади. Вони мають державні політичні та державні владні повноваження, несуть відповідальність за посадою, отримують від держави винагороду за свою працю».

Отже, публічною службою у вузькому розумінні слід вважати діяльність на посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування з виконання функцій і завдань суспільного значення щодо надання приватним особам адміністративних послуг, що забезпечується застосуванням примусової сили держави.

[1] Концепція реформування публічної адміністрації (Проект) // http://tpdunadu.ucoz.ru/_ld/1/112_konc_RefPubAdm.pdf

Розділ 2
ЮРИДИЧНИЙ СТАТУС ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ[1]

2.1. Вимоги, що висуваються до публічних службовців

Чинним нормативним документом, який стосується статусу публічного службовця як такого, є Закон України «Про Кабінет Міністрів України»[2]. Саме ним і встановлюється обмеження і вимоги для державних політичних діячів – членів Кабінету Міністрів України. Так, відповідно до його положень, членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не можуть бути призначені на посади членів Кабінету Міністрів України особи, які мають судимість, не погашену і не зняту в установленому законом порядку.

Отже, зупинимось більш детально на вимогах, що висуваються до публічних службовців чинним законодавством.

1. **Громадянство України.** Відповідно до Закону України «Про громадянство України» громадянство України – це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що виявляється у їх взаємних правах та обов'язках (ч.1 ст.1 Закону)[3].

Отже, якщо особа відповідає основним вимогам, пов'язаним із громадянством, можна з упевненістю вважати, що вона повністю адаптована до умов держави, має не тільки юридичний, а й соціально-культурний зв'язок із нею.

2. **Наявність права голосу**. Стаття 70 Конституції України встановлює, що право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними.

3. **Вища освіта.** Гарантією достатнього рівня професійної компетенції є диплом про здобуту публічним службовцем вищу освіту.

---

1 Автор: д.ю.н., професор Н. Армаш.

2 Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

3 Про громадянство : Закон України № 2235–III від 18.01.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

Більше того, існує думка, з якою ми також повністю погоджуємось, що «для всіх категорій керівників необхідний обов'язковий мінімум правових знань, які б надавали право обіймати відповідні посади»[1]. Юридична обізнаність державного політичного діяча мала б стати певним гарантом не тільки грамотного керівництва галуззю, а й керівництва в межах «правового поля».

4. **Володіння державною мовою**. Під державною мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя. Конституцією України статус державної мови надано українській (ч. 1 ст. 10). Це повністю відповідає державотворчій ролі української нації (що зазначено у преамбулі Конституції України), нації, яка історично проживає на території України, становить абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі.

5. **Відсутність судимості, не погашеної і не знятої в установленому законом порядку**. У теорії кримінального права судимість розуміють як правовий наслідок засудження особи вироком суду до кримінального покарання[2]. Отже, закон пов'язує стан судимості особи з наявністю обвинувального вироку суду, призначенням покарання, його відбуванням або звільненням від відбування покарання з установленням іспитового строку.

2.2. Обмеження при перебуванні на посадах публічної служби

Іншим, не менш важливим напрямком законодавчого регулювання діяльності публічних службовців є встановлення обмежень при перебуванні їх на посадах. Так, члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої в позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена Кабінету Міністрів України з іншими видами діяльності, такий член Кабінету Міністрів

[1] Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / Отв. ред. В. Сиренко. Київ: Наукова думка, 1993. С. 31.

[2] Кримінальне право України: Загальна частина: підруч / за ред. М. Бажанова, В. Сташиса, В. Тація. Київ: Юрінком Інтер; Харків: Право, 2001. С. 364.

у двадцятиденний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

Існування зазначених обмежень пов'язано з недопущенням випадків корупції в державі. Сам перелік та способи забезпечення таких обмежень цілком узгоджуються зі світовою практикою боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Більш детально про корупцію ми поговоримо в наступному підрозділі підручника.

Виходячи на принципово новий рівень розвитку правової демократичної держави, маємо розуміти, що людина є найвищою цінністю цивілізованого суспільства. Це положення вироблене логікою розвитку світової історії, що закріплено й у ст. 3 Конституції України. Права і свободи людини забезпечуються за допомогою виконання державою та її повноважними представниками визначених законом обов'язків стосовно громадян держави. У цьому полягає основний зміст законності в публічному управлінні.

У коло обов'язків повноважних представників державної влади, серед яких чільне місце займають державні політичні діячі, чинне законодавство включає: підтримку конституційного устрою, дотримання законів України, сумлінне виконання обов'язків за посадою, дотримання й захист прав та інтересів громадян, громадських об'єднань, інших суб'єктів у межах посадових повноважень і ухвалення рішень у порядку, установленому законодавством, дотримання правил роботи з інформацією, охорону державної й іншої таємниці, нерозголошення інформації, яка стала відома по службі, стосовно приватного життя, честі та гідності громадян тощо.

До обмежень також зараховано норми, що забороняють використовувати в неслужбових цілях засоби матеріально-технічного, фінансового й інформаційного забезпечення, займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім педагогічної, наукової й іншої творчої роботи, входити до органів управління комерційних організацій і деякі інші.

Порушення цих принципів функціонування органів публічної влади, безумовно, має викликати встановлену законом відповідальність. «*Керівник, спеціаліст реально відповідає не тільки за обґрунтованість і результативність своїх рішень, а й за неприйняття необхідних та своєчасних заходів, зумовлених його повноваженнями*»[1].

[1] Битяк Ю. Державна служба : навчальний посібник. Киев: УМК ВО 1990. С. 35. (на російській мові).

Крім того публічні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу.

Оскільки публічні службовці органічно пов'язані з державою, то вимоги, які висуваються до них, мають досить жорсткий характер і подекуди обмежують їх права та свободи як людини і громадянина.

Поняття страйку закріплено у ст. 17 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Страйк розуміється як «…тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов'язків) підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту)»[1].

Перешкоджання нормальному функціонуванню державного органу. Публічні службовці не мають права сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні тими підприємницької діяльності, а також в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики) тощо.

2.3. Визначення посадової та службової особи в публічній службі

У правовій науці поняття посадова особа завжди викликало дискусії[2]. До єдиної позиції щодо визначення цієї категорії не дійшли, навіть у законах вживаються для позначення різних за статусом осіб або єдине словосполучення «посадова особа», або невиправ-

[1] Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон від 03.03.1998 р. № 137/98–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 34. Ст. 227.

[2] Янюк Н. Адміністративно-правовий статус посадової особи : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2003. С.10; Іллічов М. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. С.11; Кравчук В. Посадові особи юридичних осіб. *Юридичний радник*. № 10. 2006. С. 5-9.

дано вважають його синонімом словосполучення «службова особа»[1]. Зокрема, під службовою особою згідно із законодавством розуміють:

– у кримінальному праві – осіб, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Службовими особами також визнаються іноземці або особи без громадянства, які виконують зазначені обов'язки;

– в муніципальному праві – особу, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету;

– у міжнародному праві розрізняють термін «консульська службова особа» (будь-яка особа, включаючи главу консульства, якій доручено виконання консульських функцій. У визначення «консульська службова особа» включаються також особи, відряджені до консульства для навчання консульської служби (стажисти)) та «консульська посадова особа» (особа, включаючи главу консульської установи, якій доручено виконувати консульські функції);

– у цивільному праві термін «службова особа» застосовується для визначення особи відповідної юридичної особи, уповноваженої за законом вчиняти від її імені правочини, спрямовані на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків.

Згідно із Законом України «Про державну службу»:

- посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій;
- посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень;
- державна посада – це посада в органах державної влади, що утворюються відповідно до Конституції України, з певним колом

[1] Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 5 : П–С. Київ : «Українська енциклопедія» імені М. Бажана, 2003. 736 с.

обов'язків щодо виконання та забезпечення завдань і функцій держави, віднесених до повноважень цього органу, грошове утримання якої здійснюється за рахунок державних коштів[1].

Під терміном «службова особа» розуміють професійну діяльність особи; сферу діяльності; систему організацій, установ і підприємств; певний соціально-правовий інститут.

За професійною діяльністю, *служба* полягає у здійсненні та/або забезпеченні здійснення завдань і функцій держави (державна служба, військова служба, медична служба, дипломатична служба, податкова служба, служба в системі освіти тощо), створенні духовних цінностей (робота в науково-дослідних, проектних організаціях), соціально-культурному обслуговуванні людей тощо. Також служба полягає в управлінні, забезпеченні та здійсненні самого управління, соціально-культурному обслуговуванні людей.

Як сферу діяльності поняття «служба» визначає певний соціально-економічний або гуманітарний сектор діяльності держави, нерозривно пов'язаний з певною системою підприємств, установ і організацій. До структури механізму держави також належать органи управління, науково-дослідні, проектні, навчальні та інші інституції, що забезпечують вирішення певного завдання або реалізацію конкретної функції держави.

Виділяють такі чинники службової діяльності:

– ***соціальний***: державна служба як соціальна категорія – це здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, які займають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування на постійній основі;

– ***політичний***: це діяльність з реалізації державної політики, що пов'язана з досягненням вироблених політичними силами державно-політичних цілей і завдань;

– ***правовий***: відбувається нормативно-правове врегулювання державно-службових відносин, у процесі реалізації яких досягається та/або забезпечується практичне виконання завдань і функцій держави, віднесених до компетенції певного органу державної влади чи місцевого самоврядування, а також тих, що регламентують права, службові обов'язки, повноваження, обмеження, заборони, стимулювання, відповідальність службовців, проходження державної служби, порядок виникнення та розірвання державно-службових відносин тощо;

[1] Оболенський О. Державна служба : навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2003. 344 с.

– ***соціологічний***: відбувається практичне забезпечення чи реалізація завдань і функцій структурних складових державного апарату, компетенції органів державної влади чи місцевого самоврядування та ефективності реалізації завдань і функцій державної служби;

– ***організаційний***: відбувається формування організаційних засад діяльності працівників державного апарату, що співвідносяться зі структурно-функціональною схемою державного механізму та включають побудову і правовий опис ієрархії посад, виявлення, оцінювання, стимулювання та відповідальність відповідних працівників;

– ***процесуальний***: відбувається забезпечення умов та реалізація механізмів, технологій і процедур функціонування механізму держави;

– ***моральний***: відбувається формування етичних засад державної служби.

Звичайно, така розмаїтість назв і значень єдиного правового явища беззаперечно призведе до суб'єктивного погляду на статус того чи іншого службовця.

Отже, більш доцільним є вживання загального терміна «особа» – звичайно, з подальшою конкретизацією специфічних її ознак, завдяки чому зникне невиправдане звуження дійсного змісту досліджуваного явища та мінімізується ймовірність виникнення термінологічної плутанини при застосуванні цього терміна суміжними галузями права.

2.4. Визначення меж реалізації дискреційних повноважень для публічних службовців

У статті 6 Конституції України чітко прописано, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в установлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». Але треба погодитись, що «в нормі права заздалегідь неможливо передбачити всіх життєвих випадків і обставин. Тому вона *залишає певний простір, який має заповнити орган, який застосовує норму*. При цьому цей орган має брати до уваги загальний погляд на значення певних понять, мету, якої він має досягти, і нарешті на засади здорового глузду»[1].

[1] Резанов С. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління. *Форум права*. № 1, 2009. С. 480.

Власне, для врахування цього «здорового глузду» і передбачено світовою і національною практикою закріплення за органами публічної влади та їх службовцями дискреційних повноважень.

Для з'ясування значення іншомовного слова «дискреція» звернемося до його етимології. З латинської мови discretion означає «розподіл», у французькій до латинського додається відповідник discrétionnaire – «розподіл», «залежний від власного розсуду». Утім в літературі існує думка про те, що «найбільш повно зрозуміти природу та сучасне значення дискреції можна, звернувшись до англомовного варіанта цього терміна: «discretion – 1) свобода розсуду; 2) здоровий глузд». Із цього робиться висновок, що дискреція передбачає одразу дві складові – вольову, що включає в себе вільний розсуд, і інтелектуальну (морально-правову), яка означає використання дискреційних повноважень «за здоровим глуздом».

Дискреція в окремих випадках залишилась лише формальним аспектом ухвалення вищими посадовцями важливих державних рішень. Простіше кажучи, незважаючи на конституційне закріплення, певна посадова особа практично позбавлена можливості ухвалювати рішення «на власний розсуд», оскільки її рішення вже передбачено діями іншого посадовця, який став його ініціатором»[1].

Існує ще більш радикальний висновок про те, що «у суб'єктів публічних владних повноважень не може бути жодних дискреційних повноважень, оскільки всі вони зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Учинення ж державним органом чи його посадовою особою дій у межах компетенції, але не передбаченим способом, у не передбаченій законом формі або з виходом за межі компетенції є підставою для визнання таких дій та правових актів, ухвалених у процесі їх здійснення, неправомірними та незаконними та, відповідно, – підставою для притягнення таких суб'єктів до конституційно-правової відповідальності. Більше того, це є однією з необхідних передумов забезпечення конституційної стабільності загалом. Разом із тим заперечувати наявність у суб'єктів публічних владних повноважень вільного розсуду в процесі правозастосування в межах своєї компетенції загалом не варто. Адже і в процесі ухвалення, і в процесі виконання публічних владних повноважень певний рівень свободи, вільний розсуд присутні завжди, оскільки в іншому разі

[1] Барабаш Ю. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4 (24). С. 49.

можна дійти до автоматичного, «комп'ютерного» правозастосування, що навряд чи можна визнати обґрунтованим. Тому запобігти зловживанню правом у процесі правозастосування можна лише через установлення чітких і загальнозрозумілих критеріїв такого вільного розсуду в праві та через запровадження чітких механізмів відповідальності за їх порушення»[1].

Зарубіжні вчені Ф. Кюдланд та Е. Прескот[2] у свою чергу запропонували власний напрямок в аналізі формування очікувань. Вони виявили проблему часової непослідовності політики уряду, що виникає в умовах раціональності очікувань економічних агентів, впливу очікувань на макроекономічні показники та за відсутності обмежувальних зобов'язань уряду щодо майбутньої політики. У статті «Правила проти дискреції: непослідовність оптимальних планів» Ф. Кюдланд та Е. Прескот довели, що причиною неоптимальності політики уряду стає не конфлікт цілей держави та її громадян і не широка можливість політиків реагувати на непередбачені ситуації, а недовіра до уряду, що виникає, коли він не обмежує себе в зобов'язаннях щодо майбутньої політики. Означені вчені довели, що ефективність політики зростає зі зростанням послідовності політики та її відповідності оголошеним планам.

Але ми не можемо підтримати таку позицію. *Дискреційне повноваження – це не абсолютна свобода дій і рішень суб'єкта владних повноважень, а обмежений правом розсуд, який надається певним особам, уповноваженим ухвалювати політичні чи управлінські рішення для оптимізації та індивідуалізації вирішення питань у межах закону.*

Це підтверджується і підтримується науковою спільнотою. Зокрема, звертається увага на такі особливості публічних службовців[3]:

– важливість та складність питань, які є предметом їх діяльності, потребують варіативності у їх вирішенні. Однак надмірна «процедурна врегульованість» практично позбавляє суб'єкта ухвалення рішень такої варіативності.

– звиклість як політичної еліти, так і юридичної громадськості до аналізу владних рішень, насамперед з погляду «процедурної чистоти», призводить до того, що ми поступово починаємо

---

[1] Веніславський Ф. Зловживання правом у публічно–правовій сфері як державно-правова проблема / Право України. 2010, № 4. С. 249.

[2] Kydland F. Prescott E. Rules rather than Discretion: The inconsistency of optimal plans / Journal of Political Economy. 1977, № 85. P. 473.

[3] Барабаш Ю. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування / Університетські наукові записки. 2007. № 4 (24). С. 49.

розглядати вищих посадовців як рядових виконавців, і це доводять події з позачерговими виборами. Тоді як і президент, і парламентарі обираються на свої посади, насамперед будучи носіями певних державотворчих ідей, що концентровано втілюються в їх передвиборчих програмах. У разі ж суттєвої «процедурної» обмеженості в діях говорити про наявність гарантованої можливості реалізувати свої програмні цілі як парламентській більшості, так і главі держави не доводиться.

Дискреційні повноваження – це дозволена законом інтелектуально-вольова діяльність компетентного суб'єкта, змістом якої є здійснення вибору одного з декількох варіантів рішення, установленого правовою нормою для забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання, з метою ухвалення оптимального рішення у справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей[1].

У чинному законодавстві існує й легальне визначення дискреційних повноважень. Так, п. 2 Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів (яку затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 р. № 1346) визначено, що дискреційні повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів, їх посадових та службових осіб, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково зміст рішення або вибрати один із кількох варіантів ухвалення рішень, передбачених проектом акта.

Обов'язкові умови реалізації дискреційних повноважень публічних службовців: по-перше, об'єктивність та неупередженість у діяльності, що слід розуміти як ухвалення зваженого й об'єктивного рішення на основі поєднання їх неупередженості та політичного інтересу; по-друге, рівність перед законом – це уніфіковане застосування до фізичних і юридичних осіб норм закону при регулюванні тотожних правовідносин між якісно однорідними групами суб'єктів; по-третє, пропорційність у діяльності державного політичного діяча, що відіграє роль балансу або допустимого для всіх суб'єктів правовідносин компромісу в процесі його політичної діяльності; по-четверте, це доцільність в ухваленні рішень з використанням дискреційних повноважень.

[1] Резанов С. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління / Форум права. № 1. 2009. С. 480.

Отже, дискреційне повноваження – це обмежений правом розсуд, який надається публічному службовцю, уповноваженому ухвалювати політичні та/або управлінські рішення для оптимізації та індивідуалізації вирішення питань у межах закону. Правомірними в реалізації дискреційних повноважень можна вважати лише ті дії, виконання яких супроводжувалось дотриманням спеціальних вимог, визначених відповідним законом.

Ознаки дискреційних повноважень:

➢ дискреційними повноваження службовці наділяються виключно законом, оскільки саме закон уповноважує їх на нормотворчу й правозастосовну діяльність і закріплює певну форму політичної діяльності;

➢ реалізація певної частини повноважень службовців характеризується певною свободою (дискрецією – тобто вільним політико-адміністративним розсудом) в оцінюванні та діях, у виборі одного з варіантів рішень і правових наслідків;

➢ процедура реалізації дискреційних повноважень складається з низки процесуальних дій: збирання фактичних даних щодо суті питання, політико-правова характеристика зібраних даних, здійснення вибору одного з декількох варіантів вирішення питання, ухвалення остаточного рішення;

➢ дискреційні повноваження завжди реалізуються в поєднанні законності, справедливості, політичної доцільності та ефективності адміністративного регулювання.

Для більш повного уявлення про дискреційні повноваженні наведемо наявні ***видові класифікації*** цього явища:

Залежно від виду правозастосовної діяльності органу – відносно визначені дискреційні повноваження (ситуаційні та альтернативні) та правомочні дискреційні повноваження (факультативні).

Залежно від виду застосовуваних норм права: конкретизація суб'єктивних прав та обов'язків; застосування факультативних норм; застосування за оцінними ознаками; ухвалення рішення, що визначає діяльність державного органу, шляхом загальних формулювань, за якими не випливає переліку того, коли він може діяти.

Залежно від ступеня обмеженості нормативно-правовими актами обсягу дискреції: коли норма права, установлюючи можливі варіанти рішень, надає органу право вибору на власний розсуд одного з варіантів, кожен з яких є законним, і орган зобов'язаний

зробити цей вибір (наприклад, сфера юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади).

Як будь-яка публічна діяльність, реалізація дискреційних повноважень має відповідати базовим вимогам, що до них висуваються. *Такими базовими вимогами є принципи.*

Досить близькими до окреслення принципів публічної служби є запропоновані в Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 р. № R(80)2 принципи щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами. Звичайно, положення документа спрямовувались на державних службовців як представників «адміністративних органів», але з певними застереженнями і доповненнями їх можна використати і для окреслення принципів здійснення політичної дискреції.

Отже, принципами здійснення дискреційних повноважень відповідно до вказаного документа є: дотримання мети надання дискреційного повноваження; об'єктивність і неупередженість; рівність перед законом; пропорційність; розумний час; застосування вказівок; відкритість вказівок; відступ від вказівок; характер контролю; утримання адміністративного органу від дій; повноваження органів контролю щодо отримання інформації.

Мета дискреційного повноваження. Будь-який припис нормативно-правового акта, зокрема й надані повноваження органам державної влади, переслідують певну юридично значущу мету. Зазвичай вона або прямо зумовлена диспозицією статті, якою це повноваження надано, або прямо випливає із функцій того чи іншого органу.

Ураховуючи загальну політичну мету діяльності державних політичних діячів, на перший погляд важко об'єктивно встановити відповідність обраних заходів меті, поставленій перед особою. Наприклад, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» встановлюється, що Прем'єр-міністр керує роботою Кабінету Міністрів, спрямовує діяльність Кабміну на забезпечення здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Кабміну, схваленої Верховною Радою, та здійснення інших повноважень, покладених на Кабмін, надає з цією метою доручення його членам.

Для встановлення правильності дотримання цього принципу потрібно поєднати два чинники:

➢ чітка реалізація положення Конституції України, за яким органи державної влади, їх службові та посадові особи мають діяти тільки в межах і в спосіб, передбачені законом;

➢ поєднання принципу відповідності мети надання дискреційного повноваження принципам доцільності та пропорційності (про які йтиметься далі).

Принцип об'єктивності та неупередженості в діяльності державних політичних діячів є найбільш проблемним у процесі його виконання. Але дотримання цього принципу є найвизначальнішим у законності дискреційної діяльності державних політичних діячів, є, власне, мірилом правомірності їх діяльності та зберігає саме значення дискреції для споживачів політико-адміністративних послуг.

Принцип рівності перед законом. Цей принцип є найбільш загальним для всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин. Джерелом цього принципу є Конституція України, яка в низці статей передбачила вирівнювання прав, свобод і законних інтересів. Зокрема ст. 129 встановлено рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом. Зважаючи на цей факт, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками.

Водночас є застереження щодо реалізації цього принципу:

1) якщо проаналізуємо наведений перелік, то зрозуміємо, що положення Конституції України переважно стосуються фізичних осіб (використовується або обмежувальна категорія «громадяни», або узагальнена «усі люди»). Коли ж ідеться про юридичних осіб, то законодавець обмежується так званою ситуативною рівністю: усі учасники судового процесу (зокрема юридичні особи) рівні – але це тільки під час судового процесу; усі суб'єкти права власності (зокрема юридичні особи) рівні перед законом – але у відносинах власності тощо. Утім принцип рівності має застосовуватися щодо будь-кого в державі незалежно від виду суб'єкта. Тому пропонується таке розуміння цього принципу з подальшим закріпленням його у Законі України «Про державну політичну службу»: принцип рівності перед законом – це уніфіковане застосування до фізичних і юридичних осіб норм закону при регулюванні тотожних правовідносин якісно однорідних груп суб'єктів;

2) говорити про абсолютну рівність усіх перед законом неможливо. Про це було сказано ще на початку нашої праці. Наголосимо лише, що реалізуватись принцип рівності має суто в одній категорії суб'єктів, які пов'язані спільними рисами.

Підтвердженням такої позиції є положення Рекомендацій № (80)2 Комітету Міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами: якщо відмінність у ставленні базується на справедливих підставах, які можуть бути об'єктивно доведені, враховуючи поставлену мету, то принцип рівності не порушується. Несправедлива дискримінація існує тільки тоді, коли відмінність у ставленні не обґрунтовується об'єктивно з урахуванням мети і наслідків заходу, що передбачається.

*Саме однією з варіацій принципу рівності перед законом є принцип недискримінації (*англ. *non-discrimination), який* означає, що подібні справи не розглядатимуть по-різному, якщо немає об'єктивних підстав для диференціації[1].

Мета принципу полягає в усуненні будь-яких проявів несправедливості, дискримінаційного ставлення до особи та в потребі гарантувати рівність як формально, так і фактично. Забезпечення рівності покладається на державних політичних діячів при виконанні ними дискреційних повноважень.

Принцип пропорційності в діяльності державного політичного діяча відіграє роль такого собі балансу або допустимого для всіх суб'єктів правовідносин компромісу в процесі його політичної діяльності. За визначенням у науковій літературі, принцип пропорційності полягає в досягненні пропорцій між елементами керованих і керівних процесів[2] для збалансованості інтересів людини з інтересами суспільства, держави та відповідної політичної партії, яку представляє цей службовець.

В основі принципу пропорційності лежить концепція «належної матеріальної правової процедури», яка походить із конституційного права США, а також основна ідея природного права про розумність позитивного права. Як зазначав голова Верховного суду США Д. Маршал, «якщо мета є законною, якщо вона лежить у сфері дії Конституції, а всі засоби для досягнення цієї мети

[1] Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права / Правовий тиждень. №47 (173), 2009. С. 68.

[2] Скібіцька Л., Скібіцький О. Менеджмент: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 416 с.

допускаються, стосуються її і не заборонені, а відповідають духу та букві Конституції, тоді вони є конституційними»[1].

Більш сучасним підґрунтям застосування цього принципу є практика Європейського суду з прав людини. Так, у справі «Сорін проти Сполученого Королівства» («Soering v. United Kingdom») у рішенні від 7 липня 1989 р. Суд зазначив, що Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. «спрямована на пошук справедливого співвідношення між потребами, пов'язаними з інтересами суспільства загалом, і вимогами захисту основних прав людини». У справі «Ріс проти Сполученого Королівства» («Rees v. United Kingdom») у рішенні від 17 жовтня 1986 р. цим Судом було зазначено, що, з'ясовуючи, чи існує позитивне зобов'язання держави стосовно людини, «належить урахувати справедливий баланс, який має бути встановлений між інтересами всього суспільства й інтересами окремої людини».

Національне законодавство також підтримує світову практику використання принципу пропорційності. Так, за ч. 2 ст. 64 Конституції України окремі тимчасові обмеження прав і свобод можуть установлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану, за винятком прав і свобод, передбачених ст.ст. 24, 25, 27–29, 40, 47, 51, 52, 55-63 Конституції. Слід також зазначити, що такі обмеження, як це, безпосередньо випливають із ч. 2 ст. 64 Конституції, по-перше, можуть діяти лише впродовж конкретного строку, по-друге – бути «окремими», тобто стосуватися не всієї системи конституційних прав і свобод людини та громадянина і неповного обсягу певних прав і свобод.

Принцип доцільності вказує на потребу підпорядкування організаційних, процесуальних та інших складових публічної служби та діяльності державних політичних діячів їх загальній політико-управлінській меті.

Словники визначають «доцільність» як те, що відповідає свідомо поставленим цілям. У такому значенні вона є загальною характеристикою специфічної людської діяльності, де в об'єктивний причинно-наслідковий зв'язок включається свідома мета, яка визначає напрямок і зміст процесу. Будучи завжди доцільними в цьому розумінні, дії людей можуть бути недоцільними з погляду потреб прогресивного розвитку суспільства й кінцевих суспільно значущих цілей. У широкому й певним чином умовному значенні

[1] Шевчук С. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод: практика застосування та принципи тлумачення у контексті сучасного українського правороз уміння. *Практика Європейського суду з прав людини*. Коментарі. № 2, 1999. С. 86.

це об'єктивна характеристика систем, що досягають наперед заданого результату[1].

Принцип розумного строку є визначальним щодо забезпечення чіткої, цілеспрямованої й оперативної роботи державних політичних діячів при виконанні ними своїх повноважень.

Під «розумним строком» у цьому разі слід розуміти достатній термін, який залежить від низки чинників: від складності питання; кількості суб'єктів, залучених до справи; невідкладності рішення, перевірки фактів, на яких будується вирішення питання; необхідності проведення політичних консультацій тощо. Іноді неможливо встановити чітко визначені часові межі вирішення питання або реалізації того чи іншого повноваження, адже складно врахувати всі можливі чинники (політичні, економічні, а іноді й фізичні), які впливають на строк реалізації дискреційного повноваження. Світова практика йде шляхом визначення «розумного строку» в діяльності органів і посадових осіб публічної влади таким чином: відповідно до п.«с» гл. 1 Рекомендації № Rec (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасницям «Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права» «дане повноваження має бути реалізоване приватними особами протягом розумного строку, щоб не створювати без потреби перепон для діяльності адміністративних органів та забезпечити законну достовірність» або відповідно до п. «а» гл. 2 тієї самої Рекомендації: «якщо рішення стосовно приватної особи підлягає примусовому виконанню, то цій особі має бути надане право виконати рішення протягом розумного строку, за виключенням випадків, належним чином обґрунтованих термінових справ»[2].

Але ці положення, як можна звернути увагу, стосуються фізичних та юридичних осіб, що не є суб'єктами владних повноважень. А от КАС України визначає розумний строк як найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах.

Принцип публічності. Цей принцип передбачає два напрями його реалізації:

---

[1] Українська радянська енциклопедія у 12 т. / За ред. М. Бажана. 2–е вид. Т.3 : Гердан. Електрографія. Київ : Головна редакція УРЕ. 1979. 552 с.

[2] Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права : Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-учасницям № Rec (2003) 16 від 09.09.2003 р. // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_692

1. Щодо суб'єктів владних повноважень зміст зазначеного принципу полягає в тому, що будь-який уповноважений законом орган контролю має право отримувати доступ до інформації, яка була покладена в основу ухвалення рішення, а державний політичний діяч зобов'язаний надати таку інформацію. Ця інформація має подаватись відповідно до чинного законодавства (з урахуванням положень про використання інформації з обмеженим (спеціальним) доступом). Сутність у такому випадку полягає в чіткому, послідовному та повному викладі всіх обставин та умов справи, що розкривають внутрішній зв'язок рішення з конкретною життєвою ситуацією.

2. Щодо осіб, які не є суб'єктами владних повноважень. Публічність стосовно цієї категорії осіб закріплена у ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, п. 2 ч. 1 ст. 121, ст.ст. 124, 129 Конституції України. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції 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.

Способом реалізації принципу публічності може бути як опублікування та оголошення встановленого законом рішення, так і персональне доведення до відома суб'єкта, на якого спрямована дія акта (рішення), як наприклад у випадку надання обов'язкових доручень членами Кабінету Міністрів України на підставі відповідного закону.

Значення цього принципу полягає в реальній можливості ефективного, повного та належного дотримання державними політичними діячами при застосуванні дискреційних повноважень положень нормативно-правових актів і всіх наведених вище принципів такої діяльності, що максимально сприятиме захисту прав і свобод громадян України.

Принцип підтримання іміджу й авторитету державної влади. Суспільне призначення державних політичних діячів полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій держави через виконання покладених на них обов'язків.

Державні політичні діячі мають дбати про позитивний імідж та авторитет репрезентованих ними органів і публічної служби в цілому, дбати про власну честь і гідність, цінувати статус представника держави.

Поведінка державного політичного діяча має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства і громадян

до влади та держави, сприяти реалізації прав і свобод людини та громадянина, визначених Конституцією і законами України.

Принцип підконтрольності. Цей принцип є останнім у нашому переліку, але він посідає чи не найперше місце за значенням у всій політико-управлінській діяльності державного політичного діяча. Безконтрольність у будь-якій сфері, а тим більше у сфері державного управління є згубною для всієї держави та її громадян. Говорити про реалізацію всіх інших принципів без реального контролю просто немає сенсу. Принцип рівності, неупередженості та й усі інші будуть лише деклараціями, нічого не вартими для пересічних громадян. Тому вкрай важливим є не тільки закріплення, але й реальна реалізація безперервного, послідовного контролю за всією діяльністю публічної влади в державі, а тим більше за такою суб'єктивною дискреційною діяльністю.

Користуючись надбаннями адміністративної науки в царині досліджень контрольної діяльності, можна виокремити загальний і цільовий контроль[1] за діяльністю державних політичних діячів.

У науковій літературі пропонується виділяти процедурний контроль (за належним дотриманням принципу законності в ухваленні рішення) та контроль за якістю рішення, тобто за його відповідністю ситуаційним обставинам й аргументам, що характеризують доцільність його ухвалення.

[1] Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

Розділ 3
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ[1]

3.1. 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 в 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 сукупно створюють *первинний рубіж протидії корупції*, що має превентивно убезпечувати суспільство від корупційних правопорушень. Його безпосередньою метою є не притягнення до кримінальної відповідальності, а запобігання виникненню передумов корупції (протиправному зв'язку із 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 з 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»[2]. Така заборона поширюється на п'ять груп суб'єктів, серед яких визначаються публічні службовці, а також посадові особи юридичних осіб публічного та приватного

[1] **Автор: к.ю.н. О. Хамходера**

[2] Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page

права, надавачі публічних послуг (нотаріуси, приватні виконавці тощо), представники громадськості та фізичні особи, які лише планують стати публічними службовцями.

Нас при цьому цікавлять обмеження саме стосовно публічних службовців, коло яких майже[1] повністю охоплюється змістом антикорупційної категорії «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Повертаючись до цитованого вище обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, наголосимо про таке:

1) *воно стосується заборони протиправного використання трьох ресурсів*:

– 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);

– службового становища (пов'язані із зайняттям посади службовий вплив чи авторитет, спроможність давати вказівки підлеглим особам чи організаціям і контролювати їх діяльність);

– 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 виражатися у спроможності керівника центрального органу виконавчої влади схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до ухвалення певного рішення[2];

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 розу-

[1] Слово «майже» зумовлено потребою застереження про те, що окремі публічні службовці взагалі не належать до суб'єктів, на яких поширюються антикорупційні обмеження (це, наприклад, помічники суддів та більшість інших патронатних службовців). Подібна фрагментарність застосування антикорупційних заборон і зобов'язань видається деструктивною та виникла в результаті законотворчих прорахунків: коли одна сфера законодавства оновлювалася без урахування потреби гармонізувати новації з усією системою правових приписів.

[2] Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. та ін.; наук. ред. Хавронюк. Київ: Ваіте, 2018. С. 168.

міння неправомірної вигоди слід наголосити, 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 на те підстав[1]; в) неправомірна вигода завжди пов'язана із протиправним використанням наданих особі службових повноважень чи пов'язаних із ним 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»[2] [втратив чинність] передбачалися для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, також заборони:

✓ сприяти фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів тощо;

✓ бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють;

✓ сприяти фізичним і юридичним особам у досягненні перемоги в процедурі закупівлі всупереч вимогам закону;

✓ 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;

✓ неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

✓ бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого вони контролюють;

---

[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.

