Академія адміністративно-правових наук
Науково-дослідний інститут публічного права

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ. ПОВНИЙ КУРС

ПІДРУЧНИК

Видання третє

ЮРІДИЧНА ПЛЮС
2020

ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE. FULL COURSE

TEXTBOOK

Third edition

OLDI PLUS
2020

УДК 342.951:351.813(477)
А19

Рекомендовано до друку
Правлінням Академії адміністративно-правових наук
(протокол № 1 від 17 березня 2020 р.)
Вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 3 від 18 березня 2020 р.)

Авторський колектив
Валентин Галунько, Тетяна Коломоєць, Оксана Кузьменко, Петро Діхтієвський, Анатолій Комзюк, Семен Стеценко, Надія Армаш, Дмитро Беззубов, Анатолій Берлач, Вікторія Біла, В'ячеслав Бойко, Андрій Бойчук, Юрій Буглак, Олександр Буханевич, Анна Бучинська, Вікторія Васильківська, Наталя Васильченко, Ганна Васіна, Юлія Ващенко, Наталя Галіцина, Андрій Галунько, Віра Галунько, Ігор Глобенко, Степан Гончарук, Сергій Гречанюк, Олена Гулак, Анна Даниленко, Сусанна Дембіцька, Олена Джафарова, Сергій Діденко, Петро Діхтієвський, Олексій Дрозд, Дмитро Журавльов, Олег Заярний, Олександр Зима, Артур Замрига, Андрій Іванищук, Тетяна Карабін, Борис Кіндюк, Сергій Кічмаренко, Лариса Коваленко, Анна Коваль, Андрій Ковальчук, Людмила Кожура, Олена Коротун, Людмила Корнута, Сергій Короєд, Інеса Костенко, Сергій Кузніченко, Віталій Кузьмишин, Володимир Курило, Ксенія Куркова, Володимир Куценко, Олександр Лавринович, Ярослав Лазур, Діана Левченко, Юлія Легеза, Михайло Лошицький, Андрій Манжула, Олеся Марченко, Світлана Марченкова, Тетяна Мацелик, Олена Мілієнко, Роман Мкртчян, Сергій Мосьондз, Віталій Оксінь, Ірина Орловська, Сергій Пєтков , Юлія Пирожкова, Микола Пихтін, Світлана Попова, Алла Полочення, Ольга Правоторова, Ірина Риженко, Олександр Рогач, Леся Руснак, Марина Савюк, Олена Салманова, Роман Саунін, Олександр Світличний, Євгеній Сердюк, Сергій Слюсаренко, Євген Соболь, Ольга Соловйова, Ірина Сопілко, Лариса Сорока, Валентина Стеценко, Руслан Тополя, Олена Улютіна, Олег Хамходера, Надія Христинченко, Сергій Циганок, Катерина Чижмарь, Вікторія Чорна, Анна Шарая, Шопіна Ірина, Олена Яра.

Рецензенти:

Олександр Бандурка – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, заслужений юрист АР Крим, академік Національної академії правових наук України;
Роман Мельник – доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН;
Павло Лютіков – доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН

А19 **Адміністративне право України. Повний курс** : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. – Видання третє. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. – 584 с.

ISBN 978-966-289-367-0

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

Підручник може бути використано студентами в освітньому процесі, аспірантами, викладачами навчальних закладів, науковцями, членами уряду України та іншими посадовими особами органів публічної влади, народними депутатами, 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 978-966-289-367-0

© Колектив авторів, 2020
© НДІПП, 2020

UDC 342.951:351.813(477)
A19

Recommended for publishing by Academy of Administrative Law
(Protocol № 1 of March 17,2020)
by Academic Council of the Scientific Institute of Public Law
(Protocol № 3 of 18 March,2020)

The Authors Team:
Valentyn Halunko, Tetiana Kolomoiets, Oksana Kuzmenko et al.

Reviewers:

Oleksandr Bandurka – Doctor of Law, Professor, Merited Lawyer of Ukraine, Merited Lawyer of the Autonomous Republic of Crimea, Academician of National Academy of Legal Sciences of Ukraine;

Roman Melnyk – Doctor of Law, Professor, Academician of National Academy of Legal Sciences;

Pavlo Liutikov – Doctor of Law, Professor, Academician of National Academy of Legal Sciences.

A19 **Administrative law of Ukraine. Full course**: textbook / V. Halunko, P. Dikhtiievskyi, O. Kuzmenko et al. ; in a row. V. Halunka, O. Pravotorovoi. – Third edition. – Kherson : OLDI-PLUS, 2020. – 584 p.

ISBN 978-966-289-367-0

This book reveals a full course of administrative law based on the same name field of public law. The book is built 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 specialty 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 license.

УДК 342.951:351.813(477)

ISBN 978-966-289-367-0

© The Authors Team, 2020
© RIPL, 2020

ЗМІСТ

Глава І
ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

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 . . . **21**

1.1.3. Публічний інтерес . . . **23**

1.2. Адміністративне право як складова публічного права . . . **24**

1.2.1. Призначення (мета і завдання) адміністративного права . . . **24**

1.2.2. Предмет адміністративного права . . . **26**

1.2.3. Адміністративно-правові відносини . . . **27**

1.2.3.1. Відносини, що складають предмет адміністративного права України . . . **34**

1.2.4. Адміністративне право як галузь, наука та навчальна дисципліна . . . **34**

1.2.5. Відмежування адміністративного права від цивільного права . . . **36**

1.3. Взаємодія адміністративного права України та європейського адміністративного права . . . **38**