[2] Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР (втратив чинність).

✓ 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), разом із тим забороняє використовувати публічне майно або кошти в 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*; можливі й *інші форми* протиправного використання службових повноважень (або становища, або можливостей), зокрема неправомірне сприяння призначенню на посаду.

3.2. 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 визначаються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.* Таке розуміння подарунку є значно ширшим від передбаченого в цивільному законодавстві «дарунку»[1], 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 *одержані безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову*, щоб кваліфікуватися як подарунок. При цьому поняття мінімальної ринкової ціни не отримало законодавчого закріплення[2]. В економічній теорії мінімальна ціна визнача-

[1] Це не єдиний випадок специфічного трактування антикорупційними приписами усталених в інших галузях законодавства положень. Зокрема: а) визначене антикорупційним законом коло близьких осіб є значно ширшим від кола таких осіб за ПК України, а коло членів сім'ї – від кола 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.

[2] 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 власнику 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.

ється як така, що дає можливість виробникові (продавцю) 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 відзначають, що за певних умов (надлишки товару, нестача попиту та ін.) ринкова ціна стає навіть нижчою за собівартість[1].

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 осіб[2] від юридичних або фізичних осіб:

а) *у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування* (наприклад, якщо після надання у встановленому законом порядку адміністративної послуги приватна особа вирішила «подякувати» службовцю у вигляді того чи іншого подарунку);

б) *якщо особа, яка дарує, перебуває в 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*** – подарунки, які:

а) *даруються близькими особами*. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» близькими є особи, які:

– спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки сімейного характеру із публічним службовцем, зокрема особи, які спільно проживають, але не перебу-

---

[1] 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

[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. Тобто 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. Відмовитись від подарунку 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).

вають 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 квітня 2011 р. [втратив чинність] створювала підстави розглядати як близьких осіб таких суб'єктів, що лише спільно проживали в кімнаті гуртожитку;

– чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням публічного службовця (названі особи є близькими незалежно від того, чи спільно вони проживають та чи об'єднані спільним побутом);

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 бажаючих умов, або будь-яка особа за рівних умов може взяти участь у розіграші призів, премій, бонусів тощо;

3) ***подарунки, що дозволені за умови дотримання ситуаційно-кількісних застережень***. До цієї групи належать подарунки від неблизьких осіб, які можуть бути прийняті з дотриманням трьох умов:

– вони відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність[1];

– вартість таких подарунків не перевищує одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого на день прийняття[2] подарунка, одноразово;

---

[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 уважати отримання публічним службовцем на особисте свято подарунку від неблизької особи, яка не перебуває з ним у жодних соціальних зв'язках і, наприклад, не запрошена на відповідну урочистість. Первинне значення тут має відсутність умови «гостинності», а не вартість набутого майна.

[2] У законодавстві відсутнє чітке регламентування поведінки службовця у випадку одержання від неблизької особи подарунку, що перевищує допустиму вартість, якщо встановлення цього факту відбулося після прийняття подарунку. Відповідно до цивільно-правових приписів, дарування вважається таким, що відбулося, з моменту прийняття подарунку; це вимагає від публічного службовця визначати вартість подарунків, які даруються йому неблизькими особами, до того як вони будуть прийняті.

– сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб[1]) 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 2 липня 2018 р., то його вартість (одноразово) не може перевищувати 1841 грн. (розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установлений на час прийняття), але сукупна вартість подарунків із відповідного джерела за рік не може перевищувати 3524 грн. (подвійний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на початок 2018 року – 1762*2).

Рішення, ухвалені публічним службовцем на користь особи, від якої він чи його близькі особи отримали подарунок, уважаються 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: а) службовець не може і не має знати всіх суб'єктів, від яких його близькі особи (зокрема і нечлени сім'ї – правнук, теща, невістка…) 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).

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 прийняття такої допомоги опосередковано виходить зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 46 та п. 1 ч. 2 ст. 60 Закону «Про запобігання корупції». В останньому приписі зокрема зазначається про те, що не може бути віднє-

[1] Відсутня 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 в 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 його допустиму вартість, базуючись на розмірі внеску одного учасника такої стихійної, разово сформованої, групи.

сена 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 *в публічній обстановці*; *приймаються лише особою, уповноваженою діяти від імені* держави, 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 передбачена ст. 172-5 КУпАП. За вчинення правопорушення вперше 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 відзначити 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 конфісковані

(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 змісту 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 застосоване не до всіх видів публічних службовців. Адже державні службовці при первинному вчиненні розглядуваного виду адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, будуть звільнені зі служби та обмежені в реалізації права на державну службу строком та три роки. Тобто для таких осіб повторне вчинення упродовж року проступку 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 вразі вчинення адміністративного проступку, що пов'язаний з корупцією (наприклад, для депутатів місцевих рад).

3.3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Відповідно до ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» публічним службовцям забороняється:

- займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю;
- 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 територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації).

Із цих правил існує *два винятки*. По-перше, вони не поширюються на депутатів Верховної Ради АРК, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних. По-друге, 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 такими особами буде порушенням вимог щодо сумісництва. Водночас така відмінність у наділенні правами базується не на значущій/сутнісній підставі, зумовлена першочергово проблемами законотворчості та важкістю внесення змін до Основного Закону, а тому (з природно-правового погляду) має бути усунута.

Для правильного розуміння заборонених видів сумісництва та суміщення слід ураховувати, що:

– забороненою є саме *оплачувана* діяльність, тобто така активність, за яку передбачено отримання винагороди (систематично чи одноразово, у грошовому чи натуральному вираженні); ідентичним чином і входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради організації буде протиправним, лише якщо остання має на меті *отримання прибутку*;

– заборонено займатися саме оплачуваною *діяльністю*, а тому отримання доходів у вигляді дивідендів, роялті, відсотків на депозитний рахунок (інших пасивних доходів) є дозволеним;

– заборона поширюється на *увесь час перебування особи у статусі* публічного службовця (зокрема і на вихідні дні та період перебування в будь-яких із передбачених законодавством видів відпусток);

– не важливо, якою діяльністю особа почала займатися раніше (іншою оплачуваною чи публічною службою), інша оплачувана діяльність (якщо вона не віднесена до дозволених видів) *має бути припинена*;

– потрібно широко трактувати *зміст сумісництва* та *суміщення*, які (на відміну від їх визначення у трудовому законодавстві) не обмежуються єдиною формою закріплення – трудовим договором;

– дозволені 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*).

Деталізуємо зміст дозволених видів сумісництва:

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 така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору. Така дефініція закріплена в п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону «Про освіту»[1] від 05 вересня 2017 р., яким було усунуто більшість наявних раніше суперечностей стосовно розуміння викладацької діяльності та розширено її зміст до активності, що: 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 діяльності[2];

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 вдосконалення існуючих матеріалів, продуктів, пропозиції щодо виконання актуальних науково-технічних завдань тощо (ст. 1 Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність»[3]);

---

[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».

[3] Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 25.11.2015 р. № 848-VIII.

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»[1]). Культурну цінність має твір, який має художнє, історичне, етнографічне, наукове, освітнє, навчально-виховне або естетичне значення;

4) ***медична практика*** – це діяльність у сфері охорони здоров'я, яка здійснюється з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування, здійснюється професійно підготовленими медичними працівниками на підставі отриманої відповідними закладами або фізичними особами-підприємцями (за наймом яких втілюється медична практика) ліцензії;

5) ***спортивне суддівство*** є діяльністю спортивних суддів – фізичних осіб, які пройшли спеціальну підготовку й отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів (ст. 41 Закону «Про фізичну культуру і спорт»[2]). 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:

6) ***інструкторська практика зі спорту*** (нормативна дефініція відсутня) – 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)[3]. Зауважимо, що до офіційного закріплення 2017 року поняття викладацької діяльності існувала невизначеність стосовно можли-

---

[1] Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР

[2] Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-XII.

[3] Годуєва К. Поняття інструкторської та суддівської практик зі спорту в антикорупційному законодавстві України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4(12). С. 49–50. http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/12-2016/godueva.pdf

вості зарахування інструкторської практики до видів такої діяльності (слід було враховувати умови відповідної практики, спосіб її юридичного оформлення, статус закладу, в якому вона здійснювалася, освіту інструктора тощо). Сьогодні відповідне зарахування є цілком допустимим і значно простішим.

3.4. Інші антикорупційні обмеження для публічних службовців

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 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 прийняття 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 ураховувати, що:

а) пряме підпорядкування має місце за наявності відносин прямої організаційної або правової залежності службовця від керівника; якщо залежність є, але вона непряма, то антикорупційне обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не застосовується (наприклад, не є прямим керівником для працівника юридичного управління керівник управління документообігу або для працівника господарського відділу – керівник відділу кадрів[1]);

б) вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття 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

[1] Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. та ін.; наук. ред. Хавронюк М. Київ: Ваіте, 2018. С.37.

керівника правомочності на визначення та перегляд обсягу посадових повноважень);

в) участь у вирішенні питань прийняття 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 прийняття на службу, але не є прямими керівниками для очільників вказаних територіальних 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 непрямим підпорядкуванням.

Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не поширюються на:

1) *присяжних* (антикорупційний закон поряд із присяжними називає і народних засідателів, однак на сьогодні цей судовий інститут уже ліквідований);

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, які 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:

➢ для претендентів на посаду публічної служби – повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб;

➢ 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:

▪ *переведенню* за його згодою на іншу посаду, яка виключає пряме підпорядкування близьких осіб;

▪ *звільненню* (якщо переведення 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 уключати, 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, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд[1]. Відповідне положення виражено в передбаченій національним законодавством групі ***обмежень після припинення публічної служби***, яка включає 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 прийняття 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 недійним вчине-

[1] Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003.

ного правочину. Окрім звичайних позивачів, публічно уповноваженим на звернення до суду у відповідному випадку є Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК);

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (крім випадків, якщо відповідна інформація з обмеженим доступом є суспільно необхідною). Часові межі застосування заборони не передбачені позитивним правом, а тому слід вважати, що вона діє на невизначений строк (постійно);

3) представляти інтереси будь-якої особи у справах (зокрема в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, у якому особа працювала на момент припинення публічної служби. Заборона діє упродовж року з дня припинення службової діяльності. Її забезпечення відбувається через звернення Національного агентства з питань запобігання корупції до суду з вимогою про визнання договору на представництво недійсним та (за наявності підстав) про визнання недійними досягнутих під час такого представництва домовленостей (наприклад, 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.

3.5. 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 й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості та запобігають виникненню конфлікту інтересів. Закон України «Про запобігання корупції» виділяє два види конфлікту інтересів, щодо яких здійснюються заходи запобігання та врегулювання, – *потенційний* і *реальний*.

Потенційний характеризується такими ознаками:

- *наявність у публічного службовця приватного інтересу* у сфері, в якій він виконує свої службові чи представницькі повноваження;

- *це може*[1] *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 ті, 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:

- *існує суперечність* між приватним інтересом публічного службовця та його службовими чи представницькими повноваженнями;
- *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 травня 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:

✓ наявність у публічного службовця приватного інтересу, який має бути сформульований (артикульований) та визначений;

✓ наявність факту суперечності між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями із зазначенням того, в чому саме ця суперечність виявляється або впливає на ухвалення рішення;

---

[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.

✓ наявність повноважень на ухвалення рішення[1];

✓ 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 зобов'язаний звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства з питань запобігання корупції[2]. Відносно такого звернення діє ***принцип «мовчазного заперечення»*** (на противагу відомому в 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 для врегулювання відповідної ситуації. При отриманні публічним службовцем підтвердження стосовно відсутності конфлікту інтересів він звільняється від відповідальності в разі подальшого виявлення у його діях (щодо яких було звернення) конфлікту інтересів.

Стосовно конфлікту інтересів у публічних службовців існують ***зобов'язання***:

✓ уживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів;

✓ повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли службовець дізнався чи мав був дізнатися про наявність у нього будь-якого конфлікту інтересів. Повідомлення адресується безпосередньому керівникові, а якщо посада публічної служби не передбачає наявності безпосереднього керівника або мова йде про посаду в колегіальному органі – НАЗК або колегіальному органу[3];

✓ 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;

✓ ужити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів.

---

[1] *Наприклад, конфлікт інтересів відсутній у особи, яка здійснює лише попередню підготовку проекту рішення або збирає статистичну чи іншу інформацію, що ляже в основу майбутнього рішення компетентного суб'єкта.*

[2] На сьогодні територіальні органи НАЗК поки що не є створеними, тому відповідне звернення подається безпосередньо до Національного агентства.

[3] Суб'єкти, які отримали повідомлення публічного службовця про наявність у нього конфлікту інтересів, мусять 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).

Захід самостійного врегулювання конфлікту інтересів:

➢ відбувається способом позбавлення відповідного приватного інтересу (якщо природа інтересу допускає можливість позбавитися від нього);

➢ пов'язаний із потребою надати керівникові документи, що підтверджують факт позбавлення приватного інтересу (якщо природа інтересу та спосіб позбавлення від нього передбачають ймовірність документального підтвердження).

У разі коли 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, учинення 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 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 голосу[1]);

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 зауважити таке:

❖ кожен із них може застосовуватися для врегулювання як потенційного, так і реального конфлікту інтересів;

❖ перших два заходи застосовуються у випадках, коли конфлікт інтересів має тимчасовий характер[2], а чотири інших – лише коли він є постійним;

❖ здійснення публічних повноважень під зовнішнім контролем, переведення на іншу посаду та звільнення – це заходи, що застосовуються за відсутності можливості використати інші заходи врегулювання; при цьому диференціювати ці заходи потрібно саме на основі

[1] Остання форма застосовується за рішенням колегіального органу вразі, коли неучасть особи, яка має конфлікт інтересів, призведе до втрати правомочності такого органу.

[2] НАЗК 2017 року роз'яснювало, що захід «зовнішній контроль» може застосовуватися як за тимчасового, так і постійного характеру конфлікту інтересів. Ми ж підтримуємо позицію професора О. Дудорова про те, 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: Ваіте, 2018. С. 247).

характеру конфлікту (тимчасовий – зовнішній контроль; постійний – переведення або звільнення);

❖ 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 службовця підприємства або корпоративних прав також може породжувати конфлікт інтересів, для недопущення останнього Закон «Про запобігання корупції» (ст. 36) вимагає передати їх в управління.

При цьому слід дотримуватися вимог щодо:

➢ *строків*: здійснити передання упродовж 30 днів після призначення на посаду;

➢ *суб'єкта*: не передавати належні службовцеві підприємства або корпоративні права в управління членам сім'ї або суб'єктам господарювання, в яких працюють члени їх сім'ї;

➢ *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;

➢ *повідомлення*: упродовж одного дня після передання підприємства або корпоративних прав в управління слід письмово повідомити про це НАЗК, надавши нотаріально засвідчену копію укладеного договору.

3.6. Правила етичної поведінки публічних службовців

Етика – учення про мораль та моральність, їх сутність і місце в житті людини. Звернення до цієї філософської дисципліни в поточному розділі зумовлене 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 з 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 впорядкувального впливу етичних вимог, які протистоять вчиненню більшості правопорушень на публічній службі та забезпечують дотримання службової дисципліни;

– по-друге, існує низка організаційно-професійних чинників, які зумовлюють підвищене морально-етичне навантаження на публічних 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 до поведінки публічних службовців встановлюються Законом «Про запобігання корупції», який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Цей Закон уповноважив Національне агентство з питань державної служби на затвердження загальних правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що було здійснено Наказом від 05 серпня 2016 р.[2]. 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 ураховувати два загальних аспекти:

1) деякі з висвітлених у цьому розділі антикорупційних обмежень та зобов'язань зараховується до правил етичної поведінки публічних службовців (це приписи щодо конфлікту інтересів, нерозголошення інформації, подання декларації тощо). При цьому подібний

[1] Полягає в постійній увазі соціуму до публічних службовці, що часто виявляється у спостереженні за їх поведінкою в позаслужбовий період, супроводжується більш високими критеріями оцінки їх моральності та призводить до стабільної психологічної напруги (зумовленої потребою повсякчасного самоконтролю).

[2] Постановою Уряду від 11 лютого 2016 р. було затверджено Правила етичної поведінки державних службовців, які діяли до 23 березня 2017 року. Таким чином, протягом більше семи місяців (05.08.2016 р. – 23.03.2017 р.) в Україні діяло два зводи етичних правил для державних службовців; незважаючи на вищу юридичну силу постанов Кабміну, 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.

підхід характерний не лише для України, але й для більшості інших країн Центральної та Східної Європи.[1];

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 відносно будь-якої людини як у робочий, так і в неробочий час поліцейський зобов'язаний дотримуватися норм професійної етики[2].

Виходячи зі змісту чинних в Україні кодексів професійної етики, можемо виділити групу загальноправових принципів, які зараховані до змісту етики (верховенство права, законність тощо) та власне етичних принципів. До переліку[3] останніх слід відносити принципи:

- *служіння державі та суспільству* (чесне служіння і вірність державі, сприяння реалізації прав людини, сприяння у формуванні позитивного іміджу держави);
- *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 не допускати використання нецензурної лексики чи підвищеної інтонації[4];

---

[1] Кукуля А. Система впровадження норм службової етики: міжнародний досвід. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. С. 10.

[2] Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179.

[3] Для розкриття переліку та змісту цих принципів за основу було взято Правила етичної поведінки державних службовців від 11 лютого 2016 р. Не дивлячись на те, що вказані правила втратили чинність, ними закріплювалася змістовно узгоджена та гармонійна система етичних принципів, зміст більшості із яких знайшов відображення у діючих Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; при цьому, останні формулюються як сукупність вимог і правил, без найменування фундаментальних етичних засад та без систематизації існуючих етико-правових приписів за змістом таких засад. Із передбаченого Правилами етичної поведінки державних службовців переліку принципів зроблено два винятки: а) виключено принцип прозорості та підзвітності, який є більше загальноправовим, ніж етичним; б) виключено принцип лояльності, який єдиний не був відтворений у чинних Загальних правилах.

[4] 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 швидше правилами службового етикету, ніж етики. Етикет – це зовнішньоповедінковий аспект взаємодії між людьми; етика ж стосується внутрішньоморальних засад такої взаємодії. Потрібно, 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.

▪ *доброчесність* (спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над приватними або корпоративними інтересами, неприпустимість використання державного майна в особистих цілях, недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами, нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих осіб);

▪ *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;

▪ *сумлінність* (добросовісне, чесне та професійне виконання публічним службовцем своїх обов'язків, виявлення ініціативи і творчих здібностей, постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності та вдосконалення організації службової діяльності, недопущення ухилення від ухвалення рішень та відповідальність за свої дії).

Закон «Про запобігання корупції» у розділі, присвяченому правилам етичної поведінки, установлює для публічних службовців вимоги щодо дотримання загальновизнаних 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 і 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 змісті якогось із принципів. Проте відповідна вимога не досягає рівня фундаментальної етичної засади публічної служби, будучи більш як одним із прикладних аспектів доброчесності та сумлінності, що виявляється через зобов'язання службовця вразі отримання рішення чи доручення, щодо законності якого виникає сумнів, вчинити дві дії:

✓ вимагати письмового оформлення рішення чи доручення (якщо воно було виражено в усній формі);

✓ негайно в письмовій формі повідомити керівника органу, в якому він працює, або органу вищого рівня (якщо рішення чи доручення видане 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 антикорупційний обмежень та зобов'язань, які водночас включені 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, воно зазвичай пов'язане 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 визнане порушенням етичних вимог, воно може кваліфікуватися за декількома видами дисциплінарних проступків. Наприклад, неетична поведінка державного службовця у позаслужбовий час, що супроводжується нецензурною лексикою, посиланням 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»):

- учинення дії, що шкодить авторитету державної служби;
- порушення правил етичної поведінки службовців;
- порушення Присяги державного службовця[1].

Учинення таких проступків передбачає застосування до службовця різних видів стягнення – догани, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з державної служби. Адміністративний розсуд щодо кваліфікації діяння за різними

[1] Як порушення Присяги подібна ситуація кваліфікується, наприклад, у Постанові Верховного Суду України від 14 березня 2017 р. № 21-3968а16, п/800/160/16.

видами проступків (відповідно і щодо застосування різних санкцій) містить ознаки надмірної дискреції;

3) ***інших наслідків*** порушення правил етичної поведінки, не пов'язаних із юридичною відповідальністю, але які також можуть мати правове значення. Це зокрема:

– *організаційно-процедурний* наслідок у вигляді відводу (наприклад, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, поведінка якого викликає сумнів у його безсторонності);

– *урахування дотримання правил етичної поведінки* державного 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 і на деяку негармонійність правового статусу публічних службовців у контексті етики. Етичними вимогами створюється образ публічного службовця, що є взірцевим представником нашого суспільства, «кращим з кращих» поряд зі звичайним, не завжди етичним, населенням.

Реальність подібного «ідеального» суб'єкта можлива лише за умов:

✓ адекватності вимог до нього, що не можуть кардинально розходитися із загальним рівнем культури соціуму;

✓ 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 мова йде про представника публічної влади, що мусить відстоювати загальний інтерес. Проте достатні та дієві засоби впливу на неетичну активність приватної особи відсутні.

Зокрема, фрагментарно утвердженою залишається адміністративна відповідальність за неетичну поведінку приватної особи щодо публічних службовців. Ст. 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 під час особистого прийому громадян, вона

може містити також ознаки правопорушення, встановленого в ст. 173 «Дрібне хуліганство»: «нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян…». Видається необхідним запровадження адміністративної відповідальності за виявлення неповаги стосовно всіх публічних службовців (а не лише суддів). Д. Лученко та О. Крестьянінов, вирішуючи питання про характер правоможності судді щодо притягнення до відповідальності за виявлення неповаги, наголошують на потребі говорити не про право, а про прямий обов'язок судді. Науковці також додають, що важливо, щоб у кожному конкретному випадку виявлення неповаги до суду винна особа зазнавала негативних наслідків через свою протиправну поведінку. Тільки так можна зупинити стрімке зростання кількості випадків виявлення неповаги до суду, що спостерігається на сучасному етапі.[1] Подібна позиція є не менш актуальною і стосовно інших видів публічної служби, стосовно яких у КУпАП взагалі відсутні статті, що закріплювали б відповідну юрисдикційну загрозу, гарантуючи етичну паритетність публічно-приватної взаємодії.

3.7. Фінансовий контроль щодо публічних службовців

Основний захід 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 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).

[1] Лученко Д., Крестьянінов О. Прояв неповаги до суду: проблематика застосування господарськими судами заходів адміністративної відповідальності: науково-практичний посібник. Х.: Юрайт, 2015. С. 12.

2. *Декларація у зв'язку з припиненням*[1] *публічної служби*, яка подається за період, не охоплений раніше поданими деклараціями. Термін її подання: а) не пізніше дня припинення публічної служби; б) не пізніше 20 робочих днів із дня припинення публічної служби, якщо це відбулося з ініціативи роботодавця.

3. *Декларація після припинення публічної служби*, що охоплює період з 1 січня до 31 грудня року, в якому було припинено службу (суб'єктом подання фактично є особа, яка вже перестала бути публічним службовцем). Термін подання такої декларації – до 1 квітня року, наступного за роком припинення службової діяльність.

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. Законодавством передбачаються особливості порядку відбору кандидатів на заміщення вакантних посад окремих видів публічної служби, інколи такі особливості стосуються декларування. Так, претендентам на посаду державної служби потрібно подавати дві декларації: одну – перед участю в конкурсній процедурі; другу – перед призначенням на посаду.

Упродовж семи днів після своєчасного подання будь-якої з декларацій особа має право подати виправлену декларацію.

Від обов'язку декларування звільняються військовослужбовці[2], якщо вони не проходять військову службу у військових 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.

---

[1] «Припинення» публічної служби зазвичай охоплює собою зміст вужчої категорії – «звільнення». Проте щодо суддів ст. 126 Конституції України чітко розмежовує підстави для звільнення (неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я…) та підстави для припинення повноважень (досягнення 65 років…). Це стало передумовою обґрунтування Вищим спеціалізованим судом з розгляду цивільних і кримінальних справ позиції про те, що суддя може бути суб'єктом відповідальності за несвоєчасне подання декларації саме у випадках припинення його повноважень, а звільнення судді (як і судді КСУ), будучи іншим юридичним механізмом, не породжує відповідного наслідку.

[2] 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.

Декларація подається у формі 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 використання електронного цифрового 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 контролю:

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 відповідності відомостей декларації відомостям баз даних. Для прикладної реалізації кожної з названих складових НАЗК затвердило відповідні правила і 26 вересня 2018 р. ввело в експлуатацію систему логічного та арифметичного контролю, забезпечивши дієвість останнього (і, як видається, основного) виду контролю декларацій.

Деякі декларації[1] підлягають повній перевірці, що включає: з'ясування достовірності задекларованих відомостей; з'ясування

[1] Обов'язковій повній перевірці підлягають декларації: а) осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище (їх перелік зазначений у примітці до ст. 50 Закону «Про запобігання корупції»); б) які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків (їх перелік затверджений Рішенням НАЗК від 17.06.2016 № 2); в) щодо яких були виявлені 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.

точності оцінки задекларованих активів; перевірку на наявність конфлікту інтересів; перевірку на наявність ознак незаконного збагачення[1]. НАЗК проводить таку перевірку на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших джерел, про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей.

Окрім основного заходу антикорупційного фінансового контролю (декларування), існує ***два додаткових***:

1) повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента суб'єктом декларування або членом його сім'ї, що подається до НАЗК у письмовій формі упродовж 10 днів із моменту відкриття рахунку;

2) повідомлення про суттєві зміни у майновому стані[2] суб'єкта декларування, що подається до НАЗК через заповнення в ЄДРД електронної форми упродовж 10 днів.

Ст. 172-6 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за несвоєчасне подання без поважних причин декларації, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані та за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації (якщо подані відомості відрізняються від достовірних на 100-250[3] прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня звітного року).

Несвоєчасне подання декларації створює склад адміністративного проступку лише *за відсутності поважних причин* такого неподання. «Поважні причини» – оціночне поняття, зміст якого не деталізується в КУпАП та законодавстві про запобігання корупції; його слід уважати таким, що віддане законодавцем на розсуд правозастосовного органу (суду) і має трактуватися останнім, виходячи з обставин розглядуваної справи. Загалом же поважною причиною може бути визнано неспроможність особи подати вчасно декларацію у зв'язку з хворобою,

[1] Незаконним збагаченням відповідно до ст. 368-2 КК України є набуття публічним службовцем у власність активів у значному розмірі (вартістю понад 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а також передання ним таких активів іншій особі.

[2] Зміна майнового стану вважається суттєвою, якщо її розмір перевищує 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.

[3] Якщо задекларовані відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, то настає кримінальна відповідальність (ст. 366-1 КК України), а якщо на суму, меншу за 100 прожиткових мінімумів, то може бути задіяна лише дисциплінарна відповідальність.

перебуванням на лікуванні, унаслідок 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:

- ✓ її *реальну наявність* у конкретних життєвих обставинах;
- ✓ її *реальний вплив* на можливість конкретної людини в конкретний період часу подати декларацію[1].

Запитання і завдання

1. Як розрізняються службові повноваження, службове становище та пов'язані з ними можливості?
2. Які критерії допустимості отримання публічним службовцем подарунка від особи, що не є близькою?
3. Чи може публічний службовець займатися медичною практикою на засадах підприємницької діяльності?
4. На кого не поширюється обмеження щодо спільної роботи близьких осіб?
5. Розмежуйте ознаки потенційного та реального конфлікту інтересів.
6. Як співвідноситься службова етика та службовий етикет?
7. Які типи декларацій та в які терміни подаються публічними службовцями?

Література для поглибленого вивчення

1. Культура й етика в публічному адмініструванні : наук. розробка / С. Серьогін та ін. Київ: НАДУ, 2010. 40 с.
2. Лученко Д., Крестьянінов О. Прояв неповаги до суду: проблематика застосування господарськими судами заходів адміністративної відповідальності: науково-практичний посібник. Харків: Юрайт, 2015. 96 с.

[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 унеможливлювала виконання обов'язку, а в іншій – ні.

2. Мусієнко О. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2017. 242 с.

3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. та ін.; наук. ред. Хавронюк М., Київ: Ваіте, 2018. 472 с.

4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page

5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 №839. URL: https://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2017-10-30/2017-10-30_2.pdf

6. Рудакевич М. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія. Т.: АСТОН, 2007. 400 с.

7. 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. URL: https://ksa.court.gov.ua/sud2118/pres-centr/news/351905/

Розділ 4
ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ[1]

Процес проходження публічної служби в структурі такого складного інтегрованого соціально-правового явища, як публічна служба, займає центральне місце. У зв'язку з багатофункціональністю публічної служби доцільно насамперед розглянути цей процес стосовно таких її видів, як державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

Під проходженням державної служби розуміється *сукупність юридичних фактів, пов'язаних із виникненням, зміною та припиненням державно-службових відносин, а саме зі вступом на державну службу, службовою кар'єрою (просуванням по службі) та припиненням державної служби.* Проходження державної служби є основним чинником інституту державної служби, під час якого, власне, й забезпечується право громадян на державну службу, реалізація основних завдань і функцій держави, надання адміністративних послуг, зростають авторитет, стабільність і престижність державної служби.

4.1. Вступ на державну службу

Основні положення вступу на державну службу визначено в розділі IV Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року.

Право на державну службу є невід'ємним правом громадянина України. Стаття 38 Конституції України встановила, що «громадяни України користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Це конституційне право в подальшому відображено й деталізовано в ст. 19 Закону «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, згідно з якою «право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче магістра для посад категорій «А» і «Б» та бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

[1] Автор: к.ю.н., професор С. Гончарук.

Закон установлює вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу, що стосуються професійної компетентності і складаються із *загальних і спеціальних вимог*.

Загальні вимоги до особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, стосуються її відповідності певним критеріям залежно від категорії посади, зокрема: 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; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи; для посад категорії «В» – наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра, вільне володіння державною мовою.

Особи, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», мають відповідати типовим вимогам (включаючи спеціальні), затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, в порядку, затвердженому Національним агентством з питань державної служби.

Законом визначено *осіб, які не мають права вступати на державну службу*. Зокрема це особа, яка: досягла 65-річного віку; має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – упродовж трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; має громадянство іншої держави; не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення.

Аналізуючи чинне законодавство про державну службу та науково-теоретичні напрацювання з питань державної служби, можна зазначити, що вони передбачають:

- критерії, яким має відповідати особа, що претендує на посаду державного службовця, а саме:
  - громадянство України, відповідний вік;
  - відповідна освіта і професійна підготовка;

- проходження встановленої процедури вступу на державну службу;

➢ особистісні характеристики, які не мають братися до уваги при прийнятті особи на державну службу: походження; соціальний і майновий стан; расова й національна приналежність; стать; політичні погляди; релігійні переконання; місце проживання.

Відповідно до чинного антикорупційного законодавства особам, які претендують на зайняття посад державних службовців, слід подати за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, а особам, які претендують на зайняття посад категорій «А» і «В» – крім того подати відомості про належні їм та членам їхніх сімей нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках та цінні папери. Проведення такої перевірки є необхідним і виваженим кроком на шляху реформування державної служби, оскільки основна мета спеціальної перевірки – удосконалення порядку прийняття та проходження державної служби, запобігання корупції та інших правопорушень.

Вступ на державну службу здійснюється *через призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу*. Прийняття на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім окремих випадків. Це одна з основоположних і прогресивних новел нового закону про державну службу.

Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця *з дня публічного складення нею Присяги державного службовця*, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, – з дня призначення на посаду.

З метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться *конкурс на зайняття вакантної посади державної служби* відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Такий порядок визначає умови проведення конкурсу; вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду та оголошення про проведення конкурсу; склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії; порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі; порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби; методи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби. Зауважимо, що для

зайняття посад державної служби, пов'язаних із питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, може проводитися закритий конкурс.

Законом передбачається порядок оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення наказу (розпорядження) про проведення конкурсу, його умови, а також перелік документів для участі особи в конкурсі.

Особа може додати до заяви про участь у конкурсі й інші документи, зокрема про підтвердження досвіду роботи. При цьому *забороняється вимагати від особи, яка претендує на зайняття вакантної посади державної служби, документів, не визначених законом*. Державні службовці державного органу, в якому проводиться конкурс, що бажають взяти участь у конкурсі, подають лише заяву про таку участь.

Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади. Кандидати проходять тестування, співбесіду або інші види оцінювання відповідно до Порядку проведення конкурсу.

Конкурси на зайняття вакантних посад державної служби окремих категорій проводять різні конкурсні комісії. Так, конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, проводить конкурсна комісія, утворена керівником державної служби державного органу вищого рівня. Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б», крім вищезазначених посад, та категорії «В» проводить конкурсна комісія у складі не менше п'яти осіб, утворена керівником державної служби в державному органі.

При цьому до складу конкурсної комісії можуть залучатися на конкурсній основі представники громадських об'єднань.

Рішення конкурсної комісії оформляється протоколом, який підписується присутніми на засіданні членами комісії не пізніше ніж упродовж трьох календарних днів після його проведення і зберігається в державному органі, в якому проводився конкурс, упродовж п'яти років. Інформація про переможця конкурсу оприлюднюється на офіційних веб-сайтах Національного агентства з питань державної служби та державного органу, в якому проводився

конкурс, не пізніше наступного робочого дня після підписання протоколу засідання конкурсної комісії.

Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи.

Про призначення на посаду приймається відповідний *акт* суб'єктом призначення у вигляді указу, постанови, наказу (розпорядження), рішення – залежно від категорії посади. Таке призначення здійснюється, як правило, безстроково, крім окремих випадків. В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити *випробування* з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку (до шести місяців). При цьому при призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим.

В акті про призначення може передбачатися обов'язок державного органу забезпечити державному службовцю можливість проходження професійного навчання, потрібного державному службовцю для виконання посадових обов'язків.

Особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає ***Присягу державного службовця***. Підписаний текст Присяги є складовою особової справи державного службовця. Про складення Присяги державного службовця робиться запис у його трудовій книжці.

Одночасно зі вступом на державну службу розпочинається ведення *особової справи державного службовця*, в якій передусім відбито всі відомості проходження особою державної служби – від вступу на державну службу і до її припинення.

4.2. Службова кар'єра

Проходження державної служби (службова кар'єра) є одним із найважливіших етапів інституту державної служби.

Прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

Установлюється *дев'ять рангів державних службовців*. Порядок присвоєння рангів і співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України. Присвоюються такі ***ранги***:

- державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», – 1, 2, 3-й ранги;
- державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6-й ранги;
- державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9-й ранги.

Ранги державним службовцям, як правило, присвоює суб'єкт призначення одночасно з призначенням на посаду державної служби. Державному службовцю, який уперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю *через кожні три роки* з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

Упродовж строку застосування дисциплінарного стягнення, а також упродовж шести місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється. За особливі досягнення або виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг. Дострокове присвоєння може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу.

У разі переходу на посаду нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг. Він може бути *позбавлений рангу лише за рішенням суду*.

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності через зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до закону.

Результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою ухвалення рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні. За результатами оцінювання службової діяльності

державного службовця йому виставляється *негативна, позитивна* або *відмінна оцінка* з її обґрунтуванням.

У визначених законом випадках з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності державний службовець може бути переведений за його згодою на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду без обов'язкового проведення конкурсу. Водночас державний службовець не може бути переведений на вищу посаду без проведення конкурсу.

На проходження державної служби, її соціально-кар'єрний зміст важливий вплив має *стаж державної служби*, який дає право на встановлення державному службовцю надбавки за вислугу років, надання додаткової оплачуваної відпустки та ін. Порядок обчислення стажу державної служби затверджується Кабінетом Міністрів України

У процесі державної служби держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи. За бездоганну та ефективну державну службу або за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень:

- оголошення подяки;
- нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
- дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному законом;
- представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);
- представлення до державних нагород.

Заохочення не застосовуються до державного службовця упродовж строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

4.3. Припинення державної служби

Службова кар'єра держаного службовця закінчується припиненням державної служби.

Державна служба припиняється:

- ✓ у разі втрати права на державну службу або його обмеження;

✓ у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби;

✓ за ініціативою державного службовця або за угодою сторін;

✓ за ініціативою суб'єкта призначення;

✓ у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін;

✓ у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов;

✓ у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;

✓ у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

Зокрема, підставами для припинення державної служби *в разі втрати державним службовцем права на державну службу або його обмеження* є:

✓ припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України;

✓ набуття громадянства іншої держави;

✓ набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією;

✓ набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави;

✓ наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у передбачених законом випадках;

✓ наявність у державного службовця, який займає посаду державної служби категорій «А» чи «Б», заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

4.4. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування

До різновидів публічної служби належить і служба в органах місцевого самоврядування – 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.

Правовою базою цього виду публічної служби насамперед є Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.1997 р.) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (07.06.2001 р.).

Посади в органах місцевого самоврядування залежать від шляхів їх заміщення, а саме це:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою місцевої ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою.

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. Технічні працівники та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування до посадових осіб не належать.

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. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою і регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків. На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених вищезгаданим Законом.

Прийняття на службу до органів місцевого самоврядування здійснюється різними способами. Зокрема, на посаду сільського, селищного, міського голови, старости – у порядку, установленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»; на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міськради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад – через обрання відповідною радою; на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керівника справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті рад – через затвердження відповідною радою; на посади керівника секретаріату (керівника справами) районної, обласної ради, керівника справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування – через призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством.

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному для державної служби.

За встановленими певними обмеженнями, пов'язаними з прийняттям на службу до органів місцевого самоврядування, на таку службу не можуть бути прийняті особи:

- які визнані судом недієздатними;
- які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому порядку;
- які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування упродовж установленого строку;
- які в разі прийняття на службу до органів місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

Громадяни України, які вперше приймаються на службу до органів місцевого самоврядування, *складають Присягу*. На посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги та обмеження, установлені законами України «Про запобігання корупції» та «Про очищення влади».

На службі в органах місцевого самоврядування передбачено *сім категорій посад*, у межах яких встановлюється *15 рангів* (кожна категорія охоплює три ранги). Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи. Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді *не менш як 2 роки*. Така особа може бути позбавлена присвоєного рангу лише за вироком суду.

З метою оцінювання ділових і професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування (крім виборних осіб) вони раз на 4 роки підлягають *атестації*. За результатами атестації атестаційна комісія робить один із таких висновків: про відповідність займаній посаді; про відповідність займаній посаді за певних умов (здобуття освіти, проходження стажування, набуття відповідних навичок, підвищення кваліфікації тощо); про невідповідність займаній посаді.

Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 65 років. Ці обмеження не поширюються на осіб, які обираються на відповідні посади.

Підставами припинення служби в органах місцевого самоврядування крім загальних підстав, передбачених КЗпП та законом «Про місцеве самоврядування в Україні», є:

- порушення посадовою особою Присяги;
- порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування;
- неподання відомостей або подання посадовою особою неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін;
- виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби;
- досягнення посадовою собою граничного віку перебування на службі.

Посадові особи, яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення, підлягають звільненню з посади у триденний строк з дня отримання відповідним органом місцевого самоврядування копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили.

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших

дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень. Вони зобов'язані дотримуватися правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, передбачених Законом «Про запобігання корупції», подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не вчиняти корупційних діянь і правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Розділ 5
ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

5.1 Підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців

Державний службовець зобов'язаний виконувати посадові обов'язки, а також обов'язки щодо додержання службової дисципліни. За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у визначеному законом порядку.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, *тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи ухвалення рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, установлених законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення*.

Дисциплінарними проступками є:

- порушення Присяги державного службовця;
- порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- виявлення неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- дії, що шкодять авторитету державної служби;
- невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

- використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на таку службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;
- прогул державного службовця (зокрема відсутність на службі понад три години упродовж робочого дня) без поважних причин;
- поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;
- ухвалення державним службовцем необґрунтованого рішення, 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 злочину або адміністративного правопорушення.

5.2. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності

Суб'єктами, уповноваженими ініціювати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення, є суб'єкти призначення на посаду.

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку в кожному державному органі утворюється *дисциплінарна комісія* з розгляду дисциплінарних справ у складі не менше шести членів.

З метою визначення наявності вини, характеру й тяжкості дисциплінарного проступку може проводитися *службове розслідування*, тривалість якого не може перевищувати *один місяць*. За потреби зазначений строк може бути продовжений суб'єктом призначення, але не більш як до двох місяців.

Особи, які проводять службове розслідування, *мають право*: одержувати пояснення від державного службовця, стосовно якого

проводиться службове розслідування, та від інших осіб щодо обставин справи; одержувати в підрозділах державного органу чи за запитом в інших органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів справи; одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування. Членам дисциплінарної комісії забороняється передавати й розголошувати інформацію, отриману під час здійснення дисциплінарного провадження.

За результатами службового розслідування складається *висновок* про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право:

- ✓ надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються;
- ✓ порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи;
- ✓ бути присутнім під час виконання відповідних заходів;
- ✓ подавати в установленому порядку скарги на дії осіб, які проводять службове розслідування.

На час здійснення дисциплінарного провадження державний службовець може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків.

З метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення ступеня вини, характеру і тяжкості такого проступку дисциплінарною комісією формується *дисциплінарна справа.*

Результатом розгляду дисциплінарної справи є *подання дисциплінарної комісії* в державному органі, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення, що ухвалює остаточне рішення в справі. Суб'єкт призначення упродовж 10 календарних днів зобов'язаний ухвалити рішення у справі на підставі подання дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову упродовж цього строку. Перед накладенням дисциплінарного стягнення суб'єкт призначення має отримати від державного службовця, який притягується до дисциплінарної відповідальності, письмове пояснення, що має відображати час, місце, обставини та причини вчинення ним дисци-

плінарного проступку, його усвідомлення чи заперечення провини, а також інші питання, які мають значення у справі.

Рішення суб'єкта призначення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження оформляється *наказом* (розпорядженням), завірена копія якого не пізніше наступного робочого дня видається службовцю під розписку.

У разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності йому сплачується в розмірі середньої заробітної плати час відсторонення від виконання посадових обов'язків в установленому порядку.

Якщо упродовж року після накладення дисциплінарного стягнення до державного службовця не буде застосовано нове дисциплінарне стягнення, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення. Водночас, якщо він не вчинив нового порушення у сфері державної служби і виявив себе сумлінним службовцем, дисциплінарне стягнення стосовно нього може бути знято до закінчення року, упродовж якого воно було накладено, але *не раніше ніж через шість місяців* з дня накладення дисциплінарного стягнення. Право на дострокове зняття дисциплінарного стягнення належить суб'єкту призначення, що його застосував. Упродовж строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються.

5.3. Система дисциплінарних стягнень і принципи їх застосування

За вчинення дисциплінарних проступків до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

- ✓ зауваження;
- ✓ догана;
- ✓ попередження про неповну службову відповідність;
- ✓ звільнення з посади державної служби.

Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише в передбачених законом випадках.

За кожний дисциплінарний проступок до службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Законом визначено *строки давності притягнення до дисциплінарної відповідальності*. Так, державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло *шість місяців* з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув *один рік* після його вчинення.

Дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки в разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця. Учинення державним службовцем діянь у стані крайньої потреби або необхідної оборони виключають можливість застосування дисциплінарного стягнення.

Дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення слід ураховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких його було вчинено, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність, попередню поведінку службовця, результати оцінювання його службової діяльності, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби.

Обставинами, що пом'якшують відповідальність держслужбовця, є:

- усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку;
- попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень;
- високі показники виконання службових завдань, наявність заохочень та урядових відзнак, урядових і державних нагород;
- ужиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди;
- учинення проступку під впливом погрози, примусу або через службову чи іншу залежність;
- учинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника.

Під час застосування дисциплінарного стягнення можуть ураховуватися також й інші обставини, що пом'якшують відповідальність службовця.

Обставинами, що обтяжують відповідальність держслужбовця, є:

- учинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів;
- учинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення;
- учинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, зокрема керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього;
- учинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп;
- настання тяжких наслідків або заподіяння збитків унаслідок учинення дисциплінарного проступку.

Перед ухваленням рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення державний службовець має право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи. За результатами такого ознайомлення він має право вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи, надавати додаткові пояснення та додаткові документи і матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи. Крім того державний службовець також має право на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному законом порядку. При цьому він може користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника. Скарга подається упродовж 10 календарних днів після одержання службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

Серед гарантій прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення законом визначено, що дисциплінарне стягнення не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні.

Матеріальна відповідальність державних службовців

Законом «Про державну службу» визначено, що в разі заподіяння фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи

бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень матеріальної чи моральної шкоди вона відшкодовується цим особам за рахунок держави. Водночас державний службовець має відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, шляхом зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом. У такому ж порядку зворотна вимога може бути застосована і до посадової особи, винної в 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 нижчеоплачуваної роботи. У разі застосування регресу державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.

Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим. У разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини.

Для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю *письмову пропозицію*, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Службовець мусить дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди в письмовій формі упродовж *двох тижнів* з дня отримання пропозиції.

Пропозиція може бути внесена упродовж *трьох місяців* з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але *не пізніше ніж через три роки* з дня заподіяння шкоди. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

КНИГА ІІ
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО[1]

Розділ 1
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

1.1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності

Інститут адміністративної відповідальності є визначним інститутом адміністративного права, важливим засобом публічного адміністрування, якому притаманні всі ознаки юридичної відповідальності. За допомогою цього інституту здійснюється захист не тільки адміністративно-правових відносин, а й відносин, урегульованих нормами фінансового, екологічного, трудового, митного права, а в деяких випадках – цивільного права та процесуальних галузей права.

У ст. 92 Конституції України адміністративну відповідальність визначено як один з основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), та встановлюється виключно законами тощо[2].

Частіше за все в теоретичних працях зустрічається кілька визначень поняття адміністративна відповідальність. Так, В. Авер'янов характеризував її як різновид юридичної відповідальності, що становить собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами права особливих санкцій – адміністративних стягнень[3].

---

[1] За заг. ред. д.ю.н., професора О. Кузьменко.

[2] Конституція України.

[3] Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

Найбільш повною, на наш погляд, є дефініція, яку запропоновано професором В. Колпаковим, за якою адміністративна відповідальність – це примусове, з дотриманням установленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником[1].

Теорія адміністративного права виділяє такі види підстав адміністративної відповідальності:

✓ *фактичні* (учинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного (тобто наявність ознак такого правопорушення);

✓ *юридичні* (наявність у діях особи юридичного складу правопорушення – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони);

✓ *процесуальні* (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності).

Законодавець передбачає *обставини*, що *виключають адміністративну відповідальність* (ст. 17 КУпАП):

1) *стан крайньої необхідності* (ст. 18 КУпАП) – учинення дій з ознаками адміністративного проступку 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 усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода;

2) *стан необхідної оборони* (ст. 19 КУпАП) – учинення дій з ознаками адміністративного проступку під час захисту державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання через заподіяння посягальнику шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони. Перевищенням меж необхідної оборони закон визнає явну невідповідність захисту характерові і суспільній шкідливості посягання;

3) *стан неосудності* (ст. 20 КУпАП) – учинення дій з ознаками адміністративного проступку особою, яка не могла усвідомлювати

[1] Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, К. : Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.

свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану[1].

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено випадки можливого *звільнення від адміністративної відповідальності*: 1) коли характер учиненого проступку і особи правопорушника свідчить про доцільність застосування до нього заходів громадського впливу (ст. 21 КУпАП); 2) коли визнано малозначність проступку (ст. 22 КУпАП); 3) коли наявний дипломатичний імунітет від адміністративної юрисдикції (ст. 16 КУпАП)[2].

Адміністративна відповідальність як інститут адміністративного права має такі особливості:

- адміністративна відповідальність має публічний правовий характер, який виявлений у тому, що проступок за будь-яких умов, навіть коли він спрямований проти особи (фізичної чи юридичної), є порушенням правового порядку, охорона якого – мета і функція держави;
- це самостійний вид правової відповідальності, що настає за адміністративні проступки в різних сферах публічного адміністрування. Законодавство про адміністративну відповідальність охороняє митні, податкові, лісові, земельні, фінансові, водні, природоохоронні відносини, які регулюються нормами відповідних галузей права;
- є специфічною формою правового реагування з боку публічної адміністрації на певну категорію протиправних проявів і наслідком винного суспільно шкідливого (антигромадського) діяння;
- реалізовується як у судовому, так і в позасудовому порядку;
- є одним із видів адміністративного примусу у вигляді застосування встановлених законодавством адміністративних стягнень;
- реалізується в умовах неслужбової підлеглості;
- зобов'язує правопорушника дати відповідь перед повноважним органом публічної адміністрації щодо своїх неправомірних дій і понести за це стягнення з негативними для правопорушника наслідками (морального, матеріального або фізичного характеру);
- нормативною підставою адміністративної відповідальності, крім КУпАП, є інші законодавчі акти, зокрема Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. (статті 110–111), Митний кодекс України від

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X.
[2] Там само.

11 липня 2002 р. (статті 319–406), закони України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 № 1700-VII, «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. (зі змінами та доповненнями від 19 квітня 2011 р.), «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI тощо;

- правами щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності наділене широке коло суб'єктів владних повноважень, визначених у третьому розділі КУпАП (суди, поліція тощо);
- суб'єктами адміністративної відповідальності є як фізичні (осудна особа, яка на момент вчинення адміністративного проступку досягла 16-річного віку (ст. 12. КУпАП), так і юридичні особи;
- реалізується у відповідних процесуальних формах;
- засобом реалізації адміністративної відповідальності є адміністративні стягнення та заходи виховного впливу, передбачені ст. 24^1 КУпАП.

Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності, різні за своїм обсягом та змістом, реалізується як у матеріальних нормах (передбачають конкретні права та обов'язки), так і в процесуальних.

1.2. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності

Незважаючи на наявність спільних рис, що притаманні будь-якому виду юридичної відповідальності, адміністративна відповідальність у той же час відрізняється від інших видів юридичної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відмежовується від кримінальної за такими ознаками:

- адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного правопорушення, склад якого визначається як законами (КУпАП, Митний кодекс України, закони України «Про громадські об'єднання», «Про запобігання корупції» тощо), так і підзаконними актами (рішення органів місцевого самоврядування). Кримінальна відповідальність настає за вчинення злочинів, склад яких визначається виключно нормами КК України;
- правом порушення справ про адміністративні правопорушення, як і правом розгляду таких справ наділене широке коло

суб'єктів публічної адміністрації. Правом порушення кримінальних справ наділені виключно органи дізнання й попереднього слідства, визначені КПК України, та органи прокуратури, а правом розгляду – виключно суди. Що стосується суб'єктів, які встановлюють юридичну відповідальність, то на відміну від кримінальної відповідальності, яка встановлюється виключно Верховною Радою України, адміністративна встановлюється й іншими суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування);

- до кримінальної відповідальності притягуються лише фізичні особи, а до адміністративної – як фізичні, так і юридичні особи;
- притягнення особи до адміністративної відповідальності і застосування до неї адміністративних санкцій не призводить до таких наслідків, як судимість, що в подальшому виявляється в певних обмеженнях її правосуб'єктності (наприклад, вільний виїзд за межі України);
- адміністративна відповідальність реалізується як у позасудовому, так і в судовому порядку, кримінальна – тільки в судовому;
- притягнення особи до адміністративної відповідальності відбувається в коротші строки та за спрощеною процедурою (можливість накладення адміністративного стягнення на місці вчинення протиправного діяння без складання протоколу про адміністративне правопорушення – ст. 258 КУпАП).

Слід також зазначити, що кримінальна відповідальність має пріоритет перед відповідальністю адміністративною. У ч. 2 ст. 9 КУпАП зазначається, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відмежовується від цивільно-правової за такими ознаками:

- в інституті адміністративної відповідальності діє презумпція невинності, а в цивільній – презумпція вини;
- метою притягнення до адміністративної відповідальності є виховання особи і запобігання вчиненню правопорушень у подальшому іншими особами, цивільної – насамперед відшкодування шкоди;
- адміністративна відповідальність належить до компетенції органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, а цивільно-правова – до компетенції судів;

➢ заходами цивільної відповідальності суспільні відносини, як правило, захищаються за рахунок майна винного з метою відновити попередній майновий стан потерпілої сторони, а заходи адміністративної відповідальності, як і кримінальної, спрямовані також проти особи порушника;

➢ нормативні підстави адміністративної та цивільно-правової відповідальності регулюються різним законодавством – адміністративним і цивільним;

➢ адміністративна відповідальність настає переважно в позасудовому порядку в короткі строки або навіть на місці вчинення проступку, натомість цивільно-правової не буває без відповідного звернення зацікавленої сторони до суду з позовом. Строки притягнення до цивільно-правової відповідальності на відміну від адміністративної – до 3 років, вони можуть перериватися, подовжуватися, поновлюватися тощо.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної такими ознаками:

➢ різна правова природа. Вона виражена в тому, що обов'язок додержувати правил, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок додержувати правил, за порушення яких передбачена дисциплінарна відповідальність, відповідними суб'єктами приймається на себе добровільно. Так, природа адміністративної відповідальності – публічна правова. Вона настає за порушення загальнообов'язкових правил, які встановлюються публічною адміністрацією, тоді як природа дисциплінарної відповідальності – цивільна правова. Вона виникає за умови, що сторони уклали трудовий договір і дійшли згоди щодо взаємних прав і обов'язків, які будуть добровільно виконуватись;

➢ адміністративна відповідальність здійснюється за законодавством про адміністративні правопорушення. Дисциплінарна відповідальність окрему галузь законодавства не утворює. Вона прямо або побічно виражається в нормативному матеріалі адміністративного, трудового, виправно-трудового й інших галузей права. Це, наприклад, Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. (статті 40, 41, 139, 140, 147); Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 р. (статті 68, 82 інші); закони України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. (ст. 19); «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 р.

(статті 17, 18, 19); статути і положення про дисципліну (наприклад, Дисциплінарний статут служби цивільного захисту від 5 березня 2009 р., Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 4 вересня 2008 р., Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України від 22 лютого 2006 р.);

- адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної характеристикою суб'єкта, який вчинив протиправне діяння. Суб'єктом адміністративного проступку є осудна особа, яка досягла 16-річного віку і виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Таким чином, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. А суб'єктом дисциплінарного проступку може бути лише особа, що перебуває у трудових відносинах з роботодавцем. Така особа може бути як повнолітньою, так і неповнолітньою. Головною ознакою такого суб'єкта є перебування у трудових відносинах з роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку;
- адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати і виносити рішення. Так, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник-підлеглий». А суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначено й зафіксовано в законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

1.3. Принципи адміністративної відповідальності

Принципи адміністративної відповідальності – це основні положення, закріплені в Конституції та інших законах України, на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності[1].

[1] Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України: підручник / за заг. ред. Колпакова В., Кузьменко О., Пастуха І. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 912 с.

Верховенство права полягає в тому, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтується на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені виконанням і дією саме принципу верховенства права в Україні. ***Принцип законності*** полягає, по-перше, в тому, що адміністративна відповідальність настає лише за ті діяння, які передбачені законом, по-друге, притягати до адміністративної відповідальності мають право тільки передбачені законом компетентні органи, по-третє, органи публічної адміністрації при вирішенні питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності мають керуватися законом і здійснювати свої повноваження в рамках передбаченої законодавством компетенції.

Принцип обґрунтованості полягає в тому, що довільне притягнення особи до адміністративної відповідальності не допускається. Правозастосовні органи мають установити сам факт учинення адміністративного проступку, а також інші обставини справи, які мають значення для кваліфікації адміністративного проступку та для індивідуалізації адміністративної відповідальності.

Принцип невідворотності передбачає неминучість настання адміністративної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративний проступок.

Принцип своєчасності адміністративної відповідальності означає можливість притягнення правопорушника до відповідальності упродовж строку давності, тобто періоду часу, не занадто віддаленого від факту правопорушення.

Принцип справедливості виявляється в тому, що законодавець, передбачаючи санкцію за адміністративне правопорушення, має виходити зі ступеня суспільної небезпеки певного протиправного діяння.

Принцип гуманізму полягає в повазі до гідності і прав особи.

Принцип індивідуалізації покарання вимагає відповідності між заходом впливу до правопорушника, що обирається, і ступенем суспільної небезпеки адміністративного проступку.

Відповідність провини та покарання вимагає, щоб при виборі конкретного заходу адміністративного стягнення враховувались усі обставини вчиненого правопорушення і особа порушника.

1.4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами

Відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням правил дорожнього руху та правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, передбачена главою 10 КУпАП (Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку – ст.ст. 109-142).

Ця група правопорушень досить різноманітна, кваліфікація окремих із них вимагає спеціальних знань, і тому правову оцінку таким правопорушенням, складання відповідних адміністративно-процесуальних документів і збір інших матеріалів у таких справах здійснюють уповноважені на те особи поліції.

Порушників правил дорожнього руху слід класифікувати за такими категоріями: пішоходи та водії; водії, які мають право керування транспортними засобами, і водії, що такого права не мають; мотоциклісти; велосипедисти; погоничі тварин; особи, які керують гужовим транспортом; неповнолітні (особи від 16 до 18 років), дорослі тощо.

Відповідно до чинного законодавства під транспортними засобами розуміються всі види автомобілів, мотоцикли, велосипеди, трактори та інші самохідні машини, трамваї, тролейбуси, гужові вози (сани), а також інші транспортні засоби і причепи.

Серед різних порушень водіями правил дорожнього руху найбільш поширеними є порушення правил експлуатації транспортних засобів; перевищення швидкості руху, невиконання сигналів регулювання, порушення правил обгону та правил перевезення людей; невиконання водіями вимог про зупинку, залишення місця дорожньо-транспортної пригоди; перешкоджання проведенню огляду транспортних засобів; порушення правил проїзду залізничних переїздів; керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння; ненадання транспортних засобів поліцейським та медичним працівникам у невідкладних випадках: для доставки до найближчого лікувального закладу осіб, які потребують негайної медичної допомоги; для виконання службових обов'язків, пов'язаних із переслідуванням

правопорушників, доставкою їх до органів поліції та для транспортування пошкоджених транспортних засобів.

Особливості цієї групи правопорушень:

✓ здебільшого диспозиції статей є бланкетними (відсилають до інших нормативно-правових актів, частіше – до Правил дорожнього руху);

✓ переважно застосовуються безальтернативні санкції (сума штрафу є фіксованою);

✓ передбачено застосування особливого виду стягнення – штрафних балів;

✓ превалює застосування скороченого провадження (без складання протоколу про правопорушення);

✓ існує можливість притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб;

✓ передбачено застосування автоматичного режиму фіксації правопорушень;

✓ використовується електронна форма постанови у справі про адміністративне правопорушення;

✓ постанова у справі набуває чинності з моменту отримання правопорушником її копії;

✓ передбачено можливість стягування штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення незалежно від розміру виключно за допомогою безготівкових платіжних пристроїв;

✓ розгляд справ здійснюється на місці правопорушення;

✓ можливе застосування особливих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (відсторонення водія від керування, огляд на стан сп'яніння, тимчасове затримання транспортного засобу);

✓ неповнолітні, військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, несуть відповідальність на загальних підставах;

✓ при розгляді справи не застосовують положень ст.ст. 33, 34, 35 КУпАП (обставини, що обтяжують / пом'якшують відповідальність);

✓ термін розгляду всіх справ загальний – 15 діб;

✓ переважним суб'єктом правопорушення є водій (спеціальний суб'єкт).

Новим видом фіксації правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є фіксація працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функ-

ції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки. За зафіксоване (технічними засобами) правопорушення до адміністративної відповідальності притягаються власники (співвласники) транспортних засобів.

За наявності обставин, які свідчать про вчинення порушення, власник (співвласник) транспортного засобу може упродовж десяти днів із дня вручення йому постанови про накладення штрафу повідомити про відповідні обставини (транспортний засіб перебував у володінні чи користуванні іншої особи, вибув з його володіння внаслідок протиправних дій інших осіб тощо) орган (посадову особу), що виніс постанову про накладення адміністративного стягнення. На період з'ясування та перевірки цих обставин виконання постанови про накладення адміністративного стягнення зупиняється до моменту встановлення особи, яка вчинила це правопорушення.

Адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки/ відеозапису (за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), несе відповідальна особа – фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, а в разі якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу, – належний користувач транспортного засобу, якщо ж у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань відсутні на момент запиту відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб, – особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи.

У разі якщо транспортний засіб зареєстровано за межами території України і такий транспортний засіб відповідно до законодавства не підлягає державній реєстрації в Україні, до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), притягається особа, яка ввезла такий транспортний засіб на територію України.

Відповідальна особа або особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України, *звільняється від відповідальності за адміністративні правопорушення* у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), у випадках, якщо упродовж 20 календарних днів з дня вчинення відповідного правопорушення або з дня набрання постановою у справі про адміністративне правопорушення законної сили:

- ця особа надала документ, який підтверджує, що до моменту вчинення правопорушення транспортний засіб вибув з її володіння внаслідок протиправних дій інших осіб, або щодо протиправного використання іншими особами номерних знаків з її транспортного засобу;
- особа, яка керувала транспортним засобом на момент вчинення зазначеного правопорушення, звернулася особисто до органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, із заявою про визнання факту адміністративного правопорушення та надання згоди на притягнення до адміністративної відповідальності, а також надала документ (квитанцію) про сплату відповідного штрафу.

Треба зазначити, що режим фотозйомки (відеозапису) передбачає здійснення уповноваженою посадовою особою фото/відеофіксації обставин порушення правил зупинки, стоянки або паркування транспортних засобів, а саме: дати, часу (моменту), місця розташування транспортного засобу щодо нерухомих об'єктів та/або географічних координат, інших ознак наявності складу адміністративного правопорушення, передбаченого відповідною статтею Особливої частини цього Кодексу. При здійсненні фотозйомки обов'язковою є наявність не менше двох зображень транспортного засобу, отриманих з різних або протилежних ракурсів, а в разі фіксації порушення, що полягає у несплаті вартості послуг з користування майданчиком для платного паркування в межах населеного пункту, в якому не впроваджена автоматизована система контролю оплати паркування, обов'язковою є наявність додаткового зображення (зображень), що фіксує відсутність документа про оплату послуг з користування майданчиком для платного паркування під лобовим склом транспортного засобу.

Порядок внесення відомостей про належного користувача транспортного засобу до Єдиного державного реєстру транспортних

засобів, держателем якого є Міністерство внутрішніх справ України, установлюється Кабінетом Міністрів України.

Штраф за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, може бути накладено на громадянина після використання ним штрафних балів.

1.5. Адміністративна відповідальність юридичних осіб

Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб довгий час було дискусійним. Відсутність на законодавчому рівні нормативно-правових підстав визначення юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності спричиняло виникнення постійних дискусій та невизнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Д. Лук'янець, досліджуючи питання адміністративної відповідальності, відзначає, що в контексті адміністративної відповідальності юридичних осіб існують певні особливості, зумовлені специфікою юридичних осіб як суб'єктів правовідносин порівняно з фізичними особами.

До них відносять:

- відсутність у юридичних осіб власних психічних характеристик;
- участь юридичних осіб у правовідносинах через уповноважених представників;
- наявність у юридичних осіб внутрішньої організаційної структури;
- специфічні параметри оцінювання діяльності таких осіб.

Водночас обставинами, що свідчать про наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб, є такі:

1) соціально-економічні та політичні зміни в Україні, початок яких датується 90-ми роками минулого століття, призвели до становлення ринкових відносин, розвитку підприємництва та модернізації вирішення юридичних конфліктів за участі юридичних осіб;

2) наявність законів України, які містять положення щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб (це закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 р. № 596-VIII; «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій

за правопорушення у сфері містобудування» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР; «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. №° 236/96-ВР; «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР та ін.);

3) наявність підзаконних актів, положення яких деталізують механізм притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб;

4) наявність конкретних прикладів накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб.

Характерними рисами адміністративної відповідальності юридичних осіб є такі:

✓ деліктоздатність виникає від моменту державної реєстрації;

✓ деліктоздатність втрачається від моменту вилучення з реєстру юридичних осіб.

Отже, юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона була зареєстрована у встановленому порядку.

Адміністративній відповідальності як юридичних, так і фізичних осіб притаманні такі спільні ознаки, як публічний обов'язковий характер, зосередження права накладення стягнень в уповноважених органах виконавчої влади (тобто наявність органів адміністративної юрисдикції), особливий порядок притягнення до відповідальності, установлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальності за них перед законом.

Санкції, які застосовуються до юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності, поділяються на три групи:

I. Заходи майнового характеру: а) фінансові санкції; б) конфіскація майна; в) вилучення прибутку (доходу) або інших незаконно отриманих сум.

II. Заходи, пов'язані з обмеженням дієздатності юридичних осіб: а) зупинення дії або анулювання ліцензії; б) обмеження у здійсненні певних видів діяльності.

III. Заходи організаційного характеру: а) примусова реорганізація юридичної особи; б) ліквідація юридичної особи.

Актуальними проблемами адміністративної відповідальності юридичних осіб є:

✓ потреба конструювання та наведення в єдиному нормативно-правовому акті повного переліку адміністративних стягнень, що

можуть застосовуватися до юридичних осіб, з визначенням загальних правил накладення вказаних стягнень;

✓ потреба визначення місця та ролі адміністративно-господарських санкцій у загальній структурі адміністративної відповідальності юридичних осіб;

✓ потреба теоретико-правового обґрунтування вини юридичної особи (як необхідної складової суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення) тощо.

КУпАП передбачено відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису) (ст. 14-2), водночас статтею 27 визначено, що штраф як вид адміністративного стягнення може накладатися як на фізичних, так і на юридичних осіб, а в примітці до статті 123 чітко визначено, що суб'єктом правопорушення в цій статті є особа, яка керувала транспортним засобом у момент його вчинення, а в разі вчинення правопорушення, передбаченого частиною першою цієї статті, якщо зазначене правопорушення зафіксовано в автоматичному режимі, – юридична або фізична особа, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Треба відзначити, що вина юридичної особи щодо адміністративного проступку визначається завідомо протиправним характером вчиненої нею дії чи бездіяльності (невиконанням установлених законом та її статусом завдань та обов'язків).

Юридична особа визнається винною у вчиненні адміністративного проступку, якщо буде встановлено, що проступок вчинений у її інтересах будь-якою посадовою особою, яка діяла як особисто або як представник юридичної особи та яка займає керівну посаду в цій юридичній особі, з використанням представницьких повноважень такої особи чи повноважень ухвалювати рішення від імені такої особи, але цією особою не було вжито всіх необхідних заходів щодо їх додержання.

У разі злиття кількох юридичних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного проступку притягується новоутворена юридична особа.

Порядок притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності – це визначена законом послідовність дій, якої зобов'язані дотримуватися компетентні органи й посадові особи під час

притягнення суб'єкта до адміністративної відповідальності, а також особи, звинувачені у вчиненні правопорушення, під час розгляду справи про адміністративне правопорушення стосовно них і при оскарженні ухваленого в ній рішення.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте поняття, ознаки та особливості адміністративної відповідальності.
2. Розмежуйте адміністративну відповідальність та кримінальну відповідальність.
3. Розмежуйте адміністративну відповідальність та цивільно-правову відповідальність.
4. Розмежуйте адміністративну відповідальність та дисциплінарну відповідальність.
5. Схарактеризуйте принципи адміністративної відповідальності.
6. Розкрийте особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб.
7. Схарактеризуйте порядок притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, які зафіксовані в автоматичному режимі.

Література для поглибленого вивчення

1. Кузьменко О. Курс адміністративного права України: підручник / за заг. ред. Колпакова В., Кузьменко О., Пастуха І.Д. Київ: Юринком Інтер, 2013. 912 с.
2. Горбач О. Адміністративна відповідальність неповнолітніх: монографія. Київ: КНУВС, 2009. 143 с.
3. Комзюк А., Бевзенко В., Мельник Р. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.
4. Колпаков В. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, Київ: Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР* 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.