1.4. Система адміністративного права України . . . **40**

Розділ 2
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА . . . **45**

2.1. Поняття та значення принципів адміністративного права . . . **45**

2.2. Принцип верховенства права в адміністративному праві . . . **46**

2.2.1. Принцип законності в адміністративному праві . . . **49**

2.3. Принципи належного врядування . . . **50**

2.3.1. Основні принципи належного врядування . . . **52**

2.3.1.1. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування . . . **52**

2.3.1.2. Принцип відкритості й прозорості **53**
2.3.1.3. Принцип доброчесності й етичної поведінки **54**
2.3.1.4. Принципи ефективності, компетентності й спроможності **55**
2.3.1.5. Принцип інноваційності та відкритості до змін **55**
2.3.1.6. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості **55**
2.3.1.7. Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності **56**
2.3.1.8. Принципи забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності **57**

Розділ 3
ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, ... **59**
3.1. Поняття та види джерел адміністративного права **59**
3.1.1. Система джерел адміністративного права **59**
3.1.2. Значення джерел адміністративного права **60**
3.2. Національні джерела адміністративного права **61**
3.2.1. Конституція України як основне джерело адміністративного права **61**
3.2.2. Законодавчі акти (нормативно-правові) як джерела адміністративного права **62**
3.2.3. Закони як джерела адміністративного права **63**
3.2.4. Підзаконні нормативні акти (нормативні правові) як джерела адміністративного права **64**
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 **72**

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 і структура 86

4.2.2. Повноваження суб'єктів публічного адміністрування 88

4.2.3. Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень 91

4.3. Роль Президента України в системі виконавчої влади 94

4.4. Система органів виконавчої влади 96

4.4.1. Рівні органів виконавчої влади 97

4.4.1.1. Кабінет Міністрів України 98

4.4.1.2. Система центральних органів виконавчої влади 101

4.4.1.2.1. Міністерства 104

4.4.1.2.2. Інші центральні органи виконавчої влади 108

4.4.1.2.3. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом 112

4.4.2. Місцеві державні адміністрації 114

4.4.3. Порядок утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади 117

4.4.4. Військово-цивільні адміністрації 117

4.5. Суб'єкти місцевого самоврядування 122

Розділ 5
ПРИВАТНА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА . . . **130**
5.1. Місце приватної особи в системі суб'єктів адміністративного права . . . **130**
5.1.1. Види приватних осіб . . . **132**
5.1.1.1. Громадяни України . . . **132**
5.1.1.2. Іноземці, особи без громадянства . . . **135**
5.1.1.3. Фізичні особи-підприємці . . . **139**
5.1.1.4. Підприємства, установи, організації як суб'єкти адміністративного права . . . **140**
5.2. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи . . . **143**
5.2.1. Адміністративна правоздатність . . . **143**
5.2.2. Адміністративна дієздатність . . . **144**
5.2.3. Адміністративна деліктоздатність . . . **145**
5.2.4. Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи . . . **146**
5.3. Суб'єктивне публічне право . . . **148**
5.3.1. Сутність суб'єктивних публічних прав приватної особи . . . **148**
5.3.2. Окремі суб'єктивні публічні права та їх реалізація . . . **149**
5.3.2.1. Право на участь в ухваленні рішень . . . **151**
5.3.2.2. Право на звернення . . . **153**
5.3.2.3. Право на доступ до публічної інформації . . . **161**
5.3.2.4. Право на свободу мирних зібрань . . . **169**
5.3.2.5. Право на свободу об'єднань . . . **171**

Розділ 6
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ . . . **174**
6.1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг . . . **174**
6.1.1. Поняття адміністративної послуги . . . **174**
6.1.2. Ознаки адміністративної послуги . . . **176**
6.1.3. Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері . . . **177**
6.1.4. Види адміністративних послуг . . . **179**
6.1.5. Принципи надання адміністративних послуг . . . **180**
6.2. Суб'єкти відносин щодо надання адміністративних послуг . . . **183**

6.2.1. Суб'єкт звернення . . . 183
6.2.2. Суб'єкт надання адміністративних послуг . . . 185
6.2.3. Центри надання адміністративних послуг . . . 191
6.2.4. Адміністратори . . . 193
6.3. Порядок надання адміністративних послуг . . . 195
6.3.1. Стадії процедури надання адміністративної послуги . . . 195
6.3.2. Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг . . . 199
6.3.3. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) . . . 200
6.3.4. Вимоги до якості надання адміністративних послуг . . . 203

Розділ 7
ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ . . . 208
7.1. Поняття інструмента публічного адміністрування . . . 208
7.1.1. Види інструментів публічного адміністрування . . . 209
7.1.2. Вибір інструмента публічного адміністрування . . . 211
7.2. Форми публічного адміністрування . . . 212
7.2.1. Нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування . . . 212
7.2.2. Види нормативно-правових актів . . . 213
7.2.3. Вимоги до нормативно-правового акта . . . 215
7.2.4. Порядок підготовки та ухвалення нормативно-правового акта . . . 215
7.2.5. Підготовка проєкту нормативного акта . . . 216
7.2.6. Зміст і значення антикорупційної експертизи нормативно-правового акта . . . 217
7.2.7. Державна реєстрація нормативно-правового акта . . . 218
7.2.8. Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативним актом . . . 219
7.2.9. Підстави для визнання нормативного акта протиправним . . . 220
7.2.10. Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час підготовки та видання акта . . . 222
7.3. Індивідуальний (адміністративний) акт як інструмент публічного адміністрування . . . 222
7.3.1. Види індивідуальних актів . . . 224

7.3.2. Процедура ухвалення (видання) індивідуальних актів . . . 227
7.3.3. Чинність індивідуального акта . . . 229
7.3.4. Нікчемність адміністративного акта . . . 230
7.4. Адміністративний договір . . . 231
7.4.1. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору . . . 231
7.4.2. Види адміністративних договорів . . . 233
7.4.3. Укладання адміністративних договорів . . . 235
7.4.4. Чинність адміністративного договору . . . 237
7.4.5. Нікчемність адміністративного договору . . . 238
7.4.6. Підстави визнання адміністративного договору нікчемним . . . 239
7.5. Учинення інших юридично значущих адміністративних дій . . . 240
7.6. Здійснення матеріально-технічних операцій . . . 241
7.7. План як інструмент публічного адміністрування . . . 242
7.7.1. Поняття, юридичне значення та ознаки плану . . . 242
7.7.2. Сфера застосування планів . . . 245
7.7.3. Види планів . . . 245
7.8. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування . . . 247
7.8.1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії . . . 247
7.8.2. Сфера застосування фактичних дій . . . 248
7.8.3. Основні види фактичних дій . . . 248
7.8.3.1. Інформування населення . . . 249
7.8.3.2. Проведення перевірки . . . 249
7.8.3.3. Здійснення моніторингу як інструмент публічного адміністрування . . . 250
7.8.3.4. Надання довідок . . . 251
7.8.3.5. Виплата грошових коштів . . . 252
7.8.3.6. Адміністрування реєстрів . . . 252
7.9. Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні . . . 253
7.9.1. Умови застосування адміністративного розсуду . . . 255
7.10. Заходи адміністративного примусу . . . 257
7.10.1. Поняття адміністративного примусу . . . 257

7.10.2. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації 260
7.10.3. Заходи адміністративного припинення 264
7.10.4. Адміністративні стягнення 271
7.11. Адміністративно-правові режими 272
7.11.1. Поняття та класифікація адміністративно-правових режимів 273
7.11.2. Надзвичайні адміністративно-правові режими 275
7.12. Контроль та нагляд 278
7.12.1. Адміністративний (публічний) контроль 278
7.12.2. Адміністративний нагляд 280
7.13. Електронне врядування 281
7.13.1. Поняття електронного врядування 281
7.13.2. Елементи електронного врядування 283
7.13.3. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд» 287

Розділ 8
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА 291
8.1. Розуміння адміністративної процедури 291
8.1.1. Поняття та ознаки адміністративної процедури 291
8.2. Види адміністративних процедур 292
8.2.1. Реєстраційні процедури 294
8.2.2. Дозвільні процедури 295
8.2.3. Інспекційні процедури 296
8.2.4. Процедури притягнення до адміністративної відповідальності 297
8.3. Принципи адміністративної процедури 298
8.3.1. Система принципів адміністративної процедури. Загальні принципи адміністративної процедури 298
8.3.2. Зміст спеціальних принципів адміністративної процедури 300
8.4. Учасники адміністративної процедури 304
8.4.1. Адміністративний орган 305

8.4.2. Адресат (зокрема заявник) адміністративної процедури . . . 306
8.4.3. Заінтересовані особи . . . 308
8.4.4. Представництво в адміністративній процедурі . . . 309
8.5. Стадії адміністративної процедури. Ініціювання та початок провадження . . . 310
8.5.1. Підготовка справи до розгляду . . . 311
8.5.2. Розгляд і вирішення справи . . . 312
8.5.3. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів й заінтересованих осіб . . . 313
8.5.4. Перегляд адміністративного акта . . . 314

Розділ 9
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ . . . 318
9.1. Поняття інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування . . . 318
9.1.1. Види інструментів захисту особи та їх співвідношення між собою . . . 319
9.2. Медіація як альтернативний спосіб вирішення адміністративних спорів . . . 321
9.3. Поняття адміністративного оскарження . . . 326
9.3.1. Підстави та порядок подання скарги . . . 327
9.3.2. Предмет адміністративного оскарження . . . 328
9.3.3. Суб'єкти адміністративного осадження . . . 329
9.3.4. Процедура розгляду та вирішення справи за скаргою . . . 329
9.3.5. Можливі наслідки розгляду скарги . . . 331
9.4. Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам . . . 332
9.4.1. Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі . . . 336
9.4.2. Способи відшкодування шкоди . . . 337

Глава II
ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Книга I
СЛУЖБОВЕ ПРАВО

Розділ 1
ПУБЛІЧНА СЛУЖБА **340**
1.1. Поняття та види публічної служби **340**
1.2. Поняття і сутність державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як основних різновидів публічної служби **351**

Розділ 2
ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ **358**
2.1. Поняття державного службовця. Посади державної служби та їх категорії **358**
2.2. Обов'язки та права державного службовця **362**
2.3. Вступ на державну службу. Проходження державної служби і службова кар'єра **365**
2.4. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця **374**
2.5. Матеріальне й соціальне забезпечення державного службовця **378**
2.6. Припинення державної служби **381**

Розділ 3
ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБОВЦЯ В ОРГАНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ **384**
3.1. Поняття службовця в органі місцевого самоврядування. Посади в органах місцевого самоврядування та їх категорії **384**
3.2. Обов'язки та права службовця в органі місцевого самоврядування **388**
3.3. Вступ на службу в органі місцевого самоврядування. Проходження служби в органі місцевого самоврядування і службова кар'єра **391**

3.4. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність службовця в органі місцевого самоврядування **398**

3.5. Матеріальне й соціальне забезпечення службовця в органі місцевого самоврядування **400**