Розділ 2
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

2.1. Поняття адміністративного правопорушення

Ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено, що адміністративне правопорушення (проступок) – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Написання законодавцем поняття «адміністративне правопорушення (проступок)» створює неоднозначність тлумачення та зіставлення дефініцій «адміністративне правопорушення» й «адміністративний проступок».

Проступок – це лише протиправна поведінка, за яку передбачено дисциплінарну або адміністративну відповідальність. Адже ці поняття не є тотожними, оскільки адміністративне правопорушення – це порушення будь-якої адміністративно-правової норми незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність, а адміністративний проступок – це різновид адміністративного правопорушення, за який встановлено адміністративну відповідальність[1].

Отже, *адміністративним правопорушенням* визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КУпАП).

2.2. Ознаки адміністративного правопорушення

Адміністративному правопорушенню властиві такі загальноправові ознаки:

– дія чи бездіяльність, тобто – *діяння*, а не думки, бажання чи інші подібні прояви психічної діяльності людей. *Дія* – це, наприклад,

[1] Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. А. Комзюка. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. С. 15.

дрібне хуліганство (ст. 173); знищення межових знаків (ст. 56); незаконний посів снотворного маку (ст. 106-2); пошкодження зелених насаджень (ст. 153). *Бездіяльність* – невиконання вимог екологічної безпеки (ст. 91-1); недодержання державних стандартів (ст. 96); ухилення осіб від виконання рішень Антимонопольного комітету України (ст. 166-4). Із цієї ознаки випливає висновок, що думки, бажання чи інші вияви психічної діяльності юридичного значення не мають і адміністративним проступком бути не можуть;

– суспільна небезпека (*суспільна шкідливість).* Поняття «шкода», «шкідливість», «суспільна шкода», «об'єктивна шкідливість діяння» є онтологічними категоріями і виявляються в емпіричному вимірі. Наявність шкоди, як правило, встановлюється за допомогою опису, який сам по собі вже є доказом шкідливості відповідного діяння. Водночас суспільна небезпека – це гносеологічна категорія. Її неможливо встановити за допомогою онтологічного опису того, що трапилось. Вона доводиться через дослідження всіх ознак і характеристик факту дійсності, а в нашому випадку – правопорушення. Дослідження всього комплексу властивостей правопорушення здійснюється у відповідних організаційних формах – справах про адміністративні проступки, кримінальних справах, дисциплінарних справах тощо. Такі справи за своєю сутністю є гносеологічним відбитком конкретного діяння. Розслідування справи – це пізнання (дослідження) факту реальної дійсності, в онтології якого виявилися ознаки правопорушення (кримінального, адміністративного, дисциплінарного тощо). Тобто «шкідливість» є онтологічною ознакою об'єктивної сторони правопорушення (не складу, а суто діяння), яка притаманна злочинам й адміністративним проступкам. Гносеологічною ознакою об'єктивної сторони складу правопорушення, яка властива злочинам й адміністративним проступкам, є суспільна небезпека;

– протиправність (подібне діяння завжди посягає на загальнообов'язкові правила, установлені тим чи іншим нормативним актом). *Протиправність* означає, що юридична норма забороняє конкретне діяння. Учинення такого діяння є порушенням права. Тобто воно (діяння) є протиправним. Щодо нього діє правова заборона. Наприклад, поширювання неправдивих чуток є порушенням норм ст. 173-1; стрільба з вогнепальної зброї в населених пунктах – норм ст. 174;

– винність (таке діяння, як прояв волі і свідомості особи, має бути завжди винним, тобто вчиненим умисно або з необережно-

сті). Винність передбачає наявність в особи власного психічного ставлення до відповідного вчинку і його наслідків. Законодавець вважав за потрібне вказати на форми вини, яка має юридичне значення. Це умисел (вина у формі умислу) і необережність (вина у формі необережності). Умисел може бути прямим чи непрямим (евентуальним). Необережна вина виявляється у формі самовпевненості чи недбалості;

– адміністративна карність (подібне протиправне, винне діяння буде визнане адміністративним проступком тільки тоді, коли за його вчинення законодавством передбачено адміністративну відповідальність). За чинним КУпАП, таким покаранням є адміністративне стягнення. Ця ознака дозволяє відмежувати правопорушення від інших протиправних вчинків, які не тягнуть за собою адміністративних стягнень;

– об'єкт посягання, який визначено як діяння, що посягає на громадський порядок, власність, права, свободи громадян, на встановлений порядок управління.

2.3. Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення

Відповідно до ст. 9 КУпАП адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо вони за своїм характером не передбачають кримінальної відповідальності. Отже, важливо вміти та знати, яким чином розмежовують кримінальні та адміністративні правопорушення.

Адміністративне правопорушення – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за вчинення якої законом передбачено адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 9 КУпАП).

Кримінальним правопорушенням є передбачене Кримінальним кодексом України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), учинене суб'єктом кримінального правопорушення. Не є кримінальним правопорушенням дія або бездіяльність, яка хоч формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого цим Кодексом, але через малозначність не становить суспільної

небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству чи державі[1].

Уведення складу правопорушення або в Кодекс України про адміністративні правопорушення, або в Кримінальний кодекс. *Злочин* – це діяння, яке передбачене кримінальним законом. *Адміністративний проступок* – діяння, передбачене нормою адміністративного права. Склад будь-якого злочину може бути встановлений лише законом. Склад адміністративних проступків – як законами, так і підзаконними актами.

Наступна характерна ознака полягає в тому, що за скоєння адміністративних правопорушень і злочинів установлено різні за юридичною природою, характером втрат, які зазнає правопорушник, важкості наслідків заходи державного примусу.

За скоєння адміністративних правопорушень передбачені адміністративні стягнення. Ст. 24 КпАП до них відносить: 1) попередження; 2) штраф; 2-1) штрафні бали; 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 унаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого певному громадянинові (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 5-1) громадські роботи; 6) виправні роботи; 6-1) суспільно корисні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) арешт з утриманням на гауптвахті.

За скоєння кримінальних злочинів передбачені покарання. До них Кодекс зокрема відносить: 1) штраф; 2) позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 4) громадські роботи; 5) виправні роботи; 6) службові обмеження для військовослужбовців; 7) конфіскація майна; 8) арешт; 9) обмеження волі; 10) тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців; 11) позбавлення волі на певний строк; 12) довічне позбавлення волі.

Згідно зі ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання правопорушника і

[1] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень. Закон України.

попередження правопорушень. Тому заборонні норми КпАП сформульовано таким чином, що карається саме правопорушення, а не винна особа, до якої застосовується покарання. Згідно з ККУ покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. Покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами. Покарання не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність.

Наступна характерна ознака полягає в тому, що кримінальні справи розглядають тільки суди, і лише суд визначає і призначає покарання за злочин. Право розглядати адміністративні справи КУпАП надає понад 30 суб'єктам (статті 218 – 244-21).

Правопорушення і злочин розрізняються також за способом скоєння діяння, формою провини, мотивом правопорушення та іншими ознаками.

Кримінальні правопорушення поділяються на кримінальні проступки і злочини. Кримінальним проступком є передбачене КК України діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у формі штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі. Злочини поділяються на нетяжкі, тяжкі та особливо тяжкі. Нетяжким злочином є передбачене КК діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у формі штрафу в розмірі не більше десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше п'яти років; тяжким злочином є передбачене КК діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у формі штрафу в розмірі не більше двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше десяти років. Особливо тяжким злочином є передбачене КК діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у формі штрафу в розмірі понад двадцять п'ять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, позбавлення волі на строк понад десять років або довічного позбавлення волі.

Ступінь тяжкості кримінального правопорушення, за вчинення якого передбачено одночасно основне покарання у формі штрафу

та позбавлення волі, визначається виходячи зі строку покарання у формі позбавлення волі, передбаченого за відповідний злочин.

Закінченим кримінальним правопорушенням визнається діяння, яке містить усі ознаки складу злочину, передбаченого відповідною статтею Особливої частини Кримінального кодексу України. Незакінченим кримінальним правопорушенням є готування до злочину та замах на злочин.

Суб'єктом кримінального правопорушення є фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до Кримінального кодексу може наставати кримінальна відповідальність. Спеціальним суб'єктом кримінального правопорушення є фізична осудна особа, яка вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, кримінальне правопорушення, суб'єктом якого може бути лише певна особа.

2.4. Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення

З огляду на вищезазначене, актуальною є потреба в установленні *ознак, за якими адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних*.

По-перше, головною ознакою, яка зумовлює всі інші відмінності між адміністративними і дисциплінарними проступками, є їх *різна правова природа*. Це виражено в тому, що обов'язок додержувати правил, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок додержувати правил, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, відповідними суб'єктами береться на себе добровільно.

Природа адміністративного проступку – публічна правова. Природа дисциплінарного проступку – цивільна правова. ***Дисциплінарний проступок*** *– це протиправне невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, за що до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення*. Трудовий розпорядок пов'язаний зі службовими, трудовими обов'язками винної особи

Таким чином, в адміністративного і дисциплінарного правопорушення різні за своєю сутністю об'єкти посягання.

Об'єкти посягання адміністративного правопорушення характеризуються загальнодержавним масштабом і значенням (конституційний устрій, установлений правопорядок, власність, права громадян).

Об'єкти посягання дисциплінарного правопорушення локалізовані трудовим договором у межах конкретної організаційної структури. Загальним об'єктом тут буде дисципліна праці, безпосередніми об'єктами – окремі її елементи. *Наприклад, правила використання робочого часу, організація трудового процесу на підприємстві, правила використання майна власника, правила пропускного режиму, правила надання інформації, правила проходження обов'язкового медичного огляду тощо.*

Адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати і виносити рішення. Так, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник-підлеглий». А суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначені й зафіксовані в законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

По-друге, адміністративні проступки зафіксовано в законодавстві про адміністративні правопорушення. Дисциплінарні проступки не утворюють окремої галузі законодавства. Вони безпосередньо або опосередковано називаються в нормативному матеріалі адміністративного, трудового, виправно-трудового й інших галузей права. *Це, наприклад, Кодекс законів про працю України (статті 40, 41, 139, 140, 147); Кримінально-виконавчий кодекс України (статті 68, 82 та інші); закони України «Про охорону праці»; «Про колективні договори і угоди»; статути і положення про дисципліну (наприклад, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України).*

По-третє, адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який вчинив протиправне діяння. Суб'єктом адміністративного проступку є осудна особа, яка досягла 16-річного віку і виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Таким чином, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. Суб'єктом дисциплінарного проступку може бути лише особа, що перебуває у трудових відносинах з роботодавцем. Така особа може бути як

повнолітньою, так і неповнолітньою. Таким чином, головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування у трудових відносинах з роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку.

По-четверте, адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати і постановляти рішення. Суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник-підлеглий». Суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначено й зафіксовано в законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

Питання для самоконтролю

1. Визначте поняття та ознаки адміністративного правопорушення.
2. Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення.
3. Розкрийте поняття та види кримінального правопорушення.
4. Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення.

Література для поглибленого вивчення

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР* 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2015. № 40-41. Ст. 379.

Розділ 3
ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

3.1. Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення

Склад – це опис діяння в законі. Опис ще не вчиненого, а тільки передбачуваного чи можливого діяння. Для такого опису використовуються лише юридично значущі ознаки, які характеризують діяння як правопорушення. Вони отримали назву *конструктивних ознак*.

Склад адміністративного правопорушення становить собою сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності.

Ознаки складу адміністративного правопорушення можна розрізняти *за ступенем узагальнення:*

– *загальні* властиві всім складам (вина, діяння тощо);

– *родові (видові)* характерні для групи складів. Наприклад, для складів, що описують правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації, специфічним буде об'єкт зазіхань – суспільні відносини, що складаються в цій сфері;

– *конкретні (одиничні)* характеризують окремі конкретні склади. Наприклад, «безпека польотів» (ст. 111 КУпАП), «безквитковий проїзд пасажирів» (ст. 135 КУпАП), «ворожіння» (ст. 181 КУпАП), «виклик спеціальних служб» (ст. 183 КУпАП), «неповага до суду» (ст. 185-3 КУпАП).

3.2. Види юридичних складів адміністративного правопорушення

Види складів адміністративних правопорушень. Склади адміністративних правопорушень поділяються:

- ✓ за ступенем суспільної небезпеки – на основні і кваліфікаційні;
- ✓ характером шкоди – на матеріальні і формальні;

- ✓ суб'єктом проступку – на особисті і службові (посадові);
- ✓ структурою – на однозначні й альтернативні;
- ✓ особливостями конструкції – на описові та бланкетні (відсильні).

Основні та кваліфікаційні склади. Основні – це такі, що наявні в кожному випадку вчинення проступку, кваліфікаційні – такі, що доповнюють основні. Основні ознаки утворюють так званий основний склад. Якщо потрібно, законодавець доповнює склад кваліфікаційними ознаками, за наявності яких діяння може кваліфікуватися за статтею, що передбачає суворіше покарання. Склади з такими ознаками називають кваліфікаційними.

Матеріальні та формальні склади. До *матеріальних* належать склади, у яких: а) міститься така ознака, як настання шкідливих матеріальних наслідків антигромадського діяння – наприклад, пошкодження лісу стічними водами, що спричинило його усихання (ст. 72), знищення лісу в результаті підпалу (ст. 77), дрібне розкрадання майна (ст. 51); описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоч останні законом і не названі: самовільне користування надрами (ст. 47); перевищення лімітів використання природних ресурсів (ст. 91-2); безгосподарне використання електричної енергії для освітлення (ст. 98). До *формальних* (термін умовний) належать склади, в яких немає ознаки настання шкідливих матеріальних наслідків. Наприклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197), неявка за викликом у військовий комісаріат (ст.ст. 210, 211-1), порушення правил в'їзду в прикордонну зону (ст. 202), прийняття паспорта в заставу (ст. 201).

Особисті та службові склади. Склади адміністративних правопорушень поділяються на особисті і службові (посадові) залежно від того, хто є суб'єктом проступку – просто громадянин чи посадова особа (статті 86, 93, 96, 201). Для посадового проступку характерно, що протиправне діяння має бути вчинене через дію по службі. Посадові особи, як зазначено у ст. 14 КУпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків.

Однозначні й альтернативні склади. Велике практичне значення має поділ складів на однозначні й альтернативні. *Однозначні склади* описують ознаки одного діяння в межах однієї

статті нормативного акта. Наприклад, доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (ст. 180), дрібне хуліганство (ст. 173), заняття проституцією (ст. 181-1), торгівля з рук у невстановлених місцях (ст. 160). *Альтернативні склади* описують кілька дій у межах однієї статті нормативного акта. При цьому проступком вважається вчинення як однієї з описаних дій, так і кількох (або навіть усіх). Наприклад, ст. 189 КУпАП установлює відповідальність за порушення правил відкриття поліграфічних і штемпельних підприємств, придбання, збут, використання, облік, зберігання розмножувальної техніки, шрифтів і матриць особами, відповідальними за додержання цих правил.

Описові і бланкетні (відсильні) склади. *Описові* склади цілком розкривають зміст і сутність діяння, що визнається адміністративним правопорушенням, – наприклад, дрібне хуліганство (ст. 173), розлиття спиртних напоїв на виробництві (ст. 179), завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183), навмисне псування паспорта чи втрата його з необережності (ст. 198). *Бланкетні* склади вказують на те, що ознаки проступку містяться в окремо встановлених нормах і правилах, – наприклад, порушення правил адміністративного нагляду (ст. 187), порушення правил торгівлі спиртними напоями (ст. 156), порушення правил охорони і використання пам'ятників історії і культури (ст. 92).

3.3. Структура юридичного складу адміністративного правопорушення

Під *юридичним складом* розуміють передбачену нормами адміністративного права сукупність ознак, за наявності яких протиправне діяння можна кваліфікувати як правопорушення.

До цих ознак належать: а) об'єкт; б) об'єктивна сторона; в) суб'єкт; г) суб'єктивна сторона проступку.

Об'єкт складу адміністративного проступку – це суспільні відносини, на які спрямовано посягання.

Залежно від рівня узагальнення виділяють такі об'єкти адміністративного проступку:

– *загальний об'єкт,* яким є суспільні відносини, що 1) регулюються різними галузями права; 2) охороняються адміністративними

санкціями. Такий об'єкт є спільним для всіх видів адміністративних правопорушень;

– *родовий об'єкт* – однорідні групи суспільних відносин, які в сукупності складають загальний об'єкт;

– *видовий об'єкт* – самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для низки проступків. Вони постають відокремленою і досить самостійною частиною родового об'єкта. Наприклад, якщо взяти такий родовий об'єкт, як власність, то її види – це власність приватна, комунальна та державна;

– *безпосередній об'єкт* – одне або декілька суспільних відносин, яким спричиняється шкода певним правопорушенням. Так, при дрібному викраденні держаного майна – це відносини щодо адміністрування відповідним об'єктом державної власності; при перевищенні швидкості – стан безпеки на певній дорозі, при вчиненні насильства в сім'ї – стан здоров'я осіб, які відповідно до статті 3 Сімейного кодексу України є сім'єю.

Для складів деяких адміністративних проступків обов'язковим є предмет посягання. Так, законодавець виділяє предмет посягання у вигляді майна (ст. 51 КУпАП), заборонених предметів (ст. 188 КУпАП), товарів, транспортних засобів, на що прямо вказується у п. 3 ст. 322 МКУ.

Об'єктивна сторона складу правопорушення – це система передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку. Вона включає в себе передусім такі ознаки, як:

– саме протиправне *діяння* – дія чи бездіяльність (значна більшість порушення чинного законодавства, що вчиняється через протиправні дії (наприклад, дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52), решта у формі бездіяльності – коли особа для того, щоб не допустити протиправної поведінки, мала б учинити позитивні дії, але вона з якихось причин їх не вчиняє. Це, наприклад, неявка громадянина на виклик до військового комісаріату без поважних причин (ст. 211-1). Необхідними умовами бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці;

– *шкідливі наслідки діяння;*

– *причинний зв'язок між протиправним діянням та шкідливими наслідками, що настали;*

– час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення.

Протиправне діяння може характеризуватись як просте та складне.

Просте діяння становить собою єдину однократну (одноактну) дію чи бездіяльність – наприклад, відправлення без дозволу митного органу транспортного засобу, що перебуває під митним контролем тощо.

Складне діяння утворює різні склади адміністративних правопорушень, зокрема:

– тих, що складаються з *альтернативних дій* (наприклад, ст. 189-1 КУпАП установлює відповідальність за порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння). Кожна з альтернативних дій у таких випадках уже сама по собі є достатньою підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Однак особа не скоює нового складу правопорушення, якщо вона послідовно здійснює всі зазначені в диспозиції норми права заборонені дії;

– *тривалих правопорушень*, тобто таких, які, почавшись з якої-небудь протиправної дії чи бездіяльності, продовжуються потім безперервно через невиконання (порушення) обов'язків (це, наприклад, порушення порядку виробництва, зберігання, перевезення, торгівлі та використання піротехнічних засобів (ст. 195-6 КУпАП);

– *продовжуваних правопорушень,* тобто таких, які складаються з декількох тотожних протиправних дій, пов'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, і які в сукупності утворюють єдине правопорушення. Таке правопорушення скоюється не безперервно, а окремими епізодами, внутрішньо тісно пов'язаними, але відокремленими в часі, які є ніби ланками однієї послідовності. Прикладами таких правопорушень може бути багаторазовий випуск річкового судна в плавання без документів, що посвідчують належність судна, придатність його до плавання, з неукомплектованим екіпажем, в умовах невідповідності технічного стану судна наявним документам, із порушенням установлених правил завантаження, норм пасажиромісткості, обмежень по району та умовах плавання, а також допуск до керування судном або його механізмами і обладнанням осіб, які не мають відповідного диплома (посвідчення, свідоцтва) (ст. 116-1 КУпАП).

Залежно від наявності шкідливих наслідків виділяють:

– *матеріальні склади адміністративних правопорушень* (коли такі наслідки в нормі права передбачаються – наприклад, пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, промисловими і комунально-побутовими викидами, відходами і покидьками, що спричиняє його усихання чи захворювання (ст. 72 КУпАП), знищення лісу в результаті підпалу (ст. 77 КУпАП); а також, коли описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоч останні законом і не названі: самовільне користування надрами (ст. 47 КУпАП); перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (ст. 91-2 КУпАП); марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів (ст. 98 КУпАП) тощо);

– *формальні склади правопорушень* (коли такі наслідки в нормі права не передбачаються – наприклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197 КУпАП), неявка за викликом до військового комісаріату (ст.ст. 210, 211-1 КУпАП), порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду (ст. 202 КУпАП), прийняття паспорта в заставу (ст. 201 КУпАП) тощо).

Більшості правопорушень властиві формальні склади.

Суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути фізичні (осудні особи, які на момент вчинення адміністративного проступку досягли шістнадцятирічного віку (ст. 12 КУпАП), та юридичні особи.

До ознак, що характеризують індивідуального суб'єкта, належать загальні та спеціальні. *Загальними* визнаються такі, які повинна мати будь-яка особа, що піддається адміністративному стягненню. Насамперед це *вік* і *осудність*. Вони закріплені статтями 12 і 20 Загальної частини КУпАП. У деяких випадках законодавець указує на загальну ознаку, щоб підкреслити відсутність якоїсь певної особливості, що впливає на оцінку проступку. Так, ст. 126 КУпАП (керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не надала їх для перевірки) вказує на таку загальну ознаку, як відсутність в особи прав на керування транспортними засобами. Наводиться вона тут тільки для того, щоб легко можна було відмежувати такий склад від складів проступків, що встановлюють відповідальність водіїв транспортних засобів.

Спеціальні ознаки детермінуються і нормативно закріплюються з метою диференціації відповідальності різних категорій осіб, забезпечення справедливої правової оцінки їх неправомірних дій. До них належать *ознаки трудової та службової діяльності*: посадові (службові) особи; капітани кораблів; працівники підприємств торгівлі та громадського харчування; водії; підприємці; військовослужбовці та працівники Національної поліції; *ознаки протиправної поведінки в минулому*: особи, які раніше притягалися до адміністративної відповідальності; перебували під адміністративним наглядом; хворі на наркоманію; *ознаки перебування на спеціальному обліку у військкоматі*: призовник; військовозобов'язаний; резервіст; особа, яка перебуває на військових зборах.

Поряд із загальними та спеціальними ознаками в Загальній частині КУпАП та інших правових актах викладено ознаки, що характеризують суб'єкта правопорушення, але до складу адміністративного правопорушення не входять.

Це причетність особи до військової служби (ст. 15 «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень»), відсутність громадянства України (ст. 16 «Відповідальність іноземців і осіб без громадянства»), вагітність та сильне душевне хвилювання (ст. 34 «Обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення») тощо. Вони ніяк не впливають на кваліфікацію вчиненого, проте впливають на вид, розмір та інші характеристики стягнення.

Наявність особливих ознак може мати для суб'єкта такі юридичні наслідки:

- вони можуть бути обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність (ст. 34 «Обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення» і ст. 35 «Обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення»);
- суб'єкти з особливими ознаками не піддаються деяким стягненням (адміністративний арешт не може застосовуватися до військових, неповнолітніх, вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до 12 років, інвалідів 1 і 2-ї груп);
- низка суб'єктів з особливими ознаками за вчинення адміністративних проступків несе відповідальність за дисциплінарними

статутами (ст. 15 «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень»).

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення – це сукупність ознак, які характеризують психічне ставлення суб'єкта до вчиненого діяння та його наслідків. Характеризується виною у формі умислу або необережності.

Згідно зі ст. 10 КУпАП проступок визнається *умисним*, якщо особа, яка його вчинила: а) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; бажала настання цих наслідків; б) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; свідомо допускала настання цих наслідків.

Таким чином, закон називає два види умислу: *прямий умисел* (dolus directus), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає і бажає настання шкідливих наслідків; *непрямий умисел* (dolus indirectus), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає шкідливі наслідки і при цьому прямо не бажає, але свідомо допускає їх настання.

При виконанні формальних складів умисел полягає в усвідомленні протиправності дій і бажанні їх учинити (у навмисності протиправного поводження). Лише в деяких статтях КУпАП (46 «Умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою», 162-1 «Ухилення від повернення виручки в іноземній валюті», 163-9 «Незаконне використання інсайдерської інформації», 164-3 «Недобросовісна конкуренція», 198 «Умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності», 211 «Умисне зіпсуття обліково-військових документів чи втрата їх з необережності») умисел прямо зазначається як ознака складу проступку.

Правопорушення визнається вчиненим з необережності (ст. 11 КУпАП), коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення (самовпевненість) або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч мала і могла їх передбачити (недбалість).

Мотив як кваліфікаційна ознака проступку в чинному адміністративно-деліктному законодавстві відсутній.

Конструктивною ознакою складу в окремих випадках є і підлягає встановленню *мета правопорушення*. Кваліфікаційне значення

вона має у ст. 42-2 (заготівля, переробка з метою збуту або збут продуктів харчування чи іншої продукції), ст. 103-1 (самовільне використання з корисливою метою електричної та теплової енергії без приладів обліку (якщо використання приладів обліку обов'язкове) або внаслідок умисного пошкодження приладів обліку чи в будь-який інший спосіб).

Отже, склад адміністративного проступку – це логічна конструкція, правове поняття про проступок. Як і будь-яке поняття, воно відбиває лише істотні ознаки реальних явищ, тобто конкретних протиправних діянь.

Логічна конструкція складу проступку закріплюється в праві та стає правовою категорією, обов'язковою і такою, що забезпечується примусовою силою держави. Перелік ознак, закріплених у складі проступку, є достатньою та необхідною умовою для кваліфікації діяння. Це означає, що діяння тільки тоді визнається адміністративним проступком, коли містить всі ознаки його складу, і відсутність хоча б однієї з них означає відсутність складу взагалі. З іншого боку, для кваліфікації діяння як адміністративного проступку достатньо, коли в ньому наявні всі ознаки, що входять до його складу, інші ознаки на кваліфікацію не мають впливу.

Питання для самоконтролю

1. Визначте поняття та ознаки складу адміністративного правопорушення.
2. Розкрийте види юридичних складів адміністративного правопорушення.
3. Визначте зміст елементів структури юридичного складу адміністративного правопорушення.
4. Розкрийте поняття та види об'єкта адміністративного проступку.
5. Розкрийте поняття та ознаки об'єктивної сторони адміністративного проступку.
6. Розкрийте поняття та види суб'єкта адміністративного проступку.
7. Розкрийте поняття та ознаки суб'єктивної сторони адміністративного проступку.

Література для поглибленого вивчення

1. Колпаков В. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, Київ: Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР* 1984, додаток до № 51. Ст.1122.

3. Кузьменко О. Курс адміністративного права України: підручник / за заг. ред. Колпакова В., Кузьменко О., Пастуха І.Д. Київ: Юринком Інтер, 2013. 912 с.

Розділ 4
ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

4.1. Поняття адміністративного стягнення

Адміністративне стягнення *– це матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок, у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного характеру.*

Адміністративна відповідальність реалізується через застосування до винних осіб адміністративних стягнень.

Загальною особливістю адміністративних стягнень є їх виховний, каральний та профілактичний характер. Вони застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб.

Адміністративні стягнення, як правило, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ тощо. Цим досягається мета адміністративного стягнення, а саме адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. Проте покарання не є самоціллю, воно є необхідним засобом виховання правопорушника і запобігання правопорушенням. За вчинений проступок громадянин або позбавляється певного суб'єктивного права, або обмежується його правосуб'єктність, або на нього покладаються спеціальні «штрафні» обов'язки.

4.2. Види адміністративних стягнень

Систему адміністративних стягнень закріплено у ст. 24 КУпАП, у якій їх перераховано з урахуванням порядку зростання суворості: попередження (ст. 26); штраф (ст. 27); штрафні бали (ст. 27-1); оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або

безпосереднім об'єктом правопорушення (ст. 28); конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29); позбавлення спеціального права, наданого громадянинові (ст.30); виправні роботи (ст. 31); громадські роботи (ст. 30-1); адміністративний арешт (ст. 32); арешт з утриманням на гауптвахті (ст. 32-1).

До іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень може бути застосовано (крім передбачених у ст. 24 КУпАП) адміністративне видворення за межі України.

Згідно зі ст. 25 КУпАП «Основні і додаткові адміністративні стягнення» оплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись як основні, так і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення, зазначені в частині першій статті 24 КУпАП, можуть застосовуватись тільки як основні.

За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

Система адміністративних стягнень дозволяє виділити з їх переліку види адміністративних стягнень:

За порядком застосування адміністративні стягнення поділяються на такі:

- можуть застосовуватись як основні та як додаткові (оплатне вилучення та конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення);
- можуть застосовуватися лише як основні (всі інші види адміністративних стягнень, зазначених в ч. 1 ст. 24 КУпАП).

За характером впливу на особу адміністративні стягнення поділяються на:

- особисті, які спрямовані на особу правопорушника (попередження, адміністративний арешт, громадські роботи);
- майнові, які спрямовані на майновий стан правопорушника (штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, виправні роботи);
- особисто-майнові (позбавлення спеціального права).

Залежно від суб'єкта застосування адміністративні стягнення поділяються на такі, що:

- застосовуються лише судами (оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, виправні роботи, громадські роботи, адміністративний арешт);

▪ застосовуються іншими органами та посадовими особами (попередження, штраф, адміністративне видворення за межі України).

Попередження (ст. 26 КУпАП) застосовується як самостійна міра за вчинення незначних адміністративних порушень, а також щодо осіб, які вперше вчинили проступок і при цьому мають позитивні характеристики. Зміст попередження як міри адміністративного стягнення полягає в офіційному, від імені держави осудженні протиправного діяння органом публічної влади й у попередженні правопорушника про неприпустимість таких дій надалі. Воно розраховане на виховний ефект і не зачіпає ні майнових, ні інших прав порушника[1].

Штраф (ст. 27 КУпАП) – це грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, установлених законодавством України. Він накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених законом. Розмір штрафу визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподатковуваного мінімуму доходів громадян або, в окремих випадках, – у кратному розмірі до вартості проїзду. Щодо посадових осіб, на відміну від громадян, чинним законодавством встановлено більш високі розміри штрафів.

Штрафні бали (стаття 27-1 КУпАП) є стягненням, що накладається на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, установлені КУпАП. Кожному громадянину, який має право на керування транспортним засобом, щороку з початку року (з дня отримання права керування транспортним засобом) і до кінця року нараховується 150 балів.

У разі фіксації правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі від загальної кількості балів громадянина, який вчинив правопорушення, вираховується кількість штрафних балів, передбачених відповідною статтею Особливої частини цього Кодексу.

У разі якщо розмір стягнення у вигляді штрафних балів перевищує залишок балів громадянина, штрафні бали накладаються відповідно до залишку незалежно від розміру штрафних балів, зазначених у відповідній статті Особливої частини цього Кодексу.

[1] Гончарук С. Адміністративні стягнення в системі заходів адміністративного примусу та проблеми їх удосконалення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 6 (56). С. 35–45.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 28 КУпАП) – це специфічний вид грошово-матеріальних стягнень, накладених за вчинення адміністративних проступків з використанням спеціальних предметів, приладів, безпосереднім об'єктом яких є заборонений предмет. Оплатне вилучення цього предмета полягає в його примусовому вилученні в особи, яка правомірно ним володіє, та подальшій реалізації з переданням одержаної суми колишньому власнику за винятком витрат з реалізації предмета (ч. 1 ст. 28 КУпАП).

Конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП) полягає в примусовому безоплатному переданні цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Конфіскація як адміністративне стягнення є судово-адміністративним заходом, що застосовується, як правило, як додаткове разом з основним стягненням.

Позбавлення спеціального права, наданого громадянинові (ст. 30 КУпАП) застосовується за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Фактичне позбавлення спеціального права дістає вияв у вилученні відповідного документа, який надає таке право (посвідчення водія, посвідчення мисливця).

Адміністративне законодавство України передбачає певні пільги для осіб, які користуються спеціальним правом керування транспортним засобом у зв'язку з інвалідністю. Ці особи можуть бути позбавлені такого права тільки у виняткових випадках (ч. 2 ст. 30 КУпАП), якщо вони керували транспортним засобом у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння, або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги працівника міліції 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.

Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Цей вид стягнень застосовується до осіб – суб'єктів корупційних правопорушень, зазначених в п. 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»[1], на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Виправні роботи (ст. 31 КУпАП) застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до двадцяти відсотків заробітку в дохід держави.

Метою цього стягнення є грошове покарання, вплив на матеріальні інтереси порушника та його перевиховання в умовах трудового колективу. Це стягнення не може бути застосоване до недієздатних осіб, пенсіонерів, інвалідів, вагітних жінок, осіб, які не мають постійного місця роботи, а також до військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, до осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Виправні роботи застосовуються за вчинення деяких адміністративних проступків з особливою антигромадською спрямованістю, близьких до злочинів: дрібного хуліганства (ст. 173 КУпАП); поширювання неправдивих чуток (ст. 173-1 КУпАП); злісної непокори законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку й державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); повторного протягом року порушення встановленого порядку організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ч. 2 ст.185-1 КУпАП); публічних закликів до невиконання вимог праців-

[1] Про запобігання корупції. Закон України від 14.10. 2014 р. №49.

ника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (ст. 185-7 КУпАП).

Громадські роботи (ст. 301 КУпАП) полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день. Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старше 55 років та чоловікам старше 60 років (ч. 3 ст. 301), а також не призначаються до військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів, до осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) – найбільш суворий захід адміністративного стягнення, який застосовується у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб.

Винятковість адміністративного арешту виявляється в тому, що він установлюється за вчинення адміністративних проступків з особливою антигромадською спрямованістю, які найбільш наближені до кримінально караних. У КУпАП адміністративний арешт призначається за вчинення таких правопорушень: незаконне вироблення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44); 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 (ч. 3, 4 ст. 130); дрібне хуліганство (ст. 173); злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185); порушення порядку організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185); виявлення неповаги до суду (ст. 1853) тощо[1].

[1] Коломоєць Т. Адміністративне право України. Київ: Істина, 2012. С. 216.

Адміністративний арешт не може застосовуватись до вагітних жінок, жінок, які мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, до інвалідів першої та другої груп (ч. 2 ст. 32 КУпАП), а також до військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів та осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Застосування адміністративного арешту не тягне судимості, не є підставою для звільнення з роботи і не перериває трудового стажу.

Арешт з утриманням на гауптвахті (стаття 32-1) застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень (глава 13-Б КУпАП «Військові адміністративні правопорушення») на строк до десяти діб. Арешт з утриманням на гауптвахті призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею). Арешт такого типу не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

4.3. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень

З***аходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх,*** які вчинили правопорушення у віці від 16 до 18 років, визначені в ст. 24-1 КУпАп. До них належать: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення в потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передання 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.

Зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого (п. 1 ч. 1 ст. 24-1 КУпАП) є найменш суворою мірою адміністративного стягнення. Воно застосовується органом публічної адміністрації в тих випадках, коли він дійшов висновку, що неповнолітній усвідомив неправомірність своєї поведінки, суспільну шкідливість вчиненого діяння і покаявся в цьому.

Попередження (п. 2 ч. 1 ст. 24-1 КУпАП) – більш суворий захід виховного впливу, що полягає в усному оголошенні органом

публічної адміністрації офіційного, від імені держави, осуду неповнолітнього правопорушника і його поведінки, що виявляється у вчиненні адміністративного правопорушення, яке не становить значної суспільної небезпеки.

Догана або сувора догана (п. 3 ч. 1 ст. 24-1 КУпАП) – захід морально-психологічного впливу, який застосовується до неповнолітніх правопорушників у разі систематичного невиконання встановлених правил поведінки і вчинення правопорушень, що свідчать про формування антигромадської настанови. Догана чи сувора догана вважаються більш жорсткими заходами стягнення, ніж попередження. Вони супроводжуються офіційним, від імені держави, суворим осудом неповнолітнього правопорушника і вчиненого ним діяння.

Передача неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу (п. 4 ч. 1 ст. 24-11 КУпАП) становить покладання органом публічної адміністрації на відповідний колектив за його (колективу) згодою обов'язку здійснювати виховний вплив на неповнолітнього і контролювати його поведінку.

Передача неповнолітнього під нагляд окремим громадянам (п. 4 ч. 1 ст. 24 КУпАП)[1] полягає в покладанні на них обов'язків з виховання неповнолітнього і контролю за його поведінкою.

Передання неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу становить собою покладання публічним органом на відповідний колектив з його (колективу) згоди обов'язку щодо здійснення виховного впливу на неповнолітнього і контролю за його поведінкою. Таким колективом може бути, наприклад, педагогічний колектив школи, у якій навчається неповнолітній, або трудовий колектив підприємства, де він працює. При цьому орган публічної влади (сьогодні це суд, суддя), що розглядає справу про правопорушення неповнолітнього, має бути упевненим у можливостях позитивного впливу такого колективу на неповнолітнього правопорушника, що передається колективу під нагляд.

Передання неповнолітнього під нагляд окремим громадянам визначається в покладанні на них обов'язків щодо виховання піднаглядного і контролю за його поведінкою. Цей захід застосовується тільки на прохання громадян, яким передається неповнолітній і які добре зарекомендували себе на педагогічній роботі чи в іншій сфері суспільно-корисної діяльності.

---

[1] Про практику розгляду судами справ про застосування примусових заходів виховного характеру: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 31 травня 2002 р. № 6.

Не припустиме передання неповнолітнього батькові чи матері, позбавленим батьківських прав, а також батькам або іншим особам, що за рівнем культури і характером своєї поведінки не здатні позитивно впливати на нього[1].

4.4. Загальні правила накладення адміністративних стягнень

Загальні правила накладення стягнень за адміністративні правопорушення, які конкретизують і поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації адміністративної відповідальності, закріплено в гл. 4 КУпАП.

Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення. При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (ст. 33 КУпАП).

Особу порушника характеризують передусім ознаки, властиві суб'єкту проступку (вік, стать, службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчанню тощо. Усі ці обставини мають бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника.

Важливою умовою та основою індивідуалізації адміністративного стягнення є врахування обставин справи, які пом'якшують або обтяжують відповідальність. Ці обставини врегульовані в статтях 34, 35 КУпАП. Так, до ***обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення,*** належать: щире розкаяння винного; відвернення винним шкідливих наслідків проступку, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; учинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або за збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; учинення правопорушення неповнолітнім; учинення

[1] Горбач О. Адміністративна відповідальність неповнолітніх: монографія. Київ: КНУВС, 2009. 143 с.

правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Закон не встановлює вичерпного переліку обставин, що пом'якшують відповідальність. Органу адміністративної юрисдикції (посадовій особі) надається право визнати пом'якшуючими обставини, не зазначені в законодавстві. Теоретично до таких обставин можуть бути віднесені: позитивна характеристика з місця роботи, проживання, похилий вік особи, заслуги перед державою, активна участь у громадському житті тощо.

З іншого боку, законодавство передбачає вичерпний перелік обставин, що обтяжують відповідальність. Урахування інших обтяжуючих обставин, не передбачених ст. 35 КУпАП, є неможливим і впливає на законність ухваленого рішення.

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення, визнаються (ст. 35 КУпАП):

- продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;
- повторне упродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню;
- учинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;
- втягнення неповнолітнього в правопорушення;
- учинення правопорушення групою осіб;
- учинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;
- учинення правопорушення в стані сп'яніння.

Орган (посадова особа), який накладає стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати певну обставину обтяжувальною.

При вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо (ч.1 ст.36 КУпАП).

Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які одночасно розглядаються одним і тим самим органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, установленої за більш серйозне правопорушення з учинених. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднане одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до Кодексу підвідомчі суду (судді).

Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніш як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через три місяці з дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені у частині третій статті 38 КУпАП.

Накладення адміністративного стягнення тягне для порушника певні несприятливі юридичні наслідки.

По-перше, повторне, упродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обтяжувальною обставиною, про що згадувалось вище.

По-друге, законодавство про адміністративні правопорушення досить часто розглядає повторність як кваліфікаційну обставину. У зв'язку з цим у ст. 39 КУпАП установлено строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Питання для самоконтролю

1. Визначте поняття адміністративного стягнення.
2. Назвіть та розкрийте види адміністративних стягнень.
3. Розкрийте зміст заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень.
4. Розкрийте поняття та види об'єкта адміністративного проступку.
5. Розгляньте правила накладення адміністративного стягнення.

Література для поглибленого вивчення

1. Колпаков В. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право. Київ: Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР* 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.

3. Кузьменко О. Курс адміністративного права України: підручник / за заг. ред. Колпакова В., Кузьменко О., Пастуха І. Київ: Юринком Інтер, 2013. 912 с.

4. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2015. №40-41. Ст. 379.

5. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / О. Кузьменко. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 388 с.

Розділ 5
ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

5.1. Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення

Адміністративні провадження здійснюється відповідно до певних стадій з додержанням принципів адміністративного процесу.

Провадження у справах про адміністративні проступки – це нормативно врегульована діяльність повноважених суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень.

Це провадження має такі особливості:

- виникає тільки у зв'язку зі вчиненням адміністративного проступку;
- для нього притаманне встановлене законодавством коло суб'єктів;
- йому притаманна індивідуальність процесуальних актів, які ухвалюються в ході провадження;
- застосування під час даного провадження заходів державного примусу зумовлює високий ступінь формалізації процесу;
- за допомогою цього провадження реалізуються заходи адміністративної відповідальності.

Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 245 КУпАП є: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Строки розгляду справ про адміністративне правопорушення є короткими: 15 діб, 7 діб, 5 діб, 3 доби, 1 доба. Таке становище пояснюється тим, що таке правопорушення здебільшого легко

встановлюється і, як правило, не потребує багато часу для розслідування і розгляду порівняно з кримінальними справами.

Існує два види провадження у справах про адміністративний проступок – звичайне та спрощене.

Звичайне здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу – визначає зміст, запобіжні заходи і порядок їх застосування; права й обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ; факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю.

5.2. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні проступки – особливий різновид адміністративно-деліктних проваджень у системі адміністративного процесу, який значною мірою врегульований правовими нормами, що сконцентровані в розділах IV та V КУпАП (глави 18-33), і складається з чотирьох стадій.

Порушення справи та адміністративне розслідування є початковою стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення, воно становить цілий комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин правопорушення, їх фіксацію та кваліфікацію. На цій стадії створюються умови для об'єктивного та швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законодавством заходів впливу.

Підставою для порушення адміністративної справи та попереднього з'ясування її обставин є вчинення особою діяння, яке містить в собі ознаки адміністративного правопорушення (фактична підстава). Проте фактичної підстави не завжди достатньо для того, щоб провадження у справі розпочалося. Для цього потрібна ще й формальна, процесуальна підстава, тобто інформація про правопорушення. Іншими словами, крім підстави для порушення справи про адміністративне правопорушення має бути ще й привід.

Приводом для порушення адміністративної справи може бути: заява (письмова або усна) свідків, потерпілих та інших громадян; повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судово-слідчих органів; повідомлення преси та інших засобів масової інформації; повідомлення громадських організацій, товариських судів; безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою.

Процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення адміністративної справи, є *протокол*. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством. Інколи протокол розглядають як документ про порушення адміністративної справи, а його складання – як процесуальний момент порушення справи. Але це швидше звинувачувальний документ. Ще до його складання проводяться всі необхідні процесуальні дії – опитуються свідки, потерпілі, беруться пояснення в порушників, проводяться огляди і т. ін.

Види посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також їх повноваження щодо складання протоколів про певне правопорушення закріплено в ст. 255 КУпАП.

Розгляд та ухвалення рішення у справі – це основна стадія провадження у справах, на ній вирішуються найважливіші завдання цього провадження. Ці завдання полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства з тим, щоб до кожного правопорушника було застосовано справедливі заходи адміністративного впливу.

Зазначена стадія згідно з відповідними положеннями КУпАП включає три етапи – підготовку справи до розгляду, розгляд справи, прийняття в ній постанови.

З метою правильного і своєчасного вирішення кожної справи відповідний орган, посадова особа зобов'язані ретельно підготуватися до її розгляду.

У ст. 278 КУпАП визначено питання, які потрібно вирішити під час підготовки: чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол або інші матеріали справи; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

У разі встановлення неповноти матеріалів, поданих до розгляду, мають бути витребувані додаткові відомості та матеріали або справу повернуто за місцем складення протоколу чи інших матеріалів для усунення недоліків.

Відповідно до ст. 276 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються, як правило, за місцем їх учинення.

У разі коли адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зафіксовано в автоматичному режимі, посадова особа уповноваженого підрозділу Національної поліції встановлює особу, за якою зареєстровано відповідний транспортний засіб.

Постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, може виноситися без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

У ст. 279 КУпАП закріплено детальну процедуру розгляду справ. Він розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка вирішує справу. Після цього голова засідання колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності. Учасникам провадження роз'яснюються їх права та обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, зміст якого, як уже зазначалося, певною мірою нагадує звинувачувальний акт. Розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає справу.

Дослідження доказів у справі здійснюється відповідно до вимог ст. 280 КУпАП, у якій визначаються обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення. Це входить до обов'язків органу (посадової особи), який має з'ясувати, чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності. Установлюється, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передання матеріалів про правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом ведеться протокол засідання, в якому зазначаються дата і місце засідання, найменування і склад органу, який розглядає справу, її зміст. Обов'язково фіксуються відомості про явку осіб, які беруть участь у справі, їх пояснення, а також клопотання і результати розгляду останніх. У протоколі зазначаються також документи і речові докази, досліджені при розгляді справи, відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження. Протокол підписується головою засідання органу та його секретарем.

У статтях 268-275 КУпАП вичерпно надано перелік процесуальних прав та обов'язків інших учасників провадження – потерпілого, законних представників особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого, адвоката, свідка, експерта і перекладача.

Розгляд справи закінчується винесенням постанови (виконкоми селищних та сільських рад ухвалюють їх у формі рішення).

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення органами (посадовими особами) одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі має містити питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанова колегіального органу ухвалюється простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, яка розглянула справу, а постанова колегіального органу – головою засідання та секретарем цього органу.

Постанова остаточно оцінює поведінку особи, яка притягається до відповідальності, установлює її винність або, навпаки, невинність, визначає захід адміністративного впливу.

Відповідно до ст. 284 КУпАП постанова у справі може бути трьох видів: про накладення адміністративного стягнення, про застосування до неповнолітніх заходів впливу виховного характеру і про закриття справи.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови упродовж трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк

вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія постанови вручається під розписку. У разі якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

Оскарження прийнятого рішення. Право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності при притягненні до адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 287 КУпАП України постанова може бути оскаржена особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення встановлено ст. 288 КУпАП.

Постанова може бути оскаржена або в адміністративному, або в судовому порядку. Залежно від того куди можна подати скаргу, виділяють варіанти оскарження – альтернативний і послідовний. Перший варіант полягає в тому, що постанова може бути оскаржена до вищого органу (вищій посадовій особі) або до адміністративного суду. Який порядок оскарження обрати (адміністративний чи судовий) – вирішує сам скаржник. При послідовному порядку оскарження скарга спочатку має бути подана до вищого органу (вищій посадовій особі), після чого, якщо його рішення не задовольняє скаржника, – до місцевого загального адміністративного суду.

Орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови й ухвалює одне з таких рішень:

- залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення;
- скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- скасовує постанову і закриває справу;
- змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим однак, щоб стягнення не було посилено.

Виконання постанов у справі про адміністративні проступки є заключною стадією певного провадження. Від того, наскільки своєчасно і повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження та всього інституту адміністративної відповідальності.

Для того щоб постанова була обов'язковою для виконання, вона має набрати чинності. За загальним правилом, встановленим ст. 299 КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. У разі оскарження постанови вона набирає чинності після залишення скарги без задо-

волення, тобто з дня ухвалення відповідного рішення. Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який її виніс.

Отже, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень можна визнати вирішальною стадією всього провадження. Адже якщо постанову винесено, але не виконано, втрачається весь виховний вплив накладеного стягнення, а робота, здійснена багатьма органами та посадовими особами для притягнення винного до адміністративної відповідальності, виявляється марною.

5.3. Докази у справах про адміністративні правопорушення

Відповідно до ст. 251 КУпАП, *доказами в справі про адміністративне правопорушення* є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для вирішення справи.

Доказування в справах про адміністративні проступки – це заснована на законі й регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, а також виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень.

✓ *Речові докази* – їх застосовують із метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного та правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

✓ Заходи процесуального забезпечення застосовують винятково в межах провадження, що здійснюється у зв'язку з правопорушеннями, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення та тільки щодо особи, яка вчинила правопорушення.

✓ Окрім учинення правопорушення, є додаткові підстави застосування цих заходів, зокрема неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних

дій (складання протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків.

✓ Несамостійні, допоміжні заходи впливу не є санкціями та не зумовлюють додаткових обмежень для порушника.

✓ Процесуальний порядок їх застосування передбачає перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (за потреби), процесуальне оформлення (складання протоколу), порядок оскарження.

Відповідно до ст. 259-266 КУпАП передбачено такі заходи процесуального забезпечення:

- доставлення порушника;
- адміністративне затримання;
- особистий огляд та огляд речей;
- вилучення речей і документів;
- тимчасове вилучення посвідчення водія;
- тимчасове затримання транспортних засобів;
- тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування;
- відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими й 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;
- привід.

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення можуть застосовувати лише органи (посадові особи), уповноважені на те законами України.

5.5. Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення

Учасників провадження у справах про адміністративні проступки за характером процесуального статусу можна розподілити на три групи:

- ➢ особи, які вирішують справи;
- ➢ особи, яких притягують до відповідальності;
- ➢ допоміжні учасники процесу.

До першої групи належать державні органи, їх посадові особи, уповноважені розглядати та ухвалювати рішення в справах про адміністративні правопорушення. Перелік цих органів визначено в главі 16 КУпАП.

До другої групи можуть належати практично будь-які суб'єкти – як звичайні громадяни України, іноземці й особи без громадянства, так і органи, установи, підприємства та їх посадові особи.

До третьої групи належать: свідки, потерпілі, експерти, перекладачі, законні представники та представники.

Представників групи ***суб'єктів, які вирішують справи***, можна поділити на: а) суб'єктів, які здійснюють провадження та складають протокол; б) суб'єктів, що розглядають і приймають рішення в справі.

У ст. 255 КУпАП «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» законодавець визначив перелік осіб, які уповноважені складати протоколи про адміністративні проступки. Особливість її конструкції полягає в тому, що уповноважені особи не просто перелічуються, а «прив'язуються» до кожної окремої статті або частини статті Особливої частини КУпАП.

Згідно зі ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядають: 1) адміністративні комісії; 2) виконавчі комітети селищні, сільські ради; 3) районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді), місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України; 4) органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші органи (їх посадові особи), уповноважені на це законодавчими актами України.

Рішення про накладення адміністративного стягнення можуть ухвалювати колегіальний орган або посадова особа.

До перших належать адміністративні комісії, виконкоми селищних, сільських рад, суд. Що стосується посадових осіб, то вони вирішують справи від імені відповідних органів у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків. Коло таких осіб установлено законодавчими актами України. До них передусім належать керівники відповідних публічних органів.

В окремих випадках, передбачених законодавством, право накладати стягнення мають й інші посадові особи. Наприклад, від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають

право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень.

Права ***особи, яку притягують до адміністративної відповідальності***, визначені в ст. 268 КУпАП, за якою ця особа має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою здійснюється провадження; оскаржити постанову в справі.

Справу про адміністративне правопорушення розглядають у присутності особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи 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.

Іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України. Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, учинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішують дипломатичним шляхом.

Члени дипломатичного корпусу мають дипломатичний імунітет постійно, а адміністративно-технічний та допоміжний персонал – лише під час виконання своїх службових обов'язків. Члени дипломатичного корпусу не зобов'язані надавати пояснення як свідки. Транспортні засоби дипломатичного та консульського корпусу також мають імунітет від обшуку, арешту.

У разі порушення правил дорожнього руху особою, яка має імунітет, після перевірки документів, що посвідчують її особу, та акредитаційної картки, що підтверджує статус (дипломатичний паспорт, дипломатична картка, консульська картка, службова картка), поліцейський складає рапорт, а документи повертають власникові. Заборонено здійснювати стосовно зазначеної особи будь-які заходи затримання або інші примусові дії, за винятком випадків, коли надання свободи сприятиме продовженню правопорушення.

Якщо особа, яка має дипломатичний імунітет, керує транспортним засобом у стані сп'яніння, їй пропонують припинити керування. Огляд на стан сп'яніння в закладах охорони здоров'я проводять за її згоди. У цьому разі поліцейський інформує чергового відповідного підрозділу патрульної поліції. У таких випадках рекомендовано запрошувати на місце виявлення правопорушення представника дипломатичного представництва, при якому вказана особа акредитована.

У разі відмови від проходження медичного огляду і спробах продовжити керування транспортним засобом особою, яка має дипломатичний імунітет, подальший рух цього автомобіля не допускається, для чого у присутності двох свідків складається рапорт із зазначенням вичерпних відомостей про цю особу.

Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного й громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Потерпілий має право ознайомитись із матеріалами справи, заявляти клопотання, під час розгляду справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення.

Потерпілого може бути опитано як свідка, якщо є дані, що йому відомо обставини, що підлягають установленню за цією справою. На виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, потерпілий мусить з'явитись у зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому в справі та відповісти на поставлені запитання.

З метою захисту прав особи, яку притягують до відповідальності, або потерпілого у випадку, коли такі особи є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть здійснювати свої права в справах про адміністративні правопорушення, їх інтереси можуть представляти законні представники. До таких представників належать батьки, усиновителі, опікуни та піклувальники.

Відповідно до ст. 59 Конституції України кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника

своїх прав. Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги під час вирішення справ у судах та інших державних органах діє адвокатура.

Статтею 268 КУпАП «Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності» передбачено право особи, яку притягують до відповідальності, користуватися послугами адвоката або іншого фахівця в галузі права.

Свідком є будь-яка особа, яка може дати пояснення про все відоме їй у справі та відповісти на поставлені запитання. Законодавець не встановлює вікових обмежень для свідків. Припускається опитування неповнолітніх і навіть малолітніх з урахуванням ступеня розвитку, умов сприйняття й стану органів їхніх почуттів, якщо посадові особи, які здійснюють провадження в справі про адміністративне правопорушення, вважають, що поряд з іншими доказами пояснення зазначених осіб є достовірними. Правовий статус свідків визначено в ст. 272 КУпАП, відповідно до якої як свідка в справі про адміністративне правопорушення можуть викликати особу, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, які підлягають установленню в межах цієї справи.

Експерт є особою, яка сприяє здійсненню провадження. Його правовий статус визначено в ст. 273 КУпАП. Експерт – це особа, яка володіє спеціальними глибокими знаннями в певній сфері людської діяльності, яка реалізує ці пізнання відповідно до науково розробленої методики.

Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) та дати об'єктивний висновок щодо поставлених перед ним запитань. Він має право ознайомитись із матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для надання висновку; з дозволу органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яку притягують до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім під час розгляду справи. На відміну від експерта, залучення спеціаліста до проваджень у справах про адміністративні правопорушення для вирішення спеціальних питань, що стосуються обставин учиненого правопорушення, не має жорсткої процесуальної процедури, тобто не потребує винесення процесуального документа – постанови, а передбачає навіть варіант усного запрошення.

Експерт несе адміністративну відповідальність згідно з ч. 2 ст. 185^3 КУпАП (за злісне ухилення від явки в суд) та ч. 2 ст. 185^4 КУпАП (за злісне ухилення від явки до органів досудового слідства чи дізнання).

Перекладача як учасника провадження призначають у разі, коли особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, або інші особи, залучені до розгляду справи (потерпілий, свідок), не володіють мовою, якою здійснюють провадження. Участь перекладача надає їм можливість користуватися рідною або іншою мовою, якою вони володіють, що сприяє об'єктивному, усебічному, повному дослідженню обставин справи.

Перекладача призначає орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. Він зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і зробити повно й точно доручений йому переклад. За ухилення від явки або відмову від перекладу до нього можуть бути застосовані заходи громадського впливу.

Правовий статус перекладача регламентовано у ст. 274 КУпАП.

Поняті – особи, які сприяють здійсненню провадження в справі про адміністративне правопорушення, не зацікавлені в результаті справи. Їх завдання полягає в засвідченні своїми підписами факту правильного відбиття в протоколі характеру проведених дій, їхньої послідовності й результатів. Об'єктивність відбиття того, що відбувається, забезпечується участю принаймні двох понятих.

Практика провадження у справах про адміністративні правопорушення наполегливо потребує участі спеціалістів і понятих у справах про адміністративні правопорушення, визначення їхнього процесуального положення, проте законодавцем правовий статус зазначених учасників провадження чітко не визначено.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення.
2. Визначте зміст стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення.
3. Визначте поняття доказів у справах про адміністративні правопорушення та їх види.

4. Що таке «заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення»?

5. Розкрийте зміст видів заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

6. Якими правами та обов'язками наділені особи, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення?

Література для поглибленого вивчення

1. Колпаков В. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ: Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР* 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.

3. Кузьменко О. Курс адміністративного права України: підручник / за заг. ред. Колпакова В., Кузьменко О., Пастуха І.Д. Кив : Юринком Інтер, 2013. 912 с.

4. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2015. № 40-41. Ст. 379.

5. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення навч. посіб. / за заг. ред. О. Кузьменко. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 388 с.

Глава III

АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ ПРАВ ОСОБИ (АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС)[1]

Розділ 1
ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

За приписами частини першої статті 55, частини першої статті 124 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

З метою реалізації конституційних прав кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, захисту виборчих прав, права на доступ до публічної служби тощо в Україні у системі судів загальної юрисдикції утворено адміністративні суди.

Як зазначено в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, установленому Кодексом.

Своєю чергою *адміністративні справи* – це передані на вирішення адміністративними судами публічно-правові спори.

Визначення публічно-правових спорів наведено у КАС України. Це зокрема спори, у яких:

- хоча б одна сторона здійснює публічні владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;
- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі

[1] За загальною редакцією к.ю.н., судді В. Кузьмишина.

послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і суперечка виникла у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

З наведеного формулювання випливає, що *спір набуває ознак публічного правового не лише за умов наявності серед суб'єктів суперечки публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій.*

Владну управлінську функцію потрібно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

1.1. Завдання адміністративного судочинства

Кожен вид судочинства спрямований на досягнення властивого лише йому специфічного завдання, яке підпорядковане загальному завданню судочинства, тобто захисту прав, свобод та інтересів особи.

Так, якщо конституційне судочинство здійснює контроль за конституційністю актів вищих органів влади, кримінальне встановлює винуватість чи невинуватість особи у вчиненні злочину, захист прав, свобод та інтересів суспільства від злочинних посягань, цивільне та господарське вирішує приватноправові суперечки, то адміністративне спрямоване на захист свобод, інтересів особи у публічних правових відносинах від порушень з боку органів влади.

З набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства України (з 23.09.2005), який ухвалено Законом України від 08.09.2005, адміністративне судочинство стало самостійним видом судочинства, іншими словами – формою здійснення правосуддя. *Адміністративне судочинство має свої завдання, предмет, принципи та інститути*. Усі особливості адміністративного судочинства випливають насамперед зі специфіки його завдання і предмета.

На законодавчому рівні завдання адміністративного судочинства визначено у статті 2 КАС України. *Це справедливе, неупереджене та*

своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічних 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.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди мають перевірити, чи прийняті (вчинені) вони[1]:

1. *На підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України*

«На підставі» означає, що суб'єкт владних повноважень:

- має бути утворений у порядку, визначеному Конституцією та законами України;
- зобов'язаний діяти на виконання закону, за умов та обставин, визначених ним.

«У межах повноважень» означає, що суб'єкт владних повноважень має ухвалювати рішення, а дії вчиняти відповідно до встановлених законом повноважень, не перевищуючи їх.

Під установленими законом повноваженнями прийнято розуміти як ті, на наявність яких прямо вказує закон – так звані «прямі повноваження», так і повноваження, які прямо законом не передбачені, але безпосередньо випливають із положень закону і є необхідними для реалізації суб'єктом владних повноважень своїх функцій (завдань), – так звані «похідні повноваження».

«У спосіб» означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний дотримуватися встановленої законом процедури і форми ухвалення рішення або вчинення дії та має обирати лише визначені законом засоби.

2. *З використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано*

Цей критерій інакше може бути сформульовано як принцип використання повноваження з належною метою. Належною є та мета, що визначена в законі або випливає з його цілей. Для забезпечення дотримання цього принципу доцільно, щоб у законодавчому акті чітко було визначено мету, з якою надається повноваження. Цілі закону часто можуть бути виведені з його назви, преамбули або загальних положень. Якщо мету повноваження в законі не визначено, то слід виходити із загальної мети, яка визначена

[1] Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України за заг. ред. О. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009, 704 с.

у статті 3 Конституції України, – утвердження і забезпечення прав людини є головним обов'язком держави.

Використання повноважень з неналежною метою за своїм змістом є зловживанням ними: використання їх нечесно, із протиправними намірами, з недоброю волею, зі спотвореним тлумаченням мети, з якою надано повноваження, з наявністю особистого інтересу в ухваленні рішення або вчиненні дії. Якщо рішення було ухвалено для досягнення результатів, на які повноваження суб'єкта владних повноважень аж ніяк не спрямовані, таке рішення має бути визнано протиправним.

3. *Обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії)*

Цей критерій відображає принцип обґрунтованості рішення або дії. Він вимагає від суб'єкта владних повноважень враховувати як обставини, на обов'язковість урахування яких прямо вказує закон, так й інші обставини, що мають значення в конкретній ситуації. Для цього він має ретельно зібрати і дослідити матеріали, що мають доказове значення у справі, – наприклад, документи, пояснення осіб, висновки експертів тощо. Суб'єкт владних повноважень мусить уникати ухвалення невмотивованих висновків, обґрунтованих припущеннями, а не конкретними обставинами. Так само неприпустимо надавати значення обставинам, які насправді не стосуються справи. Несприятливе для особи рішення має бути вмотивованим.

4. *Безсторонньо (неупереджено)*

Цей критерій-принцип зобов'язує суб'єкта владних повноважень не мати упередженого ставлення до особи у своїх рішеннях та діях. Упереджено ставитися – означає бути прихильним до особи чи, навпаки, поводитися з нею дискримінаційно через особисту симпатію чи антипатію або через власний інтерес у справі (фінансовий, родинний тощо), соціальний (корпоративний) інтерес, пов'язаний із належністю до певної спільноти, професії тощо. Ухвалюючи рішення або вчиняючи дію, суб'єкт владних повноважень не може ставати на бік будь-якої з осіб та не може виявляти себе заінтересованою стороною у справі, виходячи з будь-якого нелегітимного інтересу, тобто інтересу, який не випливає із завдань цього суб'єкта, визначених законом.

5. *Добросовісно*

Цей критерій-принцип вимагає від суб'єкта владних повноважень діяти добросовісно, тобто з щирим наміром щодо реалізації владних повноважень і досягнення поставлених цілей і справедливих резуль-

татів, з відданістю визначеним законом меті та завданням діяльності, передбачувано, без корисливих прагнень досягнення персональної вигоди, привілеїв або переваг через ухвалення рішення та вчинення дії. Добросовісне ухвалення рішень, учинення дій чи допущення бездіяльності не заперечує можливості відхилення при цьому від закону, однак виключає умисел на таке порушення.

6. *Розсудливо*

Під нерозсудливими (інакше – безглуздими, ірраціональними) рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень можна розуміти такі, яких жоден суб'єкт владних повноважень не міг би допустити, діючи відповідно до здорового глузду та обов'язків, покладених на нього законом. Нерозсудливими слід вважати також рішення, дії, бездіяльність, що є неприпустимими з погляду законів логіки та загальноприйнятих моральних стандартів.

7. *З дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації*

Метою цього критерію-принципу є запобігання та усунення несправедливої (безпідставної) дискримінації. Суб'єкт владних повноважень мусить забезпечити рівне ставлення до осіб під час ухвалення рішення або вчинення дії за однакових (схожих) обставин. Це, звичайно, не означає ігнорування індивідуальних обставин кожної справи, а означає, що за схожих умов мають бути враховані принципи та підходи, які були застосовані під час розгляду подібної справи.

Несправедлива дискримінація буде відсутня, якщо орган надаватиме переваги певним категоріям осіб, виходячи із законних підстав та розумних об'єктивних обставин. Наприклад, не можна говорити про несправедливу дискримінацію, якщо суб'єкт владних повноважень надаватиме першочергове право на прийом вагітним жінкам, інвалідам тощо.

Принцип рівності (недискримінації) тісно пов'язаний із принципом безсторонності (неупередженості), адже упереджене ставлення може виявлятися в дискримінації особи.

8. *Пропорційно,* зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

Цей критерій відбиває принцип пропорційності (адекватності). Дотримання принципу пропорційності особливо важливе під час ухвалення рішень або вжиття заходів, які матимуть вплив на

права, свободи та інтереси особи. Метою дотримання цього принципу є досягнення розумного балансу між публічними інтересами, на забезпечення яких спрямовані рішення або дії суб'єкта владних повноважень, та інтересами конкретної особи. Принцип пропорційності зокрема передбачає, що:

- здійснення повноважень, як правило, не має спричиняти будь-яких негативних наслідків, що не відповідали б цілям, яких заплановано досягти;
- якщо рішення або дія можуть обмежити права, свободи чи інтереси осіб, то такі обмеження мають бути виправдані потребою досягнення важливіших цілей;
- несприятливі наслідки для прав, свобод та інтересів особи внаслідок рішення чи дії суб'єкта владних повноважень мають бути значно меншими від тієї шкоди, яка могла б настати за відсутності такого рішення чи дії;
- для досягнення суспільно корисних цілей слід обирати найменш «шкідливі» засоби.

Отже, принцип пропорційності має на меті досягнення балансу між публічним інтересом та індивідуальним інтересом особи, а також між цілями та засобами їх досягнення.

9. *З урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення*

Цей критерій випливає з принципу гласності ухвалення рішень. Суб'єкт владних повноважень має застосовувати його, ухвалюючи рішення, що матиме вплив на права, свободи чи інтереси особи, особливо якщо це рішення може мати несприятливі наслідки для особи. Особа, щодо якої ухвалюють рішення, має право бути вислуханою суб'єктом владних повноважень: вона може наводити обставини та докази на їхнє підтвердження, правові аргументи тощо. Ця вимога не є обов'язковою, якщо спілкування із суб'єктом владних повноважень відбувається письмово і повноваження суб'єкта владних повноважень не є дискреційним.

Принцип гласності також вимагає від суб'єкта владних повноважень забезпечити особі доступ до інформації про обставини, які можуть бути покладені в основу рішення. Вибір способу надання інформації особі є прерогативою суб'єкта владних повноважень. Дотримання цього принципу має бути узгоджено з положеннями законів про доступ до різних видів інформації.

Принцип гласності включає право особи на допомогу з боку суб'єкта владних повноважень у вигляді роз'яснення її прав, проце-

дур тощо, а також право на захист, право мати представника, право знати про рішення, ухвалене суб'єктом владних повноважень.

10. Своєчасно, тобто упродовж розумного строку

Цей критерій-принцип означає не лише потребу дотримання часових рамок, що визначені в нормативно-правових актах, а й ухвалення рішення або вчинення дії впродовж розумного строку, без невиправданого для конкретної ситуації зволікання. Тривалість розумного строку залежить від складності певного питання, нагальності його вирішення, кількості людей, залучених до справи, їхньої поведінки тощо.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «адміністративне судочинство».
2. Сформулюйте загальне завдання адміністративного судочинства.
3. Наведіть перелік питань, які перевіряються адміністративним судом у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.
2. Лошицький М., Короєд С. Завдання адміністративного судочинства: теоретичні питання реалізації. *Судова апеляція*. 2013. №3(32). С. 54–61.
3. Юшкевич О., Мельник Р. Основи адміністративного судочинства : навчально-тренінговий посібник. Харків: Ніка Нова, 2012. 266 с.

Розділ 2
СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Конституцією визначено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічних правових відносин в Україні діють адміністративні суди (ст. 125 Конституції). Статтею 4 КАС України визначено адміністративний суд як суд, до компетенції якого цим Кодексом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ, переданих на вирішення адміністративного суду публічних правових суперечок.