3.6. Припинення служби в органі місцевого самоврядування **402**

Розділ 4
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ **405**

4.1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища **405**

4.2. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними **408**

4.3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності **414**

4.4. Інші антикорупційні обмеження для публічних службовців **418**

4.5. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів **422**

4.6. Правила етичної поведінки публічних службовців **426**

4.7. Фінансовий контроль щодо публічних службовців **432**

Розділ 5
ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ **439**

5.1. Проходження державної служби **440**

5.2. Вступ на державну службу **440**

5.3. Службова кар'єра **446**

5.4. Припинення державної служби **449**

5.5. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування **452**

Розділ 6
ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ **458**

6.1. Підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців **458**

6.2. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності **459**

6.3. Система дисциплінарних стягнень та принципи їх застосування **461**

6.4. Матеріальна відповідальність державних службовців . . . **464**

КНИГА II
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

Розділ 1
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ **466**

1.1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності . . . **466**

1.2. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності **470**

1.3. Принципи адміністративної відповідальності **473**

1.4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами **474**

1.5. Адміністративна відповідальність юридичних осіб **478**

Розділ 2
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ **483**

2.1. Поняття адміністративного правопорушення **483**

2.2. Ознаки адміністративного правопорушення **483**

2.3. Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення **485**

2.4. Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення **488**

Розділ 3
ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ **491**

3.1. Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення **491**

3.2. Структура юридичного складу адміністративного правопорушення **491**

3.3. Види юридичних складів адміністративного правопорушення **497**

Розділ 4
ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ **501**

4.1. Поняття адміністративного стягнення **501**

4.2. Види адміністративних стягнень **501**

4.3. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень **508**

4.4. Загальні правила накладення адміністративних стягнень **509**

Розділ 5
ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ **513**

5.1. Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення **513**

5.2. Докази у справах про адміністративні правопорушення **514**

5.3. Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення **515**

5.4. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення **520**

5.5. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення **525**

СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ **528**

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ **561**

ДОДАТОК **573**

Глава І
ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

РОЗДІЛ 1
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА[1]

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 державно-правову дійсність. На сьогодні майже не залишилося людей, які живуть поза межами цих феноменів. Тим самим держава і право характеризуються прогресивністю, в іншому разі вони б не утвердилися на всій території Землі та не охопили би своїм впливом усіх людей.

До основних ознак держави належать:

1) територія, що визнана світовою спільнотою;
2) люди, які пов'язані з державою громадянством (підданством);
3) публічна влада;
4) норми права;
5) податки;
6) державний примус, який може застосовуватися публічною владою для захисту від порушень норм права чи несплати податків;
7) 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;

[1] За загальною редакцією **Валентина Галунька**.

- здійснюється спеціальним апаратом, відокремленим від суспільства, для керівництва ним із застосуванням різних владних методів (заохочення, переконання і примусу);
- відзначається 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.

Важливо пам'ятати, що публічна влада ширша за змістом за державну, оскільки публічні суб'єкти – це органи державної влади й 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 з метою реалізації публічного інтересу[3].

Згідно з принципом розподілу влад і конституційних норм державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову[4].

Зовнішньою формою реалізації державної влади є:

- для законодавчої влади – законотворчість;
- для виконавчої влади – **публічне адміністрування**;
- для судової влади – правосуддя[5].

У цій тріаді ми виділяємо виконавчу владу, що реалізує свої завдання (функції) на основі норм адміністративного права.

Сутністю виконавчої влади є:

1) реалізація та виконання законів на території всієї держави;

---

[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] Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

[4] Ст. 6 Конституції України.

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

2) публічне забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) публічне адміністрування в різних сферах суспільного життя – соціально-культурній, адміністративно-політичній, фінансово-економічній та ін.;

4) сприяння задоволенню життєвих потреб населення, коли забезпечити їх за рахунок приватної ініціативи неможливо.

Тим самим, зовнішнім виразом реалізації юридичної діяльності виконавчої влади є **публічне адміністрування.**

Приклад: у процесі здійснення публічного адміністрування Кабінет Міністрів України здійснює виконання Конституції та законів України, уживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, щодо створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості та ін.[1].

Французькі вчені-юристи 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[2]. Класик континентального адміністративного права О. Маєр доводить, що публічне адміністрування полягає в діяльності суб'єктів публічної адміністрації з виконання виконавчих функцій. При цьому він відмежовує від такої діяльності здійснення виконавчою владою політичних функцій[3]. Іспанські вчені доводять, що спроба виділити абстрактну державну функцію публічного адміністрування і побудувати на її основі предмет адміністративного права була однією з найдовших в історії іспанської науки, а також однією з найбільш марних. Утома від цих тривалих діалектичних зусиль виявилася в дивовижній остаточній формулі негативного визначення: публічним адмініструванням стала вважатися будь-яка діяльність держави, окрім законодавчої, судової та кримінальної процесуальної [4].

Отже, публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується:

---

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

2 Le Droit Administratif. URL : http://static.luiss.it/erasmuslaw/francia/amm_intro.htm

3 Mayer Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1. Leipzig, 1895. URL : http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/mayer_verwaltungsrecht01_1895

4 Eduardo García De Enterría. Curso De Derecho Administrativo. Decimoquinta Edición. Editor: Thomson Reuters (Legal) Limited / Civitas, 2011. El Libro Tiene 872 Página.

1) зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади;

2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації;

3) здійснюється виключно з метою задоволення публічного інтересу;

4) негативно відмежовується від:

- *законодавчої діяльності;*
- *здійснення правосуддя та кримінальної процесуальної діяльності;*
- *політичної діяльності;*
- *діяльності, спрямованої на задоволення приватних інтересів.*

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[1]**.**

1.1.1.1. Види публічного адміністрування

За змістом види публічного адміністрування поділяються на такі:

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

Приклад: *центри надання адміністративних послуг надають фізичним і юридичним особам понад двісті адміністративних послуг за системою єдиного вікна*[2]*.*

2. Здійснення виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності, у процесі якої публічна адміністрація здійснює

---

[1] Термін **публічне адміністрування** (анг. Public administration) відображає людиноцентристське спрямування адміністративного права України. У теорії та практиці адміністративного права минулої епохи використовувалася категорія «державне управління» як наслідок ідеологічно заангажованого перекладу цього терміна з документів ООН російською мовою та подальшого запозичення цієї російськомовної кальки в адміністративне право України. На жаль, категорія «державне управління» продовжує вживатися в чинній вітчизняній 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».

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[1].

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.

Отже, основними видами публічного адміністрування є:

1) надання публічною адміністрацією адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності – за змістом;

2) зовнішня та внутрішня організаційна діяльність публічної адміністрації – за спрямуванням владного впливу;

3) втручальне, сприяльне та забезпечувальне адміністрування – за юридичними наслідками[2].

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 корпоративного інтересу. Це постійна проблема – схильність влади до зловживань.

---

1 Про Національну поліцію : Закон від 02:07.2015; КУпАП.

2 Мельник Р. Зазнач. праця.

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 *постійного тиску громадськості й засобів масової інформації на чиновників*.

Універсальним винаходом для запобігання зловживанням із боку публічної влади є цивільне право: парламент установлює закони, а їх виконання покладається на приватних осіб, які без участі суб'єктів публічної адміністрації вирішують свої питання. В ідеальній конструкції цивільне право взагалі виключає існування такого інституту, як «публічна адміністрація». Немає публічної адміністрації – немає зловживань, немає бюрократії, ніхто не заважає жити.

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

До суб'єктів публічної адміністрації належать:

1) органи виконавчої влади;
2) суб'єкти місцевого самоврядування;
3) суб'єкти делегованих повноважень:
   3.1) громадські об'єднання в забезпеченні публічного інтересу[1];
   3.2) інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій[2].

Крім основних, для яких публічне адміністрування є головним видом діяльності, існують й ***інші суб'єкти публічного адміністрування***, 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 громадян-

[1] *Приклад: при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування діють громадські ради, утворені для контролю та оцінювання ефективності роботи суб'єктів публічної адміністрації.*

[2] *Приклад: приватні станції технічного обслуговування, які отримали від держави відповідні ліцензії, здійснюють обов'язковий державний технічний контроль транспортних засобів.*

ства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні[1];

– 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, місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень під час здійснення виконавчих функцій.

1.1.3. Публічний інтерес

Публічний інтерес, який забезпечує публічна адміністрація, у своїй сукупності є невід'ємним чинником адміністративного права. Він є одним із найбільш складних для розуміння в адміністративному праві[2], адже:

по-перше, сутність публічно-правових відносин є суб'єктивно-об'єктивною[3] – 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[4], коли множина приватних інтересів на певному етапі, 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[5].

Тим самим межа між приватним і публічним інтересом є розмитою, її важко описати просто й за допомогою одного критерію. А. Єлістратов доводить, що змістом адміністративно-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

---

1 Ст. 106 Конституції України.

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

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

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

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

не відповідати інтересам значної частини населення. Проте в будь-якому разі вимоги публічної влади, які висуваються до приватних осіб, мають мати за мету досягнення загального блага[1].

Серед учених розповсюдженим також є погляд, що зміст публічного інтересу пов'язаний із суб'єктивною волею законодавця, закріпленою в нормах адміністративного права[2]. Захист приватного інтересу відбувається за ініціативи самого суб'єкта інтересу через подання цивільного позову, а захист публічного інтересу – за ініціативи або безпосередньо здійснюється суб'єктом публічної адміністрації[3].

Загалом публічний інтерес можна описати:

1) ***негативно*** – як відмежування його від приватного інтересу;

2) ***за сутністю*** – як об'єктивні різноманітні цінності всього суспільства[4];

3) ***за змістом*** – як визначені законодавцем у нормах адміністративного права цінності (інтереси), обов'язок забезпечувати які покладено на публічну адміністрацію.

Отже, публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб цінності (потреби), які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією[5].

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 важливі суспільні відносини, які б не врегульовувалися певною мірою нормами адміністративного права.

---

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

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

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

4 Джон Локк визначив, що життя, свободу, здоров'я, відсутність тілесних покарань, право володіння грошима, землею та ін. є громадянськими інтересами.

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

Відповідно одним із перших питань, на яке треба дати відповідь, є визначення ролі адміністративного права у правовій системі. 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;
- було мінімізовано корупційні та інші випадки зловживань у діяльності публічної адміністрації.

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 й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

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

- ***конкретизація прав і свобод приватних осіб***, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації, як реалізація конституційної формули щодо утвердження прав і свобод людини[1]. Це здійснюється в законах України та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають обов'язки / 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

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

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 – напр., 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. Напр., Верховна рада Україна через відповідний Закон закріпила адміністративну процедуру щодо стратегічного екологічного оцінювання[1];

➢ ***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*** [2].

Приклад: 2014 року чинний КУпАП було доповнено главою 13-А «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 ЄС, призводить до уточнення, доповнення та зміни завдань адміністративного права.

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.

---

1 Про стратегічну екологічну оцінку. Закон від 20.03.2018. № 2354-VII.

2 Мельник Р. Зазнач. праця.

Основною приватно-правових відносин є цивільне право, а публічно-правових – адміністративне право. Предмет правового регулювання визначає: що регулюється правом?

На зорі становлення адміністративного права України А. Єлістратов визначав, що предметом адміністративного права є відносини між правлячою владою й особами. Вчення про публічно-правові відносини і способи захисту публічного права складають предмет науки адміністративного права[1].

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

Предметний обсяг адміністративного права України окреслюється такими його складовими:

1) відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням публічною адміністрацією прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг;

2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації щодо здійснення виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності:

2.1) у процесі виконавчої діяльності публічна адміністрація забезпечує публічне виконання законів на території всієї держави;

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

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

1.2.3. Адміністративно-правові відносини

У будь-якому суспільстві існують різноманітні відносини між окремими особами та різними об'єднаннями людей. Усі вони до певної

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

міри упорядковані, організовані, значна частина з них регулюється нормами права. Головне призначення норм права – бути регулятором суспільних відносин. Регулюючи певні 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 адміністративних правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічного владного характеру.

Іншими словами, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративного правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що така норма від імені держави визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається «спілкування». Ці правила формулюються у формі 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 уважав, що норми адміністративного права регулюють публічно-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, із 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 уважатись 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].