Визначення публічного правового спору наведено у КАС України.

Публічно-правовий спір *– це конфлікт, у якому хоча б одна сторона здійснює публічні владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і він виникає у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною цих функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, що уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і конфлікт виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу чи процесу референдуму, і конфлікт виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.*

Уявлення про систему адміністративних судів в Україні можна скласти з системного аналізу положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII.

За змістом його положень систему адміністративних судів складають:

- ✓ місцеві адміністративні суди – місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди;
- ✓ апеляційні адміністративні суди;
- ✓ Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду.

Організаційно-правові засади функціонування судової системи під час здійснення адміністративного судочинства

Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Місцевими адміністративними судами є місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди. Станом на 01.01.2018 до мережі місцевих адміністративних судів належать: Окружний адміністративний

суд Автономної Республіки Крим; окружні адміністративні суди в областях, окружні адміністративні суди міст Києва та Севастополя. Юрисдикція місцевих судів щодо окремих категорій справ, а також порядок їхнього розгляду визначаються КАС України.

Апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є *апеляційні адміністративні суди*, які утворюються у восьми апеляційних округах[1].

У випадках, визначених КАС України, апеляційні адміністративні суди діють як суди першої інстанції.

У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ. Рішення про утворення судової палати, її склад, а також про обрання секретаря судової палати ухвалюються зборами суддів апеляційного суду за пропозицією голови суду.

Повноваження апеляційного суду визначено у статті 27 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», за приписами якої апеляційний суд:

- здійснює правосуддя в порядку, установленому процесуальним законом;
- аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики відповідні місцеві суди, Верховний Суд;
- надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства та ін.

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Верховний Суд здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої чи апеляційної інстанції у порядку, установленому процесуальним законом; здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України; забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом, тощо.

У складі Верховного Суду діє ***Касаційний адміністративний суд***, до складу якого входять судді відповідної спеціалізації. У ньому

[1] Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах. Указ Президента України від 29.12.2017 № 455.

обов'язково створюються окремі палати з урахуванням спеціалізації суддів для розгляду справ щодо:

– податків, зборів та інших обов'язкових платежів;

– захисту соціальних прав;

– виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Інші палати створюються за рішенням зборів суддів касаційного суду.

Питання для самоконтролю

1. Якими нормативно-правовими актами визначаться система адміністративних судів України?
2. Схарактеризуйте організаційно-правові засади функціонування судової системи під час здійснення адміністративного судочинства.
3. Визначте систему адміністративних судів і поясність принцип її побудови.

Література для поглибленого вивчення

1. Ковалів М., Гаврильців М., Стахура І. Адміністративне судочинство: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 596 с.
2. Чаку Є. Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні : дис… канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 181 с.
3. Пчелін В. Організація адміністративного судочинства України:правові засади : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 40 с.

Розділ 3
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Принципи адміністративного судочинства – це основні засади організації діяльності адміністративного суду, які відбивають її специфіку і зміст; основні положення з питань здійснення правосуддя в адміністративних справах, закріплені в нормах адміністративно-процесуального права[1].

У науці адміністративного судочинства принципи адміністративного судочинства поділяють на три великі групи:

1) загальні, що відбивають найбільш загальні засади створення та функціонування адміністративної юстиції в соціально-правовому середовищі, формують загальне уявлення про цей інститут, його місце в системі адміністративного права та державної влади (системного функціонування, правозаконності, демократичності, гласності, прозорості, доцільності, публічно-правової зумовленості);

2) організаційні, що стосуються організаційних засад існування адміністративної юстиції (територіальності, спеціалізації та автономності, єдності та інстанційності);

3) процесуальні, що визначають процедуру розгляду справ в органах адміністративної юстиції (рівності процесуальної правосуб'єктності сторін, державного гарантування процесуальних прав сторін, усності та безпосередності розгляду справи, об'єктивності адміністративно-юрисдикційного розгляду справи, диспозитивності та змагальності, дискреційної пов'язаності адміністративного суду вимогами скарги та повноти дослідження справи, поєднання колегіального та одноосібного розгляду справ, гласності і безпосередності розгляду справи, офіційності, обов'язковості рішення суду, повного фіксування судового процесу технічними засобами, раціональної процесуальної форми, неможливості процесуального сумісництва, судової істини, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення)[2].

---

[1] Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т.: Т1. Загальна частина, ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

[2] Адміністративне судочинство: навч. посібник / М. Ковалів, М. Гаврильців, І. Стахура. Львів: ЛьвДУВС, 2014. С.64.

Проте найпоширенішою є *класифікація за характером закріплення та застосування*, згідно з якою принципи можна поділити на загальні та галузеві.

Така неоднозначність наукових поглядів на класифікацію принципів адміністративної юстиції пояснюється передусім непослідовністю законодавця, який у нормативно-правових актах різного рівня узагальнення (у Конституції України, Законі України «Про судоустрій і статус суддів» та в КАС України) закріпив різні за значенням вихідні засади судочинства.

Так, Конституція України, закріплюючи основні засади судочинства, установлює загальні засади судочинства: 1) верховенство права; 2) законність; 3) державна мова судочинства; 4) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 5) повага до гідності особи, невтручання в її особисте і сімейне життя; 6) право людини на свободу та особисту недоторканність; 7) з'ясування істини; 8) забезпечення підозрюваному, обвинуваченому, підсудному права на захист; 9) презумпція невинуватості; 10) свобода від самовикриття, викриття членів сім'ї чи близьких родичів; 11) здійснення правосуддя виключно судами; 12) участь народу у здійсненні правосуддя; 13) незалежність і недоторканність суддів, підкорення їх лише закону; 14) змагальність сторін, свобода у наданні ними своїх доказів і у доведенні перед судом їхньої переконливості; 15) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 16) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, установлених законом; 17) обов'язковість рішень суду[1].

У розділі І Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що основними засадами здійснення правосуддя в Україні є: 1) незалежність і безсторонність судів; 2) верховенство права; 3) доступність правосуддя; 4) здійснення правосуддя виключно судами; 5) самостійність і незалежність судів; 6) право на судовий захист; 7) право на повноважний суд; 8) рівність перед законом і судом; 9) правова допомога під час реалізації права на справедливий суд; 10) гласність і відкритість судового процесу; 11) державна мова судочинства і діловодства в судах; 12) обов'язковість судових рішень; 13) право на оскарження судового рішення; 14) одноособовий та колегіальний розгляд справ[2].

---

[1] Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 304. Ст. 141.

[2] Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010.

У статті 2 КАС України закріплено галузеві принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах України. Зокрема, основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:

- верховенство права;
- рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- обов'язковість судового рішення;
- забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- розумність строків розгляду справи судом;
- неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення.

Верховенство права. Застосування принципу верховенства права під час здійснення адміністративного судочинства дозволить забезпечити належний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічних правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів у здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом. Відповідно до статті 8 КАС України учасники судового процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути 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.

Застосування принципу рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом має деякі особливості, які полягають в активній ролі суду у розгляді справ, що зумовлено публічно-правовим характером справ адміністративної юрисдикції, а це

своєю чергою забезпечує баланс можливостей осіб, які беруть участь у справі, та принцип рівності учасників процесу перед законом і судом.

Під цим принципом згідно зі змістом п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції слід розуміти процесуальні можливості осіб, які беруть участь у справі, вчиняти діяння, спрямовані на доведення обґрунтованості та переконливості своєї правової позиції щодо предмета спору. Власне, поведінка осіб, які беруть участь у справі, зумовлена їхнім ставленням до предмета адміністративної справи і визначається процесуальним становищем, що за своєю метою, як правило, має протилежний характер, а це своєю чергою об'єктивно визначає наявність змагальності між ними як конкурувальними суб'єктами спірних правовідносин. Тобто правова природа адміністративного судочинства, яка передбачає наявність такої категорії, як «спір», зумовлює виникнення змагальності на підставі, у межах та у спосіб, передбачені Конституцією та КАС України.

Гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. *Принцип гласності* закріплено п. 7 ч. 2 ст. 129 Конституції як загальний принцип судочинства та ст. 10 КАС України як один з основних принципів адміністративного процесу.

Відповідно до статті 10 КАС України розгляд справ в адміністративних судах здійснюється відкрито, крім випадків, визначених цим Кодексом. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Від особи, яка бажає бути присутньою в судовому засіданні, забороняється вимагати будь-які документи, крім документа, що посвідчує особу. Особи, які бажають бути присутніми в судовому засіданні, допускаються до зали судового засідання до початку судового засідання та під час перерви. Суд може видалити із зали судового засідання осіб, які перешкоджають веденню судового засідання, здійсненню прав або виконанню обов'язків учасників судового процесу чи судді, порушують порядок.

Особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- й аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, установлених КАС України.

Трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Якщо всі учасники справи беруть участь в судовому засіданні в

режимі відеоконференції, здійснюється транслювання перебігу судового засідання в мережі Інтернет в обов'язковому порядку.

Проведення в залі судового засідання фотозйомки, відеозапису, а також трансляція судового засідання мають здійснюватися без створення перешкод у веденні засідання та здійсненні учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав.

Розгляд справи в закритому судовому засіданні здійснюється в разі, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, потреби захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом. Про розгляд справи в закритому судовому засіданні постановляється ухвала. Суд ухвалою може оголосити судове засідання закритим повністю або оголосити закритою його частину.

Розгляд справи та вчинення окремих процесуальних дій у закритому судовому засіданні відбувається з дотриманням правил здійснення адміністративного судочинства. Під час такого розгляду можуть бути присутні лише учасники справи, а в разі потреби – свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі. Суд попереджає зазначених осіб про обов'язок не розголошувати інформацію, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувається в закритому судовому засіданні.

Використання систем відеоконференцзв'язку та транслювання перебігу судового засідання в мережі Інтернет у закритому судовому засіданні не допускається. Якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація, для забезпечення нерозголошення якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувались у закритому судовому засіданні, вже є публічно доступною або обмеження доступу до інформації є безпідставним чи не відповідає закону, суд постановляє ухвалу про подальший розгляд справи у відкритому судовому засіданні.

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.

За приписами статті 11 КАС 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, що не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, установленому 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 у порядку, передбаченому КАС України.

Інформація щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скарги) або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, зокрема 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 в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

У разі постановлення судом ухвали про розгляд справи в закритому судовому засіданні інформація щодо справи не розкривається, окрім відомостей про сторони, предмет позову, дату надходження позовної заяви, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого.

При цьому під час розкриття інформації щодо такої справи не можуть бути оприлюднені такі відомості:

- місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номерів телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційний номер облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі;
- реєстраційні номери транспортних засобів;
- номери банківських рахунків, номери платіжних карток;
- інформація, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні.

Ці відомості замінюються літерними або цифровими позначеннями.

Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі.

Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін і свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні передсудом їхньої переконливості.

Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до КАС України, у межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічних правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених КАС України. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано позовну заяву, окрім тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Суд вживає визначених законом заходів, потрібних для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

Обов'язковість судового рішення

Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їхніми об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення зумовлює відповідальність, установлену законом. Обов'язковість судового рішення не позбавляє осіб, які не брали участі у справі, можливості звернутися до суду, якщо ухваленим судовим рішенням вирішено питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Забезпечення права на апеляційний перегляд справи

Касаційному оскарженню підлягають як судові рішення суду першої інстанції, що були змінені, залишені без змін або скасовані без винесення нового рішення судом апеляційної інстанції, так і судові рішення апеляційної інстанції, винесені у справі після її перегляду. Такі рішення можуть бути оскаржені повністю або частково.

Право на касаційне оскарження є безумовним, тобто таким, що належить усім визначеним цією статтею суб'єктам. Це право не може бути обмеженим, оскільки є одним із принципів адміністративного судочинства (ст.13 КАС України), що вказує на його засадничий характер. Водночас серед окремих категорій адміністративних

справ, особливості проваджень у яких регламентовані КАС України, можна знайти справи, у яких касаційне оскарження виключається. Наприклад, справи пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму. Відповідно до ст. 272 КАС України судове рішення суду апеляційної інстанції у цій категорії справ є остаточним.

Розумність строків розгляду справи судом

За приписами п.11 ч.1 статті 4 КАС України, *розумний строк* – найкоротший строк розгляду й вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах.

Неприпустимість зловживання процесуальними правами

Такими діями можуть бути визнані:

- подання скарги на судове рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, що вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення;
- подання декількох позовів до одного й того ж відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;
- подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета суперечки або в суперечці, що має очевидно штучний характер тощо.

Відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалено судове рішення.

Судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи.

Відповідно до Закону України «Про судовий збір» від 08.07.2011 № 3674-VI *судовий збір* – це збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видання судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень:

- ✓ на професійну правничу допомогу;
- ✓ на сторін та їхніх представників, що пов'язані з прибуттям до суду;

✓ пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, проведенням експертиз;

✓ пов'язаних із витребуванням доказів, проведенням огляду доказів, забезпеченням доказів;

✓ пов'язаних з учиненням інших процесуальних дій або підготовкою розгляду справи.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення терміна «принципи адміністративного судочинства». Окресліть їхнє значення.
2. У яких випадках і чому суд може вийти за межі позовних вимог?
3. Чим викликана вимога дотримання розумного строку в розгляді адміністративних справ і в чому вона полягає?

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне судочинство : навч. посіб. за заг. ред. Н. Писаренко. Харків: Право, 2016. 312 с.
2. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / за заг. ред. проф. О. Рябченко. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2014. 304 с.
3. Ковалів М. Адміністративне судочинство: навч. посібник / М. Ковалів, М. Гаврильців, І. Стахура. Львів: ЛьвДУВС, 2014. С. 64.
4. Мілієнко О. Принципи адміністративного судочинства та їх класифікація. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 132-139.

Розділ 4
ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи щодо публічних правових суперечок:

– суперечок 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 суперечок законом установлений інший порядок судового провадження;

– суперечок щодо приймання громадян на публічну службу, проходження, звільнення з публічної служби;

– суперечок між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень;

– суперечок щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

– за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічної правової суперечки надано такому суб'єкту законом;

– суперечок щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;

– суперечок фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності в частині доступу до публічної інформації;

– суперечок щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

– суперечок щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

– суперечок щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їхніх посадових осіб;

– суперечок фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення

потреб оборони», за винятком суперечок, пов'язаних з укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зі зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю;

– суперечок 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».

Варто мати на увазі, що відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України *юрисдикція адміністративних судів не поширюється на такі категорії справ:*

✓ що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

✓ що мають вирішуватись у порядку кримінального судочинства;

✓ про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених КАС України;

✓ щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулівної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції;

✓ щодо позовних вимог, які є похідними від вимог у приватній правовій суперечці та заявлені разом з ними, якщо ця суперечка підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства й перебуває на розгляді відповідного суду.

Підсудність – це поділ на групи за юридичними ознаками і властивостями адміністративних справ, вирішення яких віднесено законом до компетенції певного адміністративного суду[1]. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України можна виділити предметну, територіальну та інстанційну підсудність.

Предметна підсудність (юрисдикція) визначається КАС України відповідно до предмета позову.

Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

➢ адміністративні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

➢ адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму;

➢ адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України;

[1] Демський Е. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

➢ адміністративні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів.

Окружним адміністративним судам підсудні всі інші адміністративні справи.

Територіальна підсудність (юрисдикція) відповідно до КАС України є:

– *абсолютно визначеною*: «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 місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (ст. 26 КАС України);

– *альтернативною*: «Адміністративні справи щодо оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які ухвалені (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їхніх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, розташування) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцеперебуванням відповідача. Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцеперебуванням відповідача. У разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача (ст. 25 КАС України);

– *виключною*: «Адміністративні справи щодо 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, адміністративні справи щодо оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель і 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, їхня посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ» (ст. 27 КАС).

Інстанційна підсудність характеризується наявністю трьох ланок адміністративних судів:

Суд першої інстанції. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених ч.ч. 2-4 ст.22 КАС.

Апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної потреби земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені.

Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні 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, Президента, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Суд апеляційної інстанції. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

У випадках, визначених КАС України, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

Суд касаційної інстанції. Верховний Суд переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції.

Питання для самоконтролю

1. Визначте та схарактеризуйте види територіальної підсудності.
2. На які категорії справ відповідно до КАС України не поширюється юрисдикція адміністративних судів?
3. Назвіть і схарактеризуйте види підсудності адміністративних справ.

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія. Київ: ВАІТЕ, 2015. 288 с.
2. Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування. *Вісник Вищого адміністративного судочинства України*. 2013. №3. С. 39-53.
3. Армаш Н., Бандурка О., Басов А. та ін. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. Київ: Прецедент; Істина. 890 с.
4. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

Розділ 5
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ І ВИМОГИ ДО НЬОГО
(Звернення до адміністративного суду)

Судовий процес як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, починається зі звернення до суду.

Адміністративний позов – письмове звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах. Позов до адміністративного суду висувається через подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді. Позивач має право в позовній заяві заявити клопотання про розгляд справи за правилами *спрощеного позовного провадження*, яке призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення їх.

У позовній заяві позивач викладає свої вимоги щодо предмета суперечки та їхнє обґрунтування. Вона подається у письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Позовна заява може бути складена за допомогою заповнення бланка позову, наданого судом.

Слід зазначити, що в новій редакції КАС України встановлено особливо ретельний підхід до підготовки позову як до основного документа, що з одного боку є формою звернення до суду, а з іншого – підставою для відкриття провадження.

Першою та головною умовою відповідності обраної форми звернення до суду вимогам, установленим КАС України, є *подання позовної заяви в письмовій формі*.

Відповідно письмовою формою є такий спосіб зовнішнього вираження документа, який за допомогою письма та умовних знаків забезпечує збереження інформації, що міститься в ньому на матеріальному носії.

Ухваленим на сьогодні матеріальним носієм є папір, на якому потрібну інформацію надруковано машинописним способом, за допомогою комп'ютера або написано від руки. У перспективі поширення використання електронних носіїв інформації в галузі

державного управління може стати можливим подання заяви електронною поштою за допомогою мережі Internet.

Під час складання позовної заяви варто керуватись загальними правилами правопису та культури ділового мовлення. Так, текст заяви залежно від способу написання має бути чорного кольору, якщо це машинописний або комп'ютерний спосіб, якщо ж текст написано від руки, то припускається використання чорного та синього чорнила. Для рукописного тексту також актуальною є вимога охайності та розбірливості під час його написання.

Юридична техніка вимагає точної вказівки назви документа, тобто необхідно писати «позовна заява». На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви. Така допомога може полягати в консультуванні особи щодо її заповнення, оформлення, роз'яснення вимог закону до її оформлення, у попередній перевірці правильності складання позовної заяви тощо. При цьому консультації службовця апарату суду можуть стосуватися лише процесуальних аспектів оформлення позовної заяви, але в жодному разі не суті спору.

Кожна особа, а також в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право, *має право* в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, *звернутися до адміністративного суду*, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси і просити про захист їх шляхом:

- визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- ухвалення судом означених вище рішень та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб:

✓ який не суперечить закону;

✓ який забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічних правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України.

Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до вимог КАС України, у межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічних правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

КАС України визначено перелік вимог, з додержанням яких має подаватися позовна заява. Недодержання цих вимог має наслідком залишення позовної заяви без руху. Однак залишення позову без руху може мати для позивача негативні наслідки. Отже, щоб уникнути таких проблем, позивачу потрібно особливо ретельно підходити до підготовки позову.

Частинами 5-9 статті 160 КАС України встановлено такі вимоги до змісту позовної заяви.

У позовній заяві зазначаються:

1. *Найменування суду* першої інстанції, до якого подається заява. Звертаючись до суду, позивач ураховує установлені Кодексом правила розмежування предметної, інстанційної юрисдикцій та територіальної підсудності.

2. *Повне найменування* (для юридичних осіб) або імена (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) *сторін та інших учасників справи*, їхнє місце розташування (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти.

Подаючи позовну заяву, потрібно обов'язково зазначити, хто звертається до суду, і надати вичерпну інформацію про інших осіб, які беруть участь у справі. Для того щоб суд мав змогу скласти повне уявлення про заявника, встановлено обов'язкові дані про його особу, які слід висвітлити у заяві.

Залежно від того, звертається зі скаргою фізична особа чи юридична, вона має вказати відповідно своє ім'я або найменування.

Ім'я фізичної особи, яка є громадянином України, складається з прізвища, власного імені та по батькові, якщо інше не випливає із закону або звичаю національної меншини, до якої вона належить[1].

Найменуванням юридичної особи є назва, що вказана в її установчих документах і внесена до єдиного державного реєстру, містить інформацію про її організаційно-правову форму, характер діяльності або є її комерційним (фірмовим) найменуванням[2].

Такі ж вимоги висуваються і до основних даних про інших осіб, які беруть участь у справі.

Подаючи апеляційну або касаційну скаргу, аналогічно як і подаючи позовну заяву, потрібно обов'язково зазначити, хто звертається з оскарженням, і надати вичерпну інформацію про інших осіб, які беруть участь у справі.

Зокрема йдеться про:

– ім'я (найменування) особи;
– найменування юридичної особи;
– поштову адресу особи;
– номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, якщо такі є (засобами зв'язку можуть бути телефони (стаціонарні або мобільні), факси та електронна пошта. Зазначення всіх цих засобів у заяві не є обов'язковим, але саме скаржник є зацікавленою особою, і тому в його інтересах бути обізнаним в усіх стадіях розгляду своєї справи);
– реєстраційний номер облікової картки платника податків – елемент Державного реєстру фізичних осіб України, який надається фізичним особам-платникам податків та інших обов'язкових платежів і зберігається за ними впродовж усього їхнього життя (наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2017 № 882 «Про затвердження Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків»).

---

1 Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.
2 Там само.

3. *Зазначення вартості позову*, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, якщо в позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Варто відзначити, що КАС України не містить визначення «вартість позову», тому не буде помилкою застосування за правилами аналогії закону положень Цивільного процесуального кодексу України в редакції Закону України від 03.10.2017 № 147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів».

4. *Зміст позовних вимог* і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів.

На завершення особа, яка подає апеляційну або касаційну скаргу, має сформулювати зміст вимог до суду, виходячи з тих обставин і фактів, на які вона посилалась у своїй скарзі.

Відповідне формулювання позовних вимог має міститись у позовній заяві з викладенням обставин, якими обґрунтовує свою позицію позивач.

5. Крім того, згідно з пунктами 5, 9, 10 частини 5 статті 160 КАС України *у позовній заяві також зазначаються*:

✓ виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; зазначення доказів, що підтверджують вказані обставини;

✓ у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача;

✓ у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт.

6. *Перелік документів та інших доказів*, що додаються до заяви; зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), зазначення щодо наявності в позивача або іншої особи оригіналів письмових або електронних доказів, копії яких додано до заяви, також вказується в позовній заяві.

7. Якщо позовна заява подається представником, то в ній *додатково зазначаються такі відомості стосовно представника*: його ім'я

(прізвище, ім'я та по батькові), місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти.

У разі пред'явлення позову особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, у заяві мають бути зазначені підстави такого звернення.

Сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника. Особиста участь у справі особи не позбавляє її права мати в цій справі представника.

Юридична особа, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, бере участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи), або через представника. Держава, територіальна громада бере участь у справі через відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник або представник.

Права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи, визначені законом.

Права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати в суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Суд може залучити до участі у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена (ч.ч. 1, 2 ст. 56).

Крім основних відомостей, які мають бути зазначені в позовній заяві, у новій редакції КАС України виділено додаткові вимоги до змісту позовної заяви.

Так, *у позовній заяві також зазначаються*:

– відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору – у разі, якщо законом установлено обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору;

– відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися;

– власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав.

З урахуванням конкретних обставин справи суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, зокрема подання декількох позовів до одного й того ж відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями.

Суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід державного бюджету України з відповідної особи штрафу в сумі від 0,3 до 3-х розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб у випадку зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству (п. 2 ч. 1 ст. 149).

Позовна заява повертається позивачеві, якщо:

а) позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання суперечок у випадках, у яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору;

б) позивачем подано до цього ж суду інший позов (позови) до цього ж відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлено ухвалу про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду.

Перелік документів, що додаються до позовної заяви:

– *копії позовної заяви*, а також копії доданих до позовної заяви документів відповідно до кількості учасників справи;

– *документ про сплату судового збору* у встановлених порядку й розмірі або документи, які підтверджують підстави звільнення від сплати судового збору відповідно до закону.

Позивач зобов'язаний додати до позовної заяви всі наявні в нього *докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги* (якщо подаються письмові чи електронні докази – позивач може додати до позовної заяви копії відповідних доказів).

У разі пропуску строку звернення до адміністративного суду позивач зобов'язаний додати до позову *заяву про поновлення цього строку* та докази поважності причин його пропуску.

До заяви про визнання індивідуального акта протиправним чи адміністративного договору недійсним додається також *оригінал або копія оскаржуваного акта чи договору* або засвідчений витяг з нього, а у разі відсутності акта чи договору у позивача – клопотання про його витребування (ч.ч. 1, 3, 4, 6, 7 ст. 161).

У разі подання адміністративного позову суб'єкт владних повноважень зобов'язаний додати до позовної заяви *доказ надіслання рекомендованим листом* з повідомленням про вручення іншим учасникам справи, які не мають офіційної електронної адреси, *копій позовної заяви та доданих до неї документів.*

До позовної заяви за потреби додаються *клопотання та заяви позивача* про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, участь у судовому засіданні щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, звільнення (відстрочення, розстрочення, зменшення) від сплати судового збору, про призначення експертизи, витребування доказів, про забезпечення надання безоплатної правничої допомоги, якщо відповідний орган відмовив у її наданні, тощо (ч. 5 ст. 161).

Учасники справи подають докази у справі безпосередньо до суду.

Позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, мають подати докази разом із поданням позовної заяви.

Відповідач, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, мусять подати суду докази разом із поданням відзиву або письмових пояснень третьої особи.

Варто звернути увагу, що з метою всебічного розгляду справи в розумний строк у КАС України визначено процесуальні приписи, які установлюють відповідний порядок подання документів для учас-

ників справи. Ці приписи є присічними, тому сторони мусять їх дотримуватися.

Якщо доказ не може бути поданий у встановлений законом строк з об'єктивних причин, учасник справи має про це письмово повідомити суд та зазначити: доказ, який не може бути подано; причини, з яких доказ не може бути подано у зазначений строк. Учасник справи також має надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу.

Докази, не подані у встановлений законом або судом строк, *до розгляду судом не приймаються*, крім випадку, коли особа, що їх подає, обґрунтувала неможливість їхнього подання в зазначений строк з причин, що не залежали від неї.

Копії доказів (крім речових доказів), що подаються до суду, заздалегідь надсилаються або надаються особою, яка їх подає, іншим учасникам справи. Суд не бере до уваги відповідні докази в разі відсутності підтвердження надсилання (надання) їхніх копій іншим учасникам справи, крім випадку, якщо такі докази є у відповідного учасника справи або обсяг доказів є надмірним, або вони подані до суду в електронній формі, або є публічно доступними.

Докази, які не додані до позовної заяви чи до відзиву на неї, якщо інше не визначено КАС України, *подаються через канцелярію суду* з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи або в судовому засіданні з клопотанням про приєднання їх до матеріалів справи.

Документи (зокрема процесуальні документи, письмові та електронні докази тощо) можуть подаватися до суду, а процесуальні дії вчинятися учасниками справи в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, за винятком випадків, визначених КАС України.

Процесуальні документи в електронній формі мають бути подані учасниками справи до суду з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи через заповнення форм процесуальних документів відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему (ч.ч. 7-11 ст. 44).

Питання для самоконтролю

1. Хто має право звертатися до адміністративного суду зі зверненням про захист прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах?
2. Назвіть обов'язкові елементи адміністративного позову.
3. Які особливості подання позовної заяви представником?
4. Якими документами мають бути підтверджені повноваження представників сторін та інших учасників справи?
5. У яких випадках позовна заява повертається позивачеві?

Література для поглибленого вивчення

1. Муза О. Деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4. С. 239-244.
2. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика: монографія / за заг. ред. С. Ківалова, Л. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. С. 110-127.
3. Армаш Н., Дрозд О., Ігнатенко В. та ін. Оскарження судових рішень і ухвал в системі адміністративного судочинства України:практичний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2017. 272 с.

Розділ 6
СПОСОБИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими КАС України. Кожна особа має право в порядку, встановленому КАС, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом у спосіб, 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.

Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що й громадяни та юридичні особи України.

Відмова від права на звернення до суду є недійсною.

Одним із об'єктивних питань, які необхідно враховувати в адміністративному процесі, є те, що учасники публічних правових відносин мають нерівні можливості. Адже, з одного боку, у зазначених правовідносинах постають суб'єкти владних повноважень чи їхні посадові особи, тобто це фактично держава, а з іншого – фізична або юридична особа, права якої порушено або обмежено суб'єктом владних повноважень.

У зв'язку зі специфікою правовідносин в адміністративних справах на адміністративні суди покладено обов'язок активно сприяти фізичним та юридичним особам у захисті прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що виявляється в обов'язку відповідача у справі доказувати правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності. Зокрема, суд не може витребовувати докази у позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

Відповідно до положень КАС України *учасниками судового процесу* є:

- *учасники справи*: сторони (позивач, відповідач), треті особи, органи й особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, представники учасників;
- *інші учасники судового процесу:* помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст.

Позивачами в адміністративній справі можуть бути:

- громадяни України;
- іноземці чи особи без громадянства;
- підприємства, установи, організації (юридичні особи);
- суб'єкти владних повноважень.

Відповідачами в адміністративній справі можуть бути:

- суб'єкти владних повноважень;
- громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

– про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання;

– про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання;

– про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України;

– про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);

– в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом.

Юридично статус позивача та відповідача особи набувають з моменту винесення судом ухвали про відкриття провадження у справі, у якій зазначається, ким і до кого пред'явлено адміністративний позов (ч. 9 ст. 171 КАС України).

У разі заміни неналежної сторони первинний позивач або відповідач втрачає статус «сторони», а отже, втрачає адміністративну правосуб'єктність.

Учасники справи мають рівні процесуальні права та обов'язки.

Загальні процесуальні права (тобто ті, що надаються незалежно від процесуального статусу):

➢ ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;

➢ надавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам;

➢ надавати заяви та клопотання, пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення на заяви, клопотання, доводи і міркування інших осіб;

➢ ознайомлюватися з протоколом судового засідання, матеріалами фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження щодо їхньої неправильності чи неповноти;

➢ оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках;

➢ сторони можуть досягти примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі, якщо ці дії не суперечать закону або не порушують чиї-небудь права, свободи чи інтереси;

➢ учасники справи можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них.

Спеціальні процесуальні права (тобто права, що надаються відповідно до процесуального статусу учасника):

➢ позивач має право на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову, змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог через подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання або не пізніше як за 5 днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження;

➢ відповідач має право визнати позов повністю або частково, надати відгук на позовну заяву;

➢ відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, може висунути зустрічний позов відповідно до положень ст. 177 КАС України.

Процесуальні обов'язки учасників:

✓ виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу;

✓ сприяти своєчасному, усебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи;

✓ з'являтися в судове засідання за викликом суду, якщо їхня явка визнана судом обов'язковою;

✓ надавати наявні в них докази в порядку та строки, установлені законом або судом, не приховувати доказів;

✓ надавати суду повні й достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні;

✓ виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки, виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

Учасники справи зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Зловживання процесуальними правами не допускається і має певні негативні правові наслідки:

- залишення без розгляду або повернення скарги, заяви, клопотання (ч. 3 ст. 45 КАС України);
- покладення на сторону, що припустилася зловживання, судових витрат повністю або частково незалежно від результатів вирішення конфлікту (ч. 8 ст. 139 КАС України);
- застосування заходів процесуального примусу (гл. 9 КАС України).

Адміністративне судочинство здійснюється в порядку позовного провадження (загального або спрощеного).

Загальне позовне провадження *призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні*.

Водночас у Кодексі адміністративного судочинства України передбачено вичерпний перелік справ, які розглядаються за правилами загального позовного провадження у спорах:

✓ щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;

✓ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

✓ про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;

✓ щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення

грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

✓ 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».

Спрощене позовне провадження *призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи*.

Це справи щодо:

✓ прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які в розумінні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

✓ оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

✓ оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат і пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

✓ припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

✓ оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

✓ оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

✓ стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження;

✓ типові справи;

✓ оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині;

✓ інші справи, у яких суд дійде висновку про їхню незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;

✓ перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

Своєю чергою *типовими адміністративними справами* є адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.

Відповідно до ст. 159 КАС України передбачено, що під час розгляду справи судом за правилами загального позовного провадження її учасники викладають письмово свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору виключно у заявах по суті справи, визначених цим Кодексом. Установлено, що заявами по суті справи є: *позовна заява, відзив на позовну заяву (відзив), відповідь на відзив, заперечення, пояснення третьої особи щодо позову або відзиву.*

Строк звернення до адміністративного суду є процесуальним строком, що обчислюється за правилами статті 120 КАС України; строк, що визначається місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця цього строку.

Строк, що визначається роками, закінчується у відповідні місяць і число останнього року цього строку.

Строк звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи обчислюється з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, *і становить шість місяців*.

Строк звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог, і *становить три місяці.*

Строк *оскарження нормативно-правових актів* до адміністративного суду – *упродовж всього строку їхньої чинності* (ч. 3 ст. 264 КАС України).

Строк звернення до адміністративного суду *щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій становить п'ять днів з дня ухвалення рішення*, учинення дії або допущення бездіяльності (ч. 5 ст. 273 КАС України).

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце до дня голосування, може бути подано до адміністративного суду *у п'ятиденний строк, але не пізніше двадцять другої години дня, що передує дню голосування* (ч. 7 ст. 273 КАС України).

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що були в день голосування, під час підрахунку голосів і встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду у дводенний строк із дня ухвалення рішення, учинення дії або допущення бездіяльності (ч. 8 ст. 273 КАС України).

Позовну заяву про уточнення списку виборців може бути подано не пізніше як за два дні до дня голосування (ч. 3 ст. 274 КАС України).

Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законами можуть також установлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

Якщо законом передбачено можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком або законом визначено обов'язковість досудового порядку вирішення суперечки, то *для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк*, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Розгляд справи в адміністративному суді відбувається за певними стадіями. Розрізняють обов'язкові та факультативні стадії адміністративного судочинства. Проходження обов'язкових стадій під час розгляду адміністративної справ є обов'язковим. *Порушення стадійності є порушенням процесуальної норми, що має наслідком скасування судового рішення.*

Обов'язковими стадіями адміністративного судочинства є:

– звернення до суду та відкриття провадження у справі;
– підготовче провадження;
– розгляд справи по суті (відкриття розгляду справи по суті; з'ясування обставин справи та дослідження доказів, судові дебати; ухвалення судового рішення).

Проходження факультативних стадій є необов'язковим етапом розгляду адміністративної справи. Вони ініціюються учасниками розгляду справи відповідно до положень КАС України.

До ***факультативних стадій*** адміністративного судочинства належать такі:

– урегулювання суперечки за участю судді;

– перегляд судових рішень (апеляційне провадження, касаційне провадження, перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами).

Залежно від виду провадження (загальне чи спрощене) стадія «підготовче провадження» може бути відповідно обов'язковою чи факультативною.

Отже, після реєстрації позовної заяви вона *не пізніше наступного дня передається судді.*

На стадії відкриття провадження у справі суддя упродовж п'яти днів з дня надходження до адміністративного суду позовної заяви має з'ясувати:

- чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;
- чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- чи відповідає позовна заява вимогам, установленим КАС України;
- чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності;
- чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропущенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);
- чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, установлених КАС України.

Про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу.

У разі встановлення перешкод для відкриття провадження у справі суддя може відкласти його, *постановивши ухвалу про залишення позовної заяви без руху*. Так, якщо позовну заяву подано без додержання передбачених КАС України вимог, в ухвалі про зали-

шення позовної заяви без руху зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб і строк їхнього усунення, який не може перевищувати десяти днів з дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху. Якщо ухвала про залишення позовної заяви без руху постановляється з підстави несплати судового збору в установленому законом розмірі, суд у такій ухвалі має зазначити точну суму судового збору, яку потрібно сплатити (доплатити).

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, установлений судом, вона вважається поданою в день первинного її подання до адміністративного суду та приймається до розгляду, про що суд постановляє ухвалу про відкриття провадження.

Якщо ж недоліки не усунуто або сторона відкликала позов до відкриття провадження, або ж позов подано особою, яка не має адміністративно-процесуальної дієздатності, чи взагалі не підписано, або до позову не додано доказів досудового врегулювання суперечки, якщо це передбачено законодавством, або позивачем подано до цього ж суду аналогічний позов до відповідача, *суддя повертає такий позов заявнику, про що постановляється ухвала.*

Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного законного звернення до адміністративного суду.

Копії ухвал про залишення позовної заяви без руху або про її повернення надсилаються особі, яка подала позовну заяву, не пізніше наступного дня після її постановлення.

Крім цього суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо:

- позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства;
- є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі;
- настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень і звернулась із позовною заявою або до якої пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не припускають правонаступництва;
- у провадженні цього або іншого суду є справа про суперечку між тими ж сторонами про той самий предмет і з тих самих підстав.

Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі надсилається особі, яка подала позовну заяву,

разом із позовною заявою та всіма доданими до неї матеріалами не пізніше наступного дня після її постановлення.

Отже, на стадії відкриття провадження у справі упродовж п'яти днів суддя перевіряє подану до суду позовну заяву та додані до неї документи і може здійснити такі процесуальні дії:

- відкрити провадження;
- залишити позов без руху;
- повернути;
- відмовити у відкритті провадження.

При цьому варто пам'ятати, що ухвали про повернення та про відмову у відкритті провадження можуть бути оскаржені.

Наступною стадією адміністративного провадження є ***підготовка справи до судового розгляду***. Варто зазначити, що на відміну від попередньої редакції кодексу чинним КАС України цій стадії адміністративного провадження відводиться повноцінна роль. Статтею 173 КАС передбачено завдання і строки підготовчого провадження.

Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі.

Законодавцем визначено, що завданням підготовчого провадження є: остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог і складу учасників судового процесу; з'ясування заперечень проти позовних вимог; визначення обставин справи, які підлягають установленню, та зібрання відповідних доказів; вирішення відводів; визначення порядку розгляду справи; учинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі і закінчується закриттям підготовчого засідання та здійснюється *упродовж 60 днів з дня відкриття провадження у справі.* У виняткових випадках для належної підготовки справи до розгляду по суті цей строк *може бути продовжений не більше ніж на 30 днів* за клопотанням однієї зі сторін або з ініціативи суду.

Для виконання завдань підготовчого провадження в кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, проводиться підготовче засідання.

Статтями 174-183 КАС України регламентовано надсилання копії ухвали про відкриття провадження у справі, копії позовної

заяви та доданих до неї документів, подання відзиву, подання пояснень третіх осіб щодо позову або відзиву, пред'явлення зустрічного позову, форма і зміст зустрічної позовної заяви, форма і зміст зустрічної позовної заяви, мета і строк проведення підготовчого засідання, порядок проведення підготовчого засідання, подання відповіді на відзив та заперечення, судові рішення в підготовчому засіданні.

Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміністративними судами є ухвалення судового рішення.

У підготовчому засіданні суд постановляє ухвалу (ухвали) про процесуальні дії, які потрібно вчинити до закінчення підготовчого провадження та початку судового розгляду справи по суті.

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про:

- залишення позовної заяви без розгляду;
- закриття провадження у справі;
- закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

А в разі визнання позову відповідачем за результатами підготовчого провадження суд ухвалює рішення суду.

Ухвалення в підготовчому засіданні судового рішення в разі відмови від позову, визнання позову, примирення сторін суд постановляє увалу, якою закриває провадження у справі. У разі примирення суд ухвалою затверджує угоду про примирення. Слід підкреслити, що в разі, якщо такі дії сторін суперечать закону або порушують чиї-небудь права, свободи чи інтереси, суд може їх не визнати.

Розгляд справи по суті – наступна стадія судового провадження.

Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміністративними судами є ухвалення судового рішення, що відбувається в більшості випадків під час розгляду справи по суті. Розгляд та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат є *завданням розгляду справи по суті.*

Суд має розпочати розгляд справи по суті *не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі,* а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку.

Суд *розглядає справу по суті упродовж тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті.*

Розгляд справи відбувається в судовому засіданні. Про місце, дату і час судового засідання суд повідомляє учасників справи. Судове засідання проводиться у спеціально обладнаному приміщенні – залі судових засідань. Окремі процесуальні дії за потреби можуть учинятися за межами приміщення суду.

У разі подання всіма учасниками справи клопотання про розгляд справи за їхньої відсутності судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження на підставі наявних у суду матеріалів.

У судовому засіданні можуть бути оголошені перерви в межах установлених КАС України строків розгляду справи, тривалість яких визначається відповідно до обставин, що їх викликали.

У КАС України міститься визначення *письмового провадження.* Це розгляд і вирішення адміністративної справи або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без повідомлення та (або) виклику учасників справи та проведення судового засідання на підставі матеріалів справи у випадках, установлених цим Кодексом.

Учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності в суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка учасника справи в судове засідання визнана судом обов'язковою.

Учасник справи подає заяву про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду *не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання.* Копія заяви в той самий строк надсилається іншим учасникам справи.

Відеоконференція, у якій беруть участь учасники справи, фіксується судом, який розглядає справу, за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису. Відео- та звукозапис відеоконференції зберігається в матеріалах справи.

Ходом судового засідання, забезпеченням додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійсненням учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямуванням судового розгляду на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуненням із судового розгляду всього, що не має значення для вирішення справи, *керує голова судового засідання.*

У разі одноособового розгляду справи суддя, який розглядає справу, є головою судового засідання. У разі колегіального розгляду справи головою є суддя-доповідач, визначений Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою під час розподілу справи.

Учасники судового процесу та інші присутні в судовому засіданні особи звертаються до суду словами *«Ваша честь».*

Особи, присутні в залі судового засідання, мають устати, коли входить і виходить суд. Особи, присутні в залі, заслуховують рішення суду стоячи. Учасники судового процесу, інші особи, присутні в залі судового засідання, звертаються до суду та один до одного, дають пояснення, покази, висновки, консультації тощо стоячи. Відхилення від цієї норми дозволяється з дозволу голови.

Учасники судового процесу, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані беззаперечно виконувати розпорядження голови, а за виявлення неповаги до суду винні особи притягуються до відповідальності, установленої законом.

З оголошенням головою судового засідання відкритим розпочинається розгляд справи по суті.

Суд під час розгляду справи має безпосередньо дослідити докази у справі: ознайомитися з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показами свідків, оглянути речові докази.

Докази, що не були предметом дослідження в судовому засіданні, не можуть бути покладені судом в основу ухваленого судового рішення.

Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами голова судового засідання надає сторонам та іншим учасникам справи можливість дати додаткові пояснення.

Вислухавши додаткові пояснення, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до *судових дебатів.*

Судові дебати складаються з промов осіб, що беруть участь у справі, у яких вони дають оцінку доказам та обставинам у справі, які, на їхню думку, підтверджуються дослідженими доказами, а також можуть висловити своє бачення того, яке рішення має ухвалити суд. Особи, які беруть участь у справі, виступають у судових дебатах у тому ж порядку, що й давали пояснення. Першому надається слово позивачу, його представнику, другим виступає

відповідач та його представник, після того слово надається третім особам. Після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення, оголосивши орієнтовний час його проголошення.

Суд може повернутись до з'ясування обставин у справі, якщо під час судових дебатів виникає потреба з'ясування нових обставин, що мають значення для справи, або дослідження нових доказів. Для цього суд постановляє ухвалу про повернення до з'ясування обставин у справі.

Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу, а судді не мають права розглядати інші судові справи та розголошувати хід обговорення й ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.

За нормами КАС України судове засідання повністю фіксується за допомогою *відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу* в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. Лише за наявності заперечень з боку будь-кого з учасників судового процесу проти неї відеофіксація не здійснюється.

Учасники справи мають право ознайомитися з технічним записом і протоколом судового засідання та *впродовж п'яти днів* із дня проголошення рішення у справі подати до суду *письмові зауваження* щодо їхньої неповноти або неправильності.

Вирішуючи спірні питання, за наявності відповідних обставин, передбачених нормами КАС України, *суд може зупинити провадження у справі, залишити позов без розгляду або закрити провадження у справі*.

Видами судових рішень є: ухвали, рішення, постанови.

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, клопотання та заяви осіб, які беруть участь у справі, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду, а також в інших випадках, передбачених цим Кодексом, вирішуються судом шляхом постановлення ухвал.

Судовий розгляд у суді першої інстанції закінчується ухваленням рішення суду. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується ухваленням постанови.

Ухвалюючи судове рішення (постанову) по суті адміністративного позову, суд вирішує:

- чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються;
- чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на підтвердження їх;
- яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;
- чи слід позов задовольнити або в позові відмовити;
- як розподілити між сторонами судові витрати;
- чи є підстави допустити негайне виконання рішення;
- чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову.

Отже, негайно після закінчення судового розгляду суди іменем України ухвалюють рішення, яке ухвалюється, складається й підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. У виняткових випадках залежно від складності справи складення рішення, постанови в повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як десять, а якщо справа розглянута у порядку спрощеного провадження – п'ять днів з дня закінчення розгляду справи.

Судове рішення (повне або скорочене) проголошується в судовому засіданні, яким завершується розгляд справи, негайно після виходу суду з нарадчої кімнати публічно, крім випадків, установлених цим КАС України.

❖ *Датою ухвалення судового рішення є дата його проголошення (незалежно від того, яке рішення проголошено* -день вручення судового рішення під розписку;

❖ день отримання судом повідомлення про доставлення копії судового рішення на офіційну електронну адресу особи;

❖ день проставлення в поштовому повідомленні відмітки про вручення судового рішення;

❖ день проставлення в поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати копію судового рішення чи відмітки про відсутність особи за адресою місцеперебування, місця проживання чи перебування особи, повідомленою цією особою суду;

❖ день проставлення в поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати копію судового рішення чи відмітки про відсутність особи за адресою місця проживання чи перебування, що зареєстровані в установленому законом порядку, якщо ця особа не повідомила суду іншої адреси.

Судові рішення відповідно до цієї статті вручаються шляхом надсилання (видання) відповідній особі копії (тексту) повного або

скороченого судового рішення, що містить інформацію про веб-адресу такого рішення у Єдиному державному реєстрі судових рішень.

У разі розгляду справи за матеріалами в паперовій формі судові рішення надсилаються в такій формі рекомендованим листом із повідомленням про вручення.

Вище мова йшла про розгляд справи в загальному позовному провадженні.

Далі зазначимо про особливості розгляду справи ***за правилами спрощеного позовного провадження***. Нагадаємо, що за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності, за винятком справ:

- щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених КАС України;
- щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- щодо примусового відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;
- щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження упродовж розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі.

Для того щоб справа розглядалась за правилами спрощеного позовного провадження, позивач подає клопотання про розгляд справи в письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або таке клопотання може міститися в ній.

Таке клопотання має стосуватися розгляду за правилами спрощеного позовного провадження всієї справи і не може стосуватися лише певної частини позовних вимог, інакше суд повертає його без розгляду, про що зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі.

Питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі.

КАС України визначено особливості розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. Зокрема: підготовче засідання під час розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться; перше судове засідання у справі проводиться не пізніше тридцяти днів із дня відкриття провадження у справі; суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї зі сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

Без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) розглядаються справи щодо:

- оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;
- оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;
- припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців у випадках, визначених законом, чи скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців;
- стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію.

Процесуальним законодавством передбачено спеціальні правила щодо розгляду окремих категорій складних справ. Такими справами є: справи щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень; справи щодо оскарження актів, дій

чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; справи за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби.

Також у КАС України визначено правила розгляду окремих категорій *термінових адміністративних справ.* Такими справами зокрема є: справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій; справи щодо уточнення списку виборців; справи за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань; справи щодо рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця.

У зазначених вище справах про подання позовної заяви та про дату, час і місце розгляду справи *суд негайно повідомляє* відповідача та інших учасників справи через направлення повістки на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – кур'єром або за відомим суду номером телефону, факсу, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку.

У таких справах суд проголошує повне судове рішення, а копії судових рішень невідкладно видаються учасникам справи або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

Новим для адміністративного судочинства є розгляд типових і зразкових справ, які розглядаються у відповідному порядку за окремо визначеними нормами.

Так, 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.

У поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразкової зазначаються підстави, з яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, а також посилання на типові справи. До подання додаються матеріали справи.

Верховний Суд відмовляє у відкритті провадження у зразковій справі, якщо подання не відповідає вимогам, зокрема через значні

розбіжності у фактичних обставинах, які унеможливлюють ухвалення для них зразкового рішення.

Особливості провадження у типовій справі

Суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою у випадку, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі.

Провадження в типовій справі підлягає відновленню з дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі. А в разі ухвалення рішення в типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

На судове рішення в типовій справі може бути подана апеляційна скарга в порядку, визначеному КАС України.

Перегляд судових рішень. Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції повністю або частково, крім випадків, установлених КАС України. Закон не визначає підстави оскарження рішення суду, надаючи широку можливість для захисту прав і законних інтересів учасників справи в порядку перегляду рішень суду першої інстанції. На основі системного аналізу глави 1 розділу ІІІ КАС України можна зробити висновок, що вимога перегляду рішення переважно базується на неправильності чи неповноті дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права. Адже саме така інформація має бути подана в апеляційній скарзі (ст. 296 КАС України).

Підставами касаційного оскарження є порушення судом норм матеріального чи процесуального права. Своєю чергою норми матеріального права регулюють змістовий бік реальних суспільних відносин, є мірою юридичних прав і обов'язків їхніх учасників, тобто складають зміст права.

На відміну від них *норми процесуального права* регулюють юрисдикційну процедуру (порядок) діяльності компетентних органів держави з утілення й захисту норм матеріального права, прав і законних інтересів учасників суспільних відносин. Інакше кажучи, підкреслюється нормативно-процедурний і загальнообов'язковий

характер процесуальних норм, де змістовим елементом правового припису є правило-процедура, що відповідає на питання, яким чином, у якому порядку здійснюється компетенція правозастосовувального суб'єкта та інших учасників процесу застосування норм матеріального права.

Строки оскарження. Апеляційна скарга на рішення суду подається *впродовж тридцяти днів*, *а на ухвалу суду – упродовж п'ятнадцяти днів* з дня його (її) проголошення. Якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини рішення (ухвали) суду або розгляду справи в порядку письмового провадження, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.

Касаційна скарга на судове рішення подається *упродовж тридцяти днів з дня його проголошення*. У разі якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини судового рішення або розгляду справи (вирішення питання) без повідомлення (виклику) учасників справи, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення. Апеляційна та касаційна скарги подаються безпосередньо до суду відповідної інстанції.

За наслідками розгляду апеляційної скарги на судове рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

- залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судове рішення – без змін;
- скасувати судове рішення повністю або частково й ухвалити нове судове рішення у відповідній частині або змінити судове рішення;
- скасувати судове рішення повністю або частково й у відповідній частині закрити;
- визнати нечинним судове рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених КАС України випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині;
- скасувати судове рішення і направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення в межах доводів і вимог касаційної скарги та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права. Суд касаційної інстанції не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені в рішенні

або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи того доказу, про перевагу одних доказів над іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти наявні докази.

Суд касаційної інстанції не обмежений доводами та вимогами касаційної скарги, якщо під час розгляду справи буде виявлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права. У суді касаційної інстанції не приймаються і не розглядаються вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції. Зміна предмета та підстав позову в суді касаційної інстанції не припускається.

Суд касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами, установленими статтею 34 та главою 9 розділу ІІ КАС України, з урахуванням особливостей, поданих у цій главі.

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАС України, вирішуються судом касаційної інстанції через постановлення ухвал у порядку, визначеному КАС України для постановлення ухвал суду першої інстанції.

Постанова чи ухвала суду касаційної інстанції оформлюється суддею-доповідачем (іншим суддею, якщо суддя-доповідач не згодний з постановою або ухвалою) і підписується всім складом суду, який розглядає справу.

Судові рішення суду касаційної інстанції є остаточними й оскарженню не підлягають.

Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами

Судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянуто за нововиявленими або виключними обставинами. Заяву про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, мають право подати учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі ухвалення нових законів, інших нормативно-правових актів,

якими скасовано закони та інші нормативно-правові акти, що були чинними на час розгляду справи, не дозволяється, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи.

Не є підставою для перегляду рішення суду за нововиявленими обставинами переоцінка доказів, оцінених судом у процесі розгляду справи; докази, які не оцінювалися судом, стосовно обставин, що були встановлені судом.

Підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є:

✓ установлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи його окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, якщо рішення суду ще не виконано;

✓ установлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, унаслідок якого було ухвалено судове рішення;

✓ установлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення цієї справи судом.

Під час перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду під час ухвалення судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову.

За результатами перегляду рішення, ухвали за нововиявленими або виключними обставинами суд може:

- відмовити в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами та залишити відповідне судове рішення в силі;
- задовольнити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення;
- скасувати судове рішення й закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду.

За результатами перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами Верховний Суд може також скасувати судове рішення (судові рішення) повністю або частково і передати справу на новий розгляд до суду першої чи апеляційної інстанції.

Судовий контроль за виконанням судових рішень. Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді в судовому засіданні з повідомленням сторін. Неприбуття в судове засідання сторін, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання.

Ухвала суду про накладення штрафу, що набрала законної сили, надсилається для виконання до державної виконавчої служби. З наступного дня після набрання ухвалою законної сили на суму заборгованості без додаткового рішення суду нараховується пеня в розмірі трьох відсотків річних з урахуванням індексу інфляції.

Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати рішення суду та подати звіт про його виконання. Повторне невиконання цього обов'язку зумовлює застосування наслідків, установлених частинами першою і другою цієї статті, але розмір нового штрафу при цьому збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою.

Питання для самоконтролю

1. Для самостійного вивчення пропонуються питання:
– хід судового засідання;
– зупинення, закриття адміністративного провадження та залишення позову без розгляду.
2. Назвіть, яким є механізм судового контролю за виконанням судових рішень.
3. Визначте підстави перегляду справ за нововиявленими обставинами.
4. Назвіть види судових рішень і схарактеризуйте їх.

Література для поглибленого вивчення

1. Константий О. Судовий захист прав і свобод приватних осіб у публічно-правовій сфері: міжнародний і національний рівень судочинства. *Адміністративне право і процес*. 2013. №2. С. 196-203.

2. Коломоєць Т., Лютіков П., Віхляєв М. та ін. Адміністративне судочинство. Київ: Істина, 2011. 300 с.

3. Беззубов Д., Заросило В., Подоляка С. та ін. Засади правового регулювання правовідносин у сфері адміністративного судочинства: навчальний посібник. Київ: МП «Леся», 2015. 120 с.

4. Центр політико-правових реформ, за загальною редакцією Александрової Н., Куйбіди Р. Основи адміністративного судочинства в Україні. Київ: Конус-Ю, 2005. 255 с.

СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

Адміністративна відповідальність (*поняття*) – вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, що полягає в застосуванні уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративної санкції).

Акт планування – рішення владного суб'єкта, що визначає порядок, послідовність чи містить зв'язок майбутніх дій та проведення заходів.

Адміністративна відповідальність юридичних осіб (*риси*): 1) визначається КУпАП та іншими законами України у вигляді накладення на юридичних осіб адміністративних (адміністративно-господарських) санкцій; 2) здійснюється у сфері адміністративно-правового регулювання; 3) за своєю правовою природою є карною (пов'язана із застосуванням до юридичної особи засобів державного примусу); 4) реалізується у відповідних процесуальних формах суб'єктами публічної адміністрації.

Адміністративна дієздатність – здатність особи (громадянина) своїми діями набувати та здійснювати права, виконувати покладені обов'язки та нести юридичну відповідальність.

Адміністративна медіація – вид альтернативного врегулювання адміністративних суперечок, метод їх вирішення із залученням адміністративного медіатора (як правило, вищого керівника посадової особи, діяння якої оскаржуються), що допомагає улагодити публічний конфлікт – відновити порушені цінності приватної особи за умови дотримання публічного інтересу суспільства.

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Адміністративна правоздатність – фактична можливість особи (громадянина) бути носієм прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування.

Адміністративна процедура – установлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту

прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта.

Адміністративна процедура відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, складається з двох основних стадій, які поділені на певні етапи й адміністративні дії: 1) отримання та передання відповідному розпоряднику бюджетних коштів адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст й особливості відшкодування завданої шкоди; 2) безпосереднє відшкодування розпорядником коштів шкоди через перерахування з бюджету визначеної суми особі, якій завдано шкоди.

Адміністративне оскарження – адміністративно-правовий спосіб захисту приватної особи від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, зміст якого полягає у зверненні до вищого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта, з метою відновлення порушених цінностей, притягнення винних осіб до спеціальної дисциплінарної відповідальності та попередження аналогічних випадків у подальшому.

Адміністративне повноваження (*суб'єкта публічної адміністрації*) – взаємопов'язані адміністративні обов'язки та права суб'єкта публічного адміністрування, надані йому законним чином і потрібні для досягнення поставлених перед ним завдань.

Адміністративне право (*галузь*) – сукупність юридичних норм, які врегульовують однорідні суспільні відносини щодо наданням адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, що здійснюється суб'єктами публічної адміністрації.

Адміністративне право (*зміст*) – надання адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності (публічного управління) публічною адміністрацією.

Адміністративне право (*мета*) – створення пріоритету правових умов для забезпечення публічною адміністрацією прав, свобод й інтересів людини і громадянина у сфері публічного адміністрування.

Адміністративне право (*навчальна дисципліна*) – систематизований відповідно до навчальної та робочої програм курс, що викладається в навчальних закладах.

Адміністративне право (*наука*) – теоретичні положення й методологічні основи, які забезпечують процес, дослідження засад й ефективності інститутів адміністративного права.

Адміністративне право (*поняття системи*) – внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відбиває послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – адміністративно-правових інститутів і підгалузей адміністративного права, що складаються з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм.

Адміністративне право (*предмет*) – суспільні відносин, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами.

Адміністративне право України (*система галузі*) – частина правознавства, яка складається із Загального, Особливого та Спеціального адміністративного права.

Адміністративне правопорушення – протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за вчинення якої законом передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративне стягнення – матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок, у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного характеру.

Адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення публічних правових суперечок, що виникають з приводу порушення органами державної влади прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування – рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що тягне юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у ньому адміністративних прав і обов'язків).

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 публічній правовій сфері й укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами

владних повноважень; б) для делегування публічновладних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; д) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Адміністративний нагляд – здійснення спеціальними державними органами цільового спостереження виключно у сферах значної суспільної небезпеки за дотриманням підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативно-правовими актами.

Адміністративний орган – учасник адміністративної процедури, суб'єкт публічного адміністрування, уповноважений здійснювати владні (виконавчі та розпорядчі) функції щодо розгляду та вирішення адміністративних справ і видання адміністративного акта.

Адміністративний позов – письмове звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах.

Адміністративний розсуд – визначені нормами адміністративного права межі щодо можливої адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації під час забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу суспільства.

Адміністративні повноваження – взаємопов'язані (об'єднані) адміністративні обов'язки та права суб'єкта публічного адміністрування, надані йому законним чином і необхідні для досягнення поставлених перед ним завдань.

Адміністративно-запобіжні заходи – комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати правопорядок за різних обставин.

Адміністративно-правовий режим – правовий режим зі спеціальною метою, зумовлений імперативним методом правового регулювання, з особливими засобами встановлення і формами виникнення прав та обов'язків, способами юридичного впливу та захисту прав і свобод, який має чітко визначені просторово-часові рамки та спеціальні органи управління.

Адміністративно-правові відносини (*у широкому розумінні*) – форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та приватних осіб, що виникає на підставі адміністративно-правових норм з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального

функціонування громадянського суспільства й держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки.

Адміністративно-правові відносини (*зміст*) – сукупність суб'єктивних публічних прав (публічних правоможностей) та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки.

Адміністративно-правові відносини (*об'єкт*) – різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління, пов'язані з цими благами.

Адміністративно-правові відносини (*структура*) – взаємозв'язок усіх складових компонентів, якими є суб'єкти, об'єкти, зміст правовідносин та юридичні факти.

Адміністративно-правові відносини (*у вузькому розумінні*) – суспільні відносини, які урегульовані нормами адміністративного права.

Адміністративного судочинства (*завдання*) – справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом суперечок у сфері публічних правових відносин із метою ефективного захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Взаємодія європейського адміністративного права та адміністративного права України – полягає в непрямому використанні законодавства ЄС для потреб української спільноти через ратифікацію Верховною Радою України та уточнення в нормативних та адміністративних актах суб'єктів публічної адміністрації. Існує три основні чинники використання положень європейського адміністративного права у правовому просторі України: 1) це виконання європейською, національною країн-учасниць ЄС та вітчизняною публічною адміністрацією положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; 2) виконання національними країн-учасниць ЄС і вітчизняною публічною адміністрацією деяких регламентів ЄС, які прямо стосуються громадян України, – наприклад, Регламенту 2017/850 Європейського Парламенту та Ради від 17 травня 2017 р. про звільнення від віз громадян України, які

перетинають кордон ЄС; 3) добровільне виконання вітчизняною публічною адміністрацією деяких адміністративних актів ЄС як високих стандартів публічного адміністрування, які вигідні для громадян та досяжні з погляду матеріальних ресурсів і організаційних можливостей для Уряду України.

Видання адміністративних актів – рішення суб'єктів публічної адміністрації щодо вирішення конкретних адміністративних справ, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних обов'язків і прав.

Видання нормативних актів – правотворчий підзаконний напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність через ухвалення правил загального характеру, які породжують юридичні наслідки стосовно конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування.

Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації (способи) – виплата за рахунок державного або місцевого бюджетів добровільно (за ініціативою винного суб'єкта публічної адміністрації) і через виконавче провадження відповідним розпорядником бюджетних коштів.

Військово-цивільні адміністрації – тимчасові надзвичайні суб'єкти публічної адміністрації, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України і призначені для здійснення публічного адміністрування в районах відсічі збройної агресії Російської Федерації.

Делегування адміністративних повноважень – ситуаційне, тимчасове або безстрокове передання суб'єктом публічної адміністрації іншій особі належних йому адміністративних повноважень на підставі нормативного чи індивідуального акта або адміністративного договору з метою ефективного, якісного забезпечення публічного інтересу.

Державна інспекція – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними об'єктами публічного управління у відповідній сфері публічного адміністрування.

Державна служба – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через надання адмініст-

ративних послуг фізичним і юридичним особам в одній чи декількох сферах публічного адміністрування.

Державне агентство – центральний посередницький (між відповідним міністерством і об'єктами державного управління) орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через реалізацію управлінських функцій у сфері використання державного майна та надання адміністративних послуг у відповідній сфері публічного адміністрування.

Джерело адміністративного права – засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, який засвідчує їхню державну загальнообов'язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі).

Дискреційне повноваження – обмежений правом розсуд, який надається публічному службовцю, уповноваженому ухвалювати політичні та/або управлінські рішення для оптимізації та індивідуалізації вирішення питань у межах закону. Правомірними в реалізації дискреційних повноважень можна вважати лише ті дії, виконання яких супроводжувалось дотриманням спеціальних вимог, визначених законом.

Дозвільні процедури – установлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, за результатами якої надаються дозволи на провадження певних видів діяльності та здійснення юридично значущих дій.

Е-демократія – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування через застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

Е-держава – новий тип держави, заснований на технології інформаційно-комунікаційних систем (е-парламент, е-уряд та е-суд).

Е-здоров'я – система управління медициною на будь-яких рівнях (державному чи регіональному), ланках (первинна, вторинна, тощо), яка ґрунтується на інформаційно-комунікаційних технологіях та за допомогою якої забезпечується створення, збереження, обмін інформацією в електронній формі для реалізації комплексу надання медичної допомоги населенню.

Е-комерція – відносини, спрямовані на отримання прибутку, що виникають під час вчинення правочинів щодо набуття, зміни або припинення цивільних прав та обов'язків, здійснені дистанційно з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем,

унаслідок чого в учасників таких відносин виникають права та обов'язки майнового характеру.

Е-культура – форма культури, яка передбачає стимулювання та мотивування поширення здобутків у сфері культури за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Е-медицина – діяльність з використанням електронних інформаційних ресурсів у сфері охорони здоров'я та забезпечення оперативного доступу медичних працівників та пацієнтів до них.

Е-освіта – форма отримання освіти, що здійснюється з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Одним зі складників е-освіти є дистанційне навчання.

Е-парламент – форма участі громадян та інститутів громадянського суспільства в законотворчих процесах, а також в організації діяльності і взаємодії суб'єктів права законодавчої ініціативи та інших учасників законодавчого процесу на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій на всіх етапах законотворчості.

Е-послуга – адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем.

Е-правосуддя – електронне судочинство, а також усі супутні йому процеси, включаючи організацію діяльності суду, не пов'язану з відправленням правосуддя, з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Е-торгівля – господарська діяльність у сфері електронної купівлі-продажу, реалізації товарів дистанційним способом покупцю через учинення електронних правочинів із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем.

Е-уряд – головна складова е-врядування, що становить собою автоматизовану інформаційну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Е-урядування – форма організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Європейське адміністративне право – самостійна наука, галузь і навчальна дисципліна, що регулює діяльність публічної адміністрації (ЄС і країн-учасниць ЄС) – з тією метою, щоб правові наслідки їх діяльності відповідали основоположним цінностям (законодавству) ЄС.

Загальне позовне провадження – провадження, призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Заінтересовані особи – учасники адміністративної процедури, які вступають у неї за власною ініціативою чи ініціативою адміністративного органу через потенційно можливий вплив адміністративного акта на їх правовий статус.

Заходи адміністративного припинення – визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу, застосування яких зумовлено реальною протиправною ситуацією.

Заява – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів 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 про поліпшення їх діяльності.

Заявник – учасник адміністративної процедури, який у процесі реалізації свого суб'єктивного права є ініціатором адміністративної процедури.

Індивідуальний (адміністративний) акт – це акт, що вміщує конкретний державний владний припис, ухвалений компетентним публічним органом у результаті вирішення індивідуальної юридичної справи.

Інспекційні процедури – установлений чинним законодавством порядок втручальної контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що полягає у здійсненні перевірок щодо дотримання нормативно-правових актів.

Інститут адміністративного права – сукупність норм адміністративного права, що регулює однорідні чи близькі суспільні відносини.

Інструмент публічного адміністрування – зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою

адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізованих у межах визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату.

Інструменти захисту прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічного адміністрування (*поняття*) – адміністративні (квазісудові) способи правового захисту приватних осіб в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації через звернення до відповідного компетентного позасудового арбітра щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Інструменти захисту приватних осіб у сфері публічного адміністрування (*види*) – адміністративна медіація, адміністративне оскарження, притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, та засоби самозахисту, які мають різну юридичну природу й доповнюють один одного з найменш болючими для суб'єктів публічної наслідками (добровільне примирення в процесі адміністративної медіації) – до майже повної заміни публічної влади у процесі позачергових виборів, що проводяться під тиском громадянського суспільства.

Інформаційна картка адміністративної послуги – документ, який містить відомості, що стосуються суб'єкта надання, підстав, умов, строків та порядку надання адміністративної послуги, і є одним із засобів забезпечення доступу споживачів до інформації про адміністративні послуги та джерелом інформації як для споживачів послуг, так і для суб'єктів надання таких послуг.

Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Компетенція суб'єкта публічної адміністрації – комплекс взаємопов'язаних елементів (мети, завдань, предмета відання та повноважень), що характеризують особливості діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, зумовлені його місцем у публічній адміністрації.