[1] Єлістратов А. Зазнач. праця.

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

Приклад: національні заповідники, державні або такі, що мають стратегічне значення, підприємства, радіоактивні та інші небезпечні речо-

вини; 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.

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.

Приклад: наряд патрульної поліції 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.

Отже, об'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, а також діяння суб'єктів адміністративного права, 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 правоможності суб'єктів). У юридичній літературі це отримало назву «зміст адміністративно-правових відносин».

Зміст адміністративно-правових відносин – це сукупність суб'єктивних публічних прав (публічної правоможності) 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 адміністративним 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 інституцій. 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 – це складне явище, що включає в себе певні повноваження:

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 порушує законодавство 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 беруть участь два суб'єкти публічної адміністрації, – це сукупність в адміністративно-правових відносинах адміністративних прав і публічних 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.

Юридичний обов'язок в адміністративному праві налічує чотири основні компоненти:

1) обов'язок здійснювати певні дії чи утримуватися від них (напр., 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 (напр., 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 публічного адміністрування – забезпечити виникнення, зміну чи припинення

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

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 (напр., 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;
   - бездіяльність – пасивна поведінка суб'єктів права.

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

Правомірні дії поділяються на *юридичні акти* та *юридичні вчинки*.

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

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

Неправомірні дії – це правопорушення, проступки, що зумовлюють застосування заходів примусового впливу. До таких 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 із 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, відносини, що виникають:

1) під час безпосередньої реалізації влади Українським народом;

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

3) між суб'єктом публічного адміністрування та іншим суб'єктом публічної влади, з яким перший не перебуває у відносинах підпорядкування (напр., відносини між місцевою радою та місцевою державною адміністрацією з приводу реалізації останньою повноважень, делегованих їй радою);

4) у межах внутрішньої організаційної діяльності органу публічної влади;

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

6) під час управлінням об'єктами публічної власності (публічним майном);

а також унаслідок регулювання:

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

8) юридичного статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин[1].

1.2.4. Адміністративне право як галузь, наука та навчальна дисципліна

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

- галузь права;
- наука;
- навчальна дисципліна.

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

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 виконавчо-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 удосконаленні 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, адміністративне право як наука – 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 публічних 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:

- регулюють найбільш важливі відносини майже в усіх сферах суспільного життя;
- їх норми захищені нормами державного примусу;
- у разі їх порушення особи можуть звернутися за відновленням своїх прав до суду.

Однак існують і змістові та сутнісні відмінності:

Мал. 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 правові питання. Ці особи добровільно вирішують конфлікти на основі розумного 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 провідною ознакою адміністративного права.

Мал. 2. Схема адміністративно-правових відносин

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

по-перше, адміністративні 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.

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

Європейське адміністративне право – це самостійна наука, галузь і навчальна дисципліна, що є закономірним результатом європейських адміністративних конвергенційних процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей і невідповідностей в адміністративній структурі й налагодження зв'язків між відокремленими публічними адміністраціями європейських країн[2].

Європейське адміністративне право регулює діяльність публічної адміністрації (ЄС і країн-учасниць ЄС) з метою відповідності правових наслідків їх діяльності основоположному законодавству ЄС. Його можна розглядати у *вузькому розумінні,* що базується виключно на нормах адміністративного права ЄС, та широкому розумінні.

У широкому розумінні європейське адміністративне право забезпечує реалізацію європейського права через виділення з права ЄС проблеми надання публічною адміністрацією ЄС і 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 слід ототожнювати із *законодавством Ради Європи,* основним джерелом якого є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Конвенція 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 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 Раду

---

[1] Авторки: **Марина Савюк, Ганна Васіна**.

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

Європи) є невід'ємною частиною вітчизняного законодавства на відміну від законодавства ЄС1 [1].

Взаємодія європейського та адміністративного права України полягає в прямому використанні законодавства ЄС у внутрішньому правовому полі, через ратифікацію Верховною Радою України міжнародних договорів з ЄС, а також непряме використання основоположного законодавства – директив і регламентів ЄС – для потреб внутрішньої правотворчості та видання індивідуальних актів[2]. Окремим рядком слід відзначити запозичення теоретичних напрацювань науки європейського в науку адміністративного права України – напр., імплементацію в теорію адміністративного права України принципів належного врядування.

Існує три основні моделі 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[3];

2) виконання національними країн-учасниць ЄС і вітчизняною публічною адміністрацією деяких регламентів ЄС, які прямо стосуються громадян України, – напр., *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.

[4] Регламент (ЄС) 2017/850 Європейського Парламенту та Ради від 17 травня 2017 р. «Про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 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 й 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. 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, що встановлене 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-посилання.

---

[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 **Романа 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» та «особливу» частини. До особливої частини входить публічне адміністрування в різних галузях державного управління.

Поділ на Загальне й Особливе право було утверджено Р. Мельником на основі кращих надбань адміністративного права країнучасниць ЄС2[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 і 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.

Визнано, що складниками *Особливого адміністративного права* є: адміністративне деліктне право, службове право та поліцейське право (адміністративна діяльність поліції). Деякі вчені додатково до змісту Особливого адміністративного права відносять: адміністративне 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. 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 в секторах початкового, бакалаврського, магістерського, освітньо-наукового та наукового рівнів.*

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 загалом.

[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. URL: http://radnuk.info/pidrychnuku/493-stetsenko/21414- 2012-06-20-10-58-46.html
2. Мельник Р. Предмет адміністративного права. *Право України*. 2018. URL: 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. дис… Київ, 2009. 18 с.

8. Галунько В. Основоположні засади адміністративного права України. 2016. URL: https://www.youtube.com/watch?v=OOf-SBW9-ck

9. Eduardo García De Enterría. Curso De Derecho Administrativo. Decimoquinta Edición. Editor: Thomson Reuters (Legal) Limited / Civitas, 2011. El Libro Tiene 872 Página.