Компетенція – комплекс взаємопов'язаних елементів (мети, завдань, предмету відання та повноважень), що характеризує особливості діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, зумовлені його місцем в публічній адміністрації.

Консультації з громадськістю – процес комунікації між органами державної влади і громадянами та їх об'єднаннями. Метою

проведення консультацій з громадськістю є ухвалення рішень, в яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін. Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади.

Контроль як інструмент публічного адміністрування – вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права.

Міжнародна угода – письмова угода України з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, регулюється міжнародним правом незалежно від того, чи міститься угода в одному чи кількох пов'язаних між собою документах і незалежно від її конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо).

Міністерство – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, здійснення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, контролює діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у його підпорядкуванні.

Місцеве самоврядування (*сутність*) – полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення.

Місцеві державні адміністрації – органи виконавчої влади, які здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства.

Норма адміністративного права – загальнообов'язкове правило поведінки, установлене або санкціоноване державою з метою забезпечення публічних прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави й захищене від порушення засобами державного примусу.

Нормативно-правовий акт (нормативний акт) – це письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру.

Органи виконавчої влади – частина державного апарату, що має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює на основі законів та з їх виконання, від свого імені й за дорученням народу України публічне адміністрування в певних галузях, сферах і секторах суспільного життя.

Органи місцевого самоврядування – створені територіальними громадами (жителями села, об'єднаннями жителів кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) публічні органи, які самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції й законів України, що в багатьох аспектах наближує їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.

Переконання – метод адміністративного права, який полягає в попередженні правопорушень за допомогою впливу на свідомість і поведінку людей, у результаті чого ті свідомо дотримуються правових норм.

Підгалузь адміністративного права – сукупність інститутів і норм адміністративного права, пов'язаних спільною метою юридичного регулювання.

Підзаконні нормативно-правові акти – вторинні акти, які видаються суб'єктами публічної адміністрації (у ході розпорядчої діяльності) на підставі закону, відповідно до закону і для його виконання, з метою забезпечення ефективного та своєчасного виконання виконавчих функцій.

Підсудність – це поділ на групи за юридичними ознаками і властивостями адміністративних справ, вирішення яких віднесено законом до компетенції певного адміністративного суду.

План як інструмент адміністративного права – похідна (від адміністративного акта) форма адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі узагальнення сучасного стану суспільних відносин, що спрямовані на розвиток, через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адміністрування на майбутнє.

Позивач – особа, щодо захисту прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду.

Правоздатність починає існувати з моменту створення (призначення на посаду) суб'єкта публічної адміністрації, а припиняється – з моменту його ліквідації (звільнення з посади).

Приватна особа в системі суб'єктів адміністративного права (*поняття*) – фізична або юридична особа, що діє від себе особисто, неофіційно та не має будь-яких владних повноважень.

Приватні особи в системі суб'єктів адміністративного права (*класифікація*): 1) фізичні особи: а) громадяни України, б) іноземці, в) особи без громадянства; г) фізичні особи-підприємці; 2) юридичні особи приватної форми власності (підприємства, установи, господарські товариства); 3) громадські об'єднання; 4) професійні спілки; 5) політичні партії; 6) органи самоорганізації населення; 7) релігійні організації.

Принцип верховенства права – полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації визнають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи приватних осіб та публічний інтерес суспільства.

Принципи адміністративного права (*поняття*) – найбільш загальні й стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Принципи адміністративного судочинства – основні засади організації діяльності адміністративного суду, які відбивають її специфіку і зміст; основні положення з питань здійснення правосуддя в адміністративних справах, закріплені в нормах адміністративно-процесуального права.

Принципи надання адміністративних послуг – основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності органів державної та місцевої влади щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Принципи належного врядування (*види*): принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування; принцип відкритості і прозорості; принцип доброчесності й етичної поведінки; принцип ефективності, компетентності і спроможності; принцип інноваційності та відкритості до змін; принцип сталості та довгострокової орієнтованості; принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності; принцип забезпечення соціальної згуртованості і підзвітності.

Принципи належного врядування (*сутність*) – полягають у тому, що вони реально виконуються на всіх рівнях публічного

адміністрування, дієво захищені від порушень – громадським контролем, виконавчим контролем системи органів юстиції, судовою владою та парламентським контролем.

Проведення перевірки як інструмент публічного адміністрування – засіб адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо обстеження підконтрольного об'єкта з метою з'ясовування дотримання приватними особами диспозицій заборонних норм, правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей, що здійснюються відповідно до наданої компетенції, ретельно прописаних підстав, предмета і процедурних дій, за допомогою планових і у виняткових випадках – позапланових перевірок, щоб не припустити з боку відповідних органів перевірки корупційних чи інших протиправних дій.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, у 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 й громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Процедура надання адміністративної послуги – встановлений законодавством порядок надання адміністративної послуги з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення. Процедура надання адміністративної послуги включає три стадії: 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення; 2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги; 3) видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Кожна стадія поділяється на відповідні етапи, які включають конкретні дії суб'єкта надання адміністративних послуг та/або ЦНАП.

Процедури за заявою особи – установлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що полягає в розгляді заяви особи та наданні компетентної відповіді впродовж визначеного терміну.

Процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності – установлений чинним законодавством порядок втручальної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що полягає в точному неухильному дотриманні порядку розгляду справ

щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

Публічна влада – здатність публічних суб'єктів впливати на суспільні відносини між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності на основі реалізації публічного інтересу.

Публічна інформація – відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, установлених законом.

Публічна служба (*у вузькому розумінні*) – діяльність на посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування з виконання функцій і завдань суспільного значення щодо надання приватним особам адміністративних послуг, що забезпечується застосуванням примусової сили держави.

Публічна служба (*у широкому розумінні*)– діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Публічне адміністрування (*види*): надання публічною адміністрацією адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності (за змістом); зовнішня та внутрішня організаційна адміністративна діяльність публічної адміністрації (за спрямуванням її владного впливу); втручальне, сприяльне та таке, що забезпечує адміністративні провадження (за юридичними наслідками для об'єктів адміністративного впливу).

Публічне адміністрування (*як форма реалізації публічної влади*) – адміністративна діяльність публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади та здійснюється виключно з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності.

Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій)

виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності.

Публічний інтерес (*за змістом*) – важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб цінності (потреби), які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації.

Публічний інтерес (*межі*) – негативно відмежовується від приватного інтересу; за сутністю – об'єктивні різноманітні цінності всього суспільства; за змістом – суб'єктивно визначені суб'єктом правотворчості в нормах адміністративного права цінності (потреби), обов'язок охороняти які покладено на суб'єктів публічної адміністрації.

Публічні послуги – послуги, які надаються органами державної та місцевої влади або іншими суб'єктами (підприємствами, установами, організаціями) за рахунок публічних коштів і під відповідальність публічної влади.

Реєстр адміністративних послуг – єдина інформаційна комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг.

Реєстраційні процедури – установлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, у ході якої здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта.

Розумний строк – найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Склад адміністративного правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі – є єдиним, формальним і спрощеним, під час притягнення власника транспортного засобу до адміністративної відповідальності за проступок, зафіксований в автоматичному режимі, суб'єкт публічної адміністрації (уповноважений підрозділу

Національної поліції) не розкладає його на об'єктивні й суб'єктивні складові, а формально-догматично: 1) фіксує порушення правил дорожнього руху транспортним засобом в автоматичному режимі; 2) установлює особу, за якою зареєстровано відповідний транспортний засіб; 3) виносить постанову про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху; 4) надсилає постанову фізичній або юридичній особі, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Способи відшкодування шкоди приватним особам, завданої суб'єктами публічної адміністрації (поняття) – виплата коштів потерпілій особі за рахунок державного чи місцевого бюджетів добровільно (за ініціативою винного суб'єкта публічної адміністрації) або через виконавче провадження відповідним розпорядником бюджетних коштів.

Стадії адміністративної процедури – послідовно взаємозамінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративної процедури.

Суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічних владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг.

Суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені надавати адміністративні послуги.

Суб'єкт публічної адміністрації (поняття) – суб'єкт владних повноважень, який здійснює публічне адміністрування: надає адміністративні послуги чи/та виконує виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність.

Суб'єкти публічної адміністрації (структура): 1) органи виконавчої влади; 2) суб'єкти місцевого самоврядування; 3) суб'єкти делегованих повноважень: а) громадські об'єднання; б) інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій.

Суб'єктивна сторона проступку – сукупність ознак, які характеризують суб'єктивне (психічне) ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння та його негативних наслідків, а саме – вина, мотив і мета правопорушення.

Суб'єктивні публічні права приватної особи – надана й гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки особи (суб'єкта), що забезпечена кореспондованим зобов'язанням іншого суб'єкта у правовідносинах публічного управління.

Судове рішення – акт правосуддя, що ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і згідно з конституційними засадами та принципами адміністративного судочинства є обов'язковим до виконання в Україні.

Судовий збір – збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видання судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених Законом України «Про судовий збір».

Технологічна картка адміністративної послуги – документ, у якому детально описується процедура надання конкретної адміністративної послуги від моменту отримання суб'єктом надання адміністративних послуг заяви щодо адміністративної послуги до видання результату суб'єктові звернення.

Ухвалення управлінських рішень – процес трансформації вимог різноманітних груп і громадян у прийнятні для суспільства засоби та методи регулювання соціальних відносин. Учасник адміністративної процедури – особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, й бере участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів.

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

Центр надання адміністративних послуг – постійний робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора через його взаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Юридичний склад адміністративного проступку фізичної особи – сукупність ознак єдності його об'єктивних і суб'єктивних

характеристик, які потрібні для визначення цього діяння правопорушенням (об'єкт проступку; об'єктивна сторона; суб'єкт проступку; суб'єктивна сторона).

Юридичний факт – це конкретна життєва обставина, з якою норма адміністративного права пов'язує виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Юридичні акти «м'якого права» – інституційні, рекомендаційні норми, які містяться у відповідних джерелах – документах міжнародних міжурядових організацій.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Розділ 1 **Глава І** **заг. ред.** **В. Галунька**	**Галунько Валентин Васильович**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії наук вищої освіти України, директор Науково-дослідного інституту публічного права; **Пєтков Сергій Валерійович**, доктор юридичних наук, професор, радник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; **Іванищук Андрій Анатолійович**, доктор юридичних наук, старший дослідник, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права; **Галунько Віра Миколаївна**, доктор юридичних наук, доцент, заступник начальника Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ; **Оксінь Віталій Юрійович**, кандидат юридичних наук, перший заступник директора Науково-дослідного інституту публічного права; **Савюк Марина Флорівна**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри професійних та спеціальних правових дисциплін Приватного вищого навчального закладу «Буковинський університет»; **Бойко В'ячеслав Петрович**, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права; **Кічмаренко Сергій Миколайович**, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права; **Глобенко Ігор Олександрович**, науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права; **Даниленко Анна Олександрівна**, науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права; **Левченко Діана Сергіївна**, науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права.

Розділ 2 Глава І заг. ред. К. Чижмарь, О. Лавриновича	**Чижмарь Катерина Іванівна**, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, директор Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України; **Лавринович Олександр Володимирович**, кандидат юридичних наук, доцент, директор Інституту теоретико-правових досліджень у сфері юстиції та інноваційних проектів; **Берлач Анатолій Іванович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; **Щавінський Віталій Романович**, доктор юридичних наук, заступник голови Київського окружного адміністративного суду; **Лаговський Володимир Миколайович**, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права; **Гавловський Ігор Анатолійович**, заступник директора Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України; **Руснак Леся Михайлівна**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри професійних та спеціальних правових дисциплін ПВНЗ «Буковинський університет».
Розділ 3 Глава І за ред. А. Манжули, В. Курила	**Манжула Андрій Анатолійович**, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри галузевого права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка; **Курило Володимир Іванович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії наук вищої освіти України, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів та природокористування України; **Діденко Сергій Володимирович**, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, директор Херсонського інституту Міжрегіональної академії управління персоналом; **Куркова Ксенія Миколаївна**, кандидат юридичних наук, завідувач відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт Науково-дослідного інституту публічного права;

	Мкртчян Роман Сейранович, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри правових дисциплін Херсонського інституту Міжрегіональної Академії управління персоналом; **Сердюк Євгеній Васильович**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна».
Розділ 4 Глава І за ред. Д. Журавльова, О. Дрозда	**Журавльов Дмитро Володимирович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, перший заступник директора Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України; **Дрозд Олексій Юрійович**, доктор юридичних наук, доцент, завідувач докторантури та аспірантури Національної академії внутрішніх справ; **Лазур Ярослав Володимирович**, доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Ужгородського національного університету; **Рогач Олександр Янович**, доктор юридичних наук, професор, проректор з науково-педагогічної роботи Ужгородського національного університету; **Соболь Євген Юрійович**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права, доктор юридичних наук Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка; **Зима Олександр Тарасович**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету України імені Ярослава Мудрого; **Костенко Інеса Володимирівна**, кандидат юридичних наук, старший дослідник, науковий співробітник Науково-дослідного інституту будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України; **Басс Вікторія Олександрівна**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ;

	Буглак Юрій Олександрович, кандидат юридичних наук, докторант Донецького юридичного інституту МВС України; **Куценко Володимир Дмитрович**, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права. **Шкарупа Костянтин Вікторович**, кандидат наук, доцент Академії прокуратури України.
Розділ 5 Глава І за ред. П. Діхтієвського	**Діхтієвський Петро Васильович**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії наук вищої освіти України, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; **Ващенко Юлія В'ячеславівна**, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; **Заярний Олег Анатолійович**, доктор юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; **Бучинська Анна Йосипівна**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства Житомирського національного Агроекологічного університету; **Орловська Ірина Григорівна**, кандидат юридичних наук, заступник директора Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна».
Розділ 6 Глава І заг ред. В. Галунька, О. Єщук	**Галунько Валентин Васильович**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії наук вищої освіти України, директор Науково-дослідного інституту публічного права; **Єщук Ольга Михайлівна**, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного і господарського права Херсонського державного університету; **Кузніченко Сергій Олександрович**, доктор юридичних наук, професор, перший проректор Одеського державного університету внутрішніх справ з навчально-методичної та наукової роботи, заслужений юрист Автономної Республіки Крим;

	Галіцина Наталя Вікторівна, доктор юридичних наук, професор, директор Бердянського інституту державного та муніципального управління Класичного приватного університету; **Карабін Тетяна Олександрівна**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету; **Кіндюк Борис Володимирович**, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України. **Легеза Юлія Олександрівна**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»; **Мацелик Тетяна Олександрівна**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарсько-правових дисциплін Університету Державної фіскальної служби України; **Пирожкова Юлія Володимирівна**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри кримінального права та правосуддя Запорізького Національного університету; **Біла Вікторія Русланівна**, кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника факультету підготовки, перепідготовки та кваліфікації працівників податкової міліції Університету Державної фіскальної служби України; **Зима Олександр Тарасович**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету України імені Ярослава Мудрого; **Коваль Анна Миколаївна**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін Університету економіки та права «КРОК»; **Соловйова Ольга Миколаївна**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого; **Сукманова Олена Валеріївна**, кандидат юридичних наук, здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

	Шарая Анна Анатоліївна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету.
Розділ 7 Глава І заг ред. С. Стеценка	**Стеценко Семен Григорович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, професор кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету; **Ковальчук Андрій Трохимович**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри правосуддя Державного університету інфраструктури і технологій; **Стеценко Валентина Юріївна**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри галузевих юридичних дисциплін Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова; **Джафарова Олена В'ячеславівна**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративної діяльності поліції Харківського національного університету внутрішніх справ; **Риженко Ірина Миколаївна**, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності Херсонського державного університету.
Розділ 8 Глава І заг ред. О. Буханевича	**Буханевич Олександр Миколайович**, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права; **Дембіцька Сусанна Леонідівна**, кандидат юридичних наук, асистент кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка».
Розділ 9 Глава І заг ред. Л. Коваленко	**Коваленко Лариса Павлівна**, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

	Пихтін Микола Порфирович, доктор юридичних наук, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права; **Циганок Сергій Васильович**, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права; **Васильченко Наталя Олександрівна**, аспірант Науково-дослідного інституту публічного права, суддя Новобузького районного суду Миколаївської області.
Книга I Глава II за ред. Н. Армаш	**Армаш Надія Олексіївна**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри господарського, повітряного та космічного права Навчально-наукового юридичного інституту Національного авіаційного університету; **Беззубов Дмитро Олександрович**, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного та адміністративного права доктор юридичних наук, Державного університету інфраструктури та технологій; **Гончарук Степан Тихонович**, кандидат юридичних наук професор, професор, кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету; **Гречанюк Сергій Костянтинович**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету; **Шопіна Ірина Миколаївна**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ; **Хамходера Олег Петрович**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»; **Марченкова Світлана Олександрівна**, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права.

Книга ІІ Глава ІІ за ред. О. Кузьменко	**Кузьменко Оксана Володимирівна,** доктор юридичних наук, професор, заступник директора Юридичного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»;
	Чорна Вікторія Григорівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії права Юридичного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»; **Климюк Олена Федорівна,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу Юридичного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»; **Кожура Людмила Олександрівна,** кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії та історії права Юридичного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана».
Глава ІІІ за ред. В. Кузьмишина	**Кузьмишин Віталій Миколайович,** кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, докторант Науково-дослідного інституту публічного права, Голова Сьомого апеляційного адміністративного суд; **Мілієнко Олена Анатоліївна,** кандидат юридичних наук, т.в.о. керівника апарату Сьомого апеляційного адміністративного суду, доцент кафедри теорії та історії держави і права та адміністративного права Донецького національного університету ім. Василя Стуса; **Яра Олена Сергіївна**, кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування **Присяжна Оксана Миколаївна**, начальник відділу узагальнення судової практики Сьомого апеляційного адміністративного суду; **Тополя Руслан Володимирович,** кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права.

ДОДАТОК

Витяг із Програми другого блоку єдиного фахового вступного випробування з адміністративного права України.

Затверджена Наказом Міністерства освіти і науки України 7.02.2018. № 115

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Когнітивні рівні охоплення:

Рівень А. Необхідний кваліфікаційний рівень «Знання».

Рівень В. Необхідний кваліфікаційний рівень «Знання», «Розуміння».

Рівень С. Необхідний кваліфікаційний рівень «Знання», «Розуміння», «Застосування».

Рівень D. Необхідний кваліфікаційний рівень «Знання», «Розуміння», «Застосування» та «Аналіз»/»Синтез»/»Оцінка».

№	Тема та її зміст	Питома вага, %	Рівень компетентності
1.	Адміністративне право як галузь публічного права	5	В
1.1.	*Основоположні категорії адміністративного права* Публічне адміністрування як одна з форм реалізації публічної влади. Види публічного адміністрування (забезпечувальне, сприяльне, втручальне). Суб'єкти публічного адміністрування. Публічний інтерес. Критерії відмежування публічного інтересу від приватного.		
1.2.	*Адміністративне право як складова публічного права* Призначення адміністративного права. Відносини, що складають предмет адміністративного права. Відмежування адміністративного права від цивільного права.		

1.3.	*Система адміністративного права* Загальне адміністративне право та його структура (принципи адміністративного права, суб'єктивні публічні права, суб'єкти публічного адміністрування, інструменти публічного адміністрування, адміністративні процедури, адміністративні послуги, позасудовий захист прав приватної особи). Особливе адміністративне право та його структура (службове право, адміністративне деліктне право, муніципальне, поліцейське, фінансове, міграційне, містобудівне та ін.).		
2.	Принципи адміністративного права	10	В
2.1.	*Поняття та значення принципів адміністративного права* Поняття принципів адміністративного права. Значення принципів адміністративного права (системоутворювальне значення, вплив на нормотворчу діяльність, значення для адміністративної та судової практики).		
2.2.	*Принцип верховенства права (правовладдя) в адміністративному праві* Значення принципу верховенства права (правовладдя) для регулювання адміністративних правовідносинах. Складові верховенства права (законність / правозгідність; юридична визначеність; запобігання зловживанню / надужиттю повноваженнями; рівність перед законом і недискримінація; доступ до правосуддя).		
2.3.	*Принципи «належного врядування»* Значення принципів належного врядування для регулювання адміністративних правовідносин. Принципи належного врядування (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).		
3.	Джерела адміністративного права	10	В
3.1.	*Суть та види джерел адміністративного права* Поняття джерел адміністративного права. Значення джерел адміністративного права. Система джерел адміністративного права.		

3.2.	*Національні джерела адміністративного права* Конституція України як основа побудови системи джерел адміністративного права. Законодавчі акти як джерела адміністративного права. Підзаконні нормативні акти як джерела адміністративного права.		
3.3.	*Міжнародні джерела адміністративного права* Міжнародні договори як джерела адміністративного права (Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод та ін.). Юридичні акти Європейського Союзу як джерела адміністративного права в контексті правотворчої діяльності. «М'яке право» у системі джерел адміністративного права.		
3.4.	*Рішення судових органів у системі джерел адміністративного права* Практика Європейського суду з прав людини як джерело адміністративного права. Рішення Конституційного Суду України в системі джерел адміністративного права. Рішення Верховного Суду як квазіджерело адміністративного права.		
3.5.	*Неформалізовані квазіджерела адміністративного права* Поняття, значення та види неформалізованих квазіджерел адміністративного права (норми моралі, адміністративна практика та юридична доктрина).		
3.6.	*Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права* Поняття та значення юридичної сили формалізованих джерел адміністративного права. Система формалізованих джерел адміністративного права за їх юридичною силою. Правила вирішення конкуренції норм, закріплених у формалізованих джерелах адміністративного права.		
4.	Суб'єкт публічного адміністрування (адміністративний орган) як суб'єкт адміністративного права	10	В
4.1.	*Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування*		
	Поняття «суб'єкт публічного адміністрування» (адміністративний орган). Ознаки суб'єкта публічного адміністрування.		

	Групи суб'єктів публічного адміністрування (органи державної влади, державні органи, які не належать до жодної з гілок державної влади; державні фонди та установи; органи влади автономного утворення (Автономної Республіки Крим); суб'єкти місцевого самоврядування; суб'єкти, яким делеговано окремі повноваження публічного адміністрування).		
4.2.	*Компетенція суб'єкта публічного адміністрування* Компетенція суб'єкта публічного адміністрування як сукупність адміністративних повноважень. Види адміністративних повноважень. Наділення адміністративними повноваженнями, делегування та передання адміністративних повноважень.		
4.3.	*Система органів виконавчої влади* Основні рівні органів виконавчої влади в Україні (вищі, центральні, місцеві). Кабінет Міністрів України, система центральних органів виконавчої влади (міністерства, служби, агентства та інспекції, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом), місцеві державні адміністрації. Законодавча основа їх діяльності. Класифікація органів виконавчої влади за різними критеріями (за обсягом і характером компетенції, за порядком вирішення питань, за спрямованістю компетенції, за територіальним обсягом повноважень). Порядок утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади.		
4.4.	*Суб'єкти місцевого самоврядування* Законодавча основа діяльності. Види суб'єктів місцевого самоврядування та їх призначення (територіальна громада; сільська, селищна, міська ради; сільський, селищний, міський голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; староста; районні та обласні ради; органи самоорганізації населення).		
4.5.	*Військово-цивільні адміністрації* Законодавча основа діяльності. Призначення військово-цивільних адміністрацій. Підстави формування, основні повноваження військово-цивільних адміністрацій.		

5.	Приватна особа як суб'єкт адміністративного права	10	С
5.1.	*Місце приватної особи в системі суб'єктів адміністративного права* Зміст поняття «приватна особа» в контексті адміністративного права. Види приватних осіб (громадяни, іноземці, особи без громадянства, фізичні особи-підприємці, підприємства, установи, організації тощо).		
5.2.	*Адміністративна правосуб'єктність приватної особи* Адміністративна правоздатність. Адміністративна дієздатність. Адміністративна деліктоздатність. Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи.		
5.3.	Сутність суб'єктивних публічних прав приватної особи. Окремі суб'єктивні публічні права та їх реалізація (право на участь в ухваленні рішень, право на звернення, на право на доступ до публічної інформації, право на свободу мирних зібрань, право на свободу об'єднань)		
5.4.	*Особливості об'єднання як суб'єкта адміністративного права* Законодавча основа організації та діяльності об'єднань. Адміністративна правосуб'єктність громадського об'єднання. Порядок створення та припинення діяльності об'єднання. Особливості окремих видів об'єднань (громадських організацій, зокрема молодіжних та дитячих, громадських спілок, політичних партій, професійних спілок, релігійних, благодійних організацій, організацій професійного самоврядування). Участь об'єднань у формуванні публічної політики та ухваленні рішень.		
6.	Інструменти публічного адміністрування	10	В
6.1.	Розуміння інструментів публічного адміністрування. Поняття інструменту публічного адміністрування. Види інструментів публічного адміністрування. Вибір належного інструменту.		
6.2.	*Нормативний акт як інструмент публічного адміністрування* Поняття, юридичне значення та ознаки нормативного акта суб'єкта публічного адміністрування. Види нормативних актів (за суб'єктами		

	видання, територіальним охопленням діяльності, за ознакою внутрішньої та зовнішньої спрямованості). Вимоги до нормативного акта. Порядок підготовки та ухвалення. Зміст і значення антикорупційної експертизи. Державна реєстрація нормативного акта. Процедура оприлюднення та набрання чинності. Підстави для визнання нормативного акта протиправним. Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час його підготовки та видання.		
6.3.	*Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування* Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного акта. Відмежування адміністративного акта від інших актів (документів) суб'єкта публічного адміністрування. Види адміністративних актів. Процедура видання адміністративного акта. Чинність акта (умови чинності, способи доведення до відома, припинення чинності). Виконання адміністративного акта. Поняття нікчемності адміністративного акта. Підстави визнання акта нікчемним.		
6.4	*Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування* Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору.		
	Види адміністративних договорів. Чинність адміністративного договору (умови чинності, припинення чинності). Поняття нікчемності адміністративного договору. Підстави визнання адміністративного договору нікчемним.		
6.5.	*План як інструмент публічного адміністрування* Поняття, юридичне значення та ознаки плану як інструменту публічного адміністрування. Сфера застосування планів. Види планів (за рівнем юридичної обов'язковості, за напрямком юридичного впливу, за змістом регулятивного впливу). Приклади застосування плану в різних сферах (генеральний план населеного пункту, детальний план території, план зонування території, бюджет як вид фінансового плану, концепція розвитку тощо).		

6.6.	*Фактична дія як інструмент публічного адміністрування* Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії як інструменту публічного адміністрування. Сфера застосування фактичних дій. Види фактичних дій (інформування населення, проведення перевірки, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів, адміністрування реєстрів тощо).		
6.7.	*Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні* Поняття адміністративного розсуду. Умови застосування адміністративного розсуду (наявність законодавчого уповноваження на адміністративний розсуд; оприлюднення норм, що уповноважують на адміністративний розсуд; достатність юридичної визначеності уповноважень на адміністративний розсуд; обов'язок дотримуватися мети уповноваження; обов'язок ретельно з'ясовувати обставини в справі; обов'язок дотримуватися принципу пропорційності; обов'язок дотримуватися принципу рівності; обов'язок дотримуватися критеріїв розсудливості; обов'язок мотивувати свої рішення).		
6.8.	*Використання електронного врядування в публічному адмініструванні* Поняття електронного врядування. Елементи електронного врядування. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд».		
7.	Адміністративна процедура	10	В
7.1.	*Розуміння адміністративної процедури* Поняття адміністративної процедури. Види адміністративної процедури (реєстраційні, дозвільні, інспекційні процедури, процедури щодо притягнення до відповідальності; процедури за заявою особи, процедури за службовим обов'язком).		
7.2.	*Принципи адміністративної процедури* Система принципів адміністративної процедури. Зміст окремих принципів адміністративної процедури (рівність перед законом, доступ до інформації, право на допомогу та представництво, право бути вислуханим, ефективність, оперативність (розумні строки), вмотивованість рішення, ефективний засіб захисту).		

7.3.	*Учасники адміністративної процедури* Адміністративний орган. Адресат (зокрема заявник). Заінтересовані особи. Представництво в адміністративній процедурі.		
7.4.	*Стадії адміністративної процедури* Ініціювання та початок провадження. Підготовка справи до розгляду. Розгляд і вирішення справи. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб. Перегляд адміністративного акта.		
8.	Адміністративна послуга	5	С
8.1.	*Поняття, ознаки та види адміністративних послуг* Поняття адміністративної послуги. Ознаки адміністративної послуги. Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері. Види адміністративних послуг.		
8.2.	*Суб'єкти відносин щодо надання адміністративних послуг* Суб'єкт звернення. Суб'єкт надання адміністративних послуг. Центри надання адміністративних послуг. Адміністратори.		
8.3.	*Порядок надання адміністративних послуг* Стадії процедури надання адміністративної послуги. Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір). Вимоги до якості надання адміністративних послуг.		
9.	Захист приватної особи у сфері публічного адміністрування	10	С
9.1.	*Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування* Види інструментів захисту особи та їх співвідношення між собою.		
9.2.	*Ініціювання особою перегляду рішення суб'єктом публічного адміністрування, який його ухвалив* Подання заяви про перегляд. Переговори. Медіація. Можливі наслідки перегляду. Переваги та недоліки цього інструменту.		

9.3.	Адміністративне оскарження		
	Підстави та порядок подання скарги. Предмет оскарження. Суб'єкти розгляду скарг. Процедура розгляду скарги. Можливі наслідки розгляду скарги. Переваги та недоліки цього інструменту.		
9.4.	*Захист особи з ініціативи суб'єкта публічного адміністрування* Випадки та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування може надати особі захист із власної ініціативи. Переваги та недоліки цього інструменту.		
9.5.	*Відшкодування шкоди* Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі. Способи відшкодування шкоди. Переваги та недоліки цього інструменту.		
9.6.	*Адміністративна юстиція як інструмент захисту прав особи* Завдання адміністративного судочинства. Система адміністративних судів. Принципи адміністративного судочинства. Юрисдикція адміністративних судів. Адміністративний позов та вимоги до нього. Способи судового захисту. Переваги та недоліки адміністративної юстиції як інструменту захисту особи.		
10.	Службове право	10	С
10.1.	*Публічна служба та публічні службовці* Поняття та сутність публічної служби. Відмінність публічної служби від інших видів трудової діяльності особи. Види публічної служби. Поняття публічного службовця. Класифікація публічних службовців. Посади публічної служби та їх категорії.		
10.2.	*Юридичний статус публічного службовця* Основи юридичного статусу публічного службовця. Обов'язки та права публічного службовця. Етика публічної служби. Матеріальне й соціальне забезпечення публічних службовців.		
10.3.	*Запобігання корупційним проявам у публічній службі* Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними.		

	Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Обмеження спільної роботи близьких осіб. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Правила етичної поведінки публічних службовців.		
	Фінансовий контроль щодо публічних службовців.		
10.4.	*Проходження публічної служби* Вступ на публічну службу. Службова кар'єра. Припинення публічної служби. Особливості проходження державної служби. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування.		
10.5.	*Дисциплінарна та матеріальна відповідальність публічних службовців* Підстави для притягнення до відповідальності. Порядок притягнення до відповідальності. Система дисциплінарних стягнень і принципи їх застосування. Засоби юридичного захисту публічних службовців.		
11.	Адміністративне деліктне право	10	С
11.1.	*Адміністративний проступок і адміністративна відповідальність* Поняття адміністративного проступку. Ознаки адміністративного проступку (діяння, суспільна шкідливість, протиправність, винність, караність). Відмежування адміністративного проступку від кримінального правопорушення. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності. Ознаки адміністративної відповідальності. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів відповідальності. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб. Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності.		
11.2.	*Юридичний склад адміністративного проступку* Поняття юридичного складу правопорушення. Юридичний склад адміністративного проступку (об'єкт, суб'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона).		

11.2.	Особливості юридичного складу адміністративного правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі.		
11.3.	*Заходи адміністративної відповідальності* Поняття адміністративного стягнення. Система й види адміністративних стягнень. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних проступків. Загальні правила накладення адміністративних стягнень.		
11.4.	*Провадження в справі про адміністративний проступок* Стадії провадження в справі про адміністративний проступок. Звичайне провадження. Спрощене провадження. Складання протоколу в справі про адміністративне правопорушення. Органи та посадові особи, уповноважені складати протокол. Випадки, коли протокол у справі про адміністративне правопорушення не складається. Розгляд справи про адміністративний проступок. Органи та посадові особи, уповноважені розглядати справу про адміністративний проступок. Основні етапи розгляду справи про адміністративний поступок (підготовка справи, аналіз зібраних матеріалів, прийняття постанови, доведення постанови до відома). Особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Оскарження й перегляд постанови в справі про адміністративний проступок. Порядок і строк оскарження постанови. Результати перегляду. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.		

Навчальне видання

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ. ПОВНИЙ КУРС

Видання друге

Підручник

Українською мовою

Редакційна колегія:
В. Галунько (голова), Н. Армаш (заступник голови),
О. Єщук (секретар), В. Курило, С. Пєтков.

Редактор: В. Демченко

Верстка – Н. Ковальчук

Підписано до друку 09.01.2019 р. Формат 60х90/16.
Папір офсетний. Гарнітура Cambria. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 25,93. Тираж 1000. Замовлення № 2502п-102.
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво та друк: «ОЛДІ-ПЛЮС»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
E-mail: office@oldiplus.com
Свід. ДК No 6532 від 13.12.2018 р.

Scientific publication

ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE. FULL COURSE

Second edition

Textbook

In Ukrainian

Editorial Board:
Valentyn Halunko (director), Nadiia Armash (deputy director),
Olga Yeshchuk (secretary), Volodymyr Kurylo, Serhii Pietkov

Editor: Volodymyr Demchenko

Imposing – N.M. Kovalchuk

Passed for printing: 09.01.2019. Format: 60x90/16.
Offset paper. Cambria Typeface. Digital printing.
Conventional printed sheets 60,45. Print run 1000 copies.
Order № 2502п-102.
For agreed price. Printed from finished layout.

Publisher and printing house: "OLDI-PLUS"
73034, Kherson, Parovozna Street, 46-a
E-mail: office@oldiplus.com
Cert. ДК No 6532 on 13.12.2018