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

11.Роман Мельник. Про новітню доктрину адміністративного права України. URL: https://www.youtube.com/watch?v=_mR2Yo1ht2M&t=2536s

12.Людиноцентристська теорія. URL: https://www.youtube.com/watch?v=QqmOIZ1YEZ0&t=1s

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 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 інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

---

1 За загальною редакцією **Катерини Чижмарь, Олександра Лавриновича.**

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

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

Важливим прикладом сутності верховенства права як принципу українського конституційного права є зокрема частина друга

[1] Автор: **Олександр Лавринович.**

статті восьмої Конституції України, де закріплено принцип ієрархії юридичних норм. Він як складник 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 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.

Особливу роль у системі інституційного забезпечення верховенства права відведено адміністративному судочинству. Принцип верховенства права є первинним системотвірним принципом судочинства. Він полягає в тому, що в разі застосування адміністративним судом положень нормативно-правових актів, які обмежують або порушують права, свободи й законні інтереси особи, або в разі тлумачення їх у такий спосіб рішення, винесене в такій справі, має визнаватися недійсним.

[1] 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.

Зміст принципу верховенства права в адміністративному судочинстві включає такі елементи:

- можливість звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів безпосередньо на підставі Конституції України;
- забезпечення розгляду й вирішення публічно-правової суперечки в адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості;
- 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:

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 закріплено 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 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: **Валентин 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:

- фізичні особи, які не мають владного чи спеціального статусу (приватні суб'єкти права), 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;
- 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.

Отже, 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. URL: 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 – відкритості, участі, підзвітності, ефективності і злагодженості. 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. URL: 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 й інші 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 й 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.

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.

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

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

[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. URL: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-ofparticipation-standards_Ukr.pdf

відне 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 прозорість 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:

- прозорість (transparency) – перебування під публічним контролем;
- доступність (accessibility) – кожному, у будь-який час, всюди;
- чутливість – до нових ідей і вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness).

Поняття «відкритість» має ширше значення, ніж широковживана «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 (службу 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

---

[1] Дзюндзюк В. та ін. Публічне адміністрування в Україні. 2011. URL: 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*. 2014. № 1 (76). С. 65-72.

повноваження в інтересах політичних партій або окремих політиків); недопущення виконання незаконних рішень чи доручень; сумлінність; нерозголошення інформації.

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, 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.

Принципи компетентності й спроможності полягають у 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,

[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.).

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, 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 правозуміння, 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 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 російської 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). URL: 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. 396 с.

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

5. Європейські принципи державного управління. *Публікація СІГМА*. № 27. 1999. URL: 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. URL: http://pravo.org.ua/ua/news/26

Розділ 3
ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА[1,2]

3.1. Поняття та види джерел адміністративного права[3]

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 формальному 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 адміністративних правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі), цим самим врегульовуючи адміністративно-правові відносини.*

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;

---

1 За загальною редакцією **Анатолія Манжули, Володимира Курила.**

2 Співавторка **Гулак Олена Василівна**.

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

– судові рішення (судові прецеденти) – рішення Конституційного суду України та Верховного Суду України, Європейського Суду з прав людини, інших міжнародних судових установ[1].

Для більш точного визначення змісту, функціонального призначення й 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.

Виокремлюють такі сучасні тенденції розвитку системи джерел адміністративного права України: їх гармонізація з правом Європейського Союзу та Ради Європи; залишковий вплив радянських підходів до врегулювання адміністративно-правових відносин; зміна та виникнення нових джерел адміністративного права на підставі соціально-економічних перетворень; налагодження субординаційних і координаційних зв'язків між різними видами джерел адміністративного права; посилення ролі судових рішень як похідних джерел права; повільні темпи кодифікації адміністративного законодавства; розширення законодавчого регулювання питань, що визначають правовий статус органів виконавчої влади; відсутність єдиної сучасної концепції проведення адміністративної реформи; законодавчі прогалини в урегулюванні питання співвідношення різноманітних джерел адміністративного права[2].

3.1.2. Значення джерел адміністративного права

Значення джерел адміністративного права полягає в тому, що вони:

---

[1] Мельник Р. Зазнач. праця.

[2] Решота В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: автореферат дис… к.ю.н. Львів., 2019. С. 21-22.

- 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, Земельному, Лісовому, Водному) та 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 й відповідальність посадових осіб, найважливіші способи зміцнення законності та правопорядку в публічному управлінні.

Адміністративно-правові приписи, що містяться в Конституції України, можна поділити на чотири групи, що визначають права, свободи й обов'язки фізичних та юридичних осіб приватного права у сфері публічного адміністрування; основи організації та функціонування органів публічної адміністрації; порядок формування та засади діяльності органів публічної адміністрації; адміністративно-територіальний устрій України[1].

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 й загалом публічного інтересу суспільства.

3.2.2. Законодавчі акти (нормативно-правові) 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

[1] Решота В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: дис. … к.ю.н. Львів, 2019. С. 196.

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 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.

Закон – це нормативно-правовий акт, що ухвалений Верховною Радою України[3], 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;

---

[1] Наприклад, «Про місцеве самоврядування». Закон від 21.05.1997 р. № 280.

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

[3] 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.

• 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;

• лише 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 (напр., Закон України «Про Кабінет Міністрів України»);
   – звичайні закони – з інших важливих питань суспільного життя (напр., 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[1].

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

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

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

Підзаконні нормативні 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 нормативних правових актів у системі адміністративного законодавства.

[1] Про правовий режим надзвичайного стану: Закон від 16.03.2000 р. № 1550-III.

За першим підходом, учені вважають, що публічна адміністрація не має ухвалювати підзаконні нормативні 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 нормативні 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, адміністративне правове регулювання в Україні здійснюється на основі як законів, так і численних підзаконних нормативних правових актів.

Поділ підзаконних нормативних 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, звернення органів місцевого самоврядування;
- рішення виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів;
- інструкції, накази (нормативні правові) керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- накази (нормативні правові) керівників управлінь та відділів місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів нормативного характеру;
- накази (нормативні правові), інструкції адміністрацій підприємств, установ, організацій при виконанні ними делегованих державних виконавчих функцій.

За юридичною силою:

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

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

➢ місцеві (напр., 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 (напр., Наказ державного підприємства «Національні інформаційні системи» від 30.12.2016 р. № 543, яким затверджено Порядок особистого прийому громадян на цьому підприємстві).

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

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

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 (Угоду ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р.) і Закону України від 18 березня 2004 р. «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»[1] джерелами адміністративного права України є юридичні акти ЄС. Відповідно до них Україна взяла на себе зобов'язання привести власні закони та інші нормативні акти відповідно до законодавства ЄС.

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:

установчі договори:

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

– 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.;

– угода про заснування Конституції Європи від 29 жовтня 2004 р.;

– конвенції між державами-членами.

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

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

➢ ***регламенти*** – нормативні 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 ЄС – 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 припустимі рівні радіоактивного зараження другорядних продуктів харчування після ядерної аварії чи будь-якого іншого випадку радіологічного надзвичайного стану;

➢ ***директиви***, – головна відмінність яких від регламенту полягає в тому, що в директиві зазвичай вказуються мета й результати, яких має бути досягнуто, 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);*

➢ ***рішення Ради або ЄК (Європейської Комісії)***, 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 (OB L 297, 30/12/1972, C. 0045-0047);

– Рішення Комісії від 26 травня 1987 р. про заснування Дорадчого комітету з контрактів на виконання державних робіт (71/306/ЄЕС) (OB L 185, 16.8.1971, C. 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 норм, а також внутрішньодержавних юридичних актів. Вони мають відповідну юридичну силу, незважаючи на свій рекомендаційний (необов'язковий) характер[2].

Визначальною у формуванні норм «м'якого права» є діяльність ООН, що ухвалила чимало документів рекомендаційного характеру.

---

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

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

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 нормативної правової системи[1].

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.

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;

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

– 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) положення

[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.

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 чи 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 законопроєкту 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 нормативних 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 конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в оста-

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

точному 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 і спосіб, визначені процесуальним законом.

Верховний Суд:

✓ здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, у порядку, установленому процесуальним законом;

✓ здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;

✓ надає висновки щодо проєктів 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 діяльності публічної адміністрації для неформалізованих джерел адміністративного права залишається доволі небагато місця, проте це не виключає можливості їх існування[3].

---

1 Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.
2 Цивільний кодекс України: Закон від 16.01.2003 р. № 435.
3 Мельник Р. Зазнач. праця.

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 потрібно було б покладати в основу відповідних судових та/або адміністративних рішень. За відсутності законодавчого тлумачення змісту цих 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 проєктів нормативних актів та їх ухвалення (затвердження);
- ухвалення рішень Конституційним Судом України;
- обґрунтування судового та/або адміністративного рішення (вживаючи формулювання «відповідно до панівної в науковій літературі думки»)[3].

---

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

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

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

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[1]:

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 певного юридичного акта в системі джерел адміністративного права. Проте викладене не означає, що в ситуації, коли певні суспільні відносини регулюються низкою юридичних актів, першочергово

[1] Мельник Р. Зазнач. праця.

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[1].

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[2].

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 нормативних 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?

---

1 Мельник Р. Зазнач. праця.
2 Мельник Р. Там само.

8. Як можна пояснити причину збільшення кількості джерел адміністративного права?

9. Схарактеризуйте сучасні тенденції розвитку системи джерел адміністративного права України.

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

6. Цуркаленко Ю. Визнання судових рішень джерелами адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. 2015. № 4. С. 297 301. URL: 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.

8. Решота В. Адміністративні договори в системі джерел адміністративного права України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. *Серія: юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 126–130.

9. Решота В. Акти органів місцевого самоврядування в системі джерел адміністративного права. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 126–131.

10. Решота В. Джерела адміністративного права України: проблеми судового застосування: монографія. Львів: ТзОВ Галицька видавнича спілка, 2018. 432 с.

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 публічного 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.

Розуміння суб'єкта публічної адміністрації розкривається в Рекомендації Комітету Міністрів РЄ від 11.09.1984 р. № R (84) 15 щодо

---

[1] За загальною редакцією **Юлії Ващенко.**

[2] *Згідно з чинним законодавством 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 виконавчу владу в певних сферах суспільного життя. Тим самим їм притаманні всі ознаки органу виконавчої влади, а тому їх практично потрібно відносити до органів виконавчої влади.*

публічної правової відповідальності за спричинену шкоду[1], в якій визначено, 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 думку професора О. Рогача, треба доповнити ключовою ознакою – здійсненням 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, 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. URL: 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, 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'єктові 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 адміністративного 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 адмі-

[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).

ністративними діями самостійно реалізовувати набуті адміністративні 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, набагато численніші 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 органів 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 із 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.

Тим самим, незважаючи на те, що суб'єкти публічної адміністрації функціонують переважно в органах виконавчої влади та місце-

вого 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[1].

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 та Офіс Президента України[2], Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим[3];
- апарат Верховної ради України, Уповноважена Верховної Ради України з прав людини та її секретаріат[4] у законодавчій гілці влади[5];
- судді на адміністративних посадах, апарат суду і Державна судова адміністрація[6], Вища рада правосуддя, ВККСУ в судовій гілці влади;

---

1 Мельник Р. Зазнач. праця

2 ***Офіс Президента України*** *є постійним допоміжним органом. Його основними завданнями є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення Президента України (Положення Про Офіс Президента України. Затверджено Указом Президента України від 25 червня 2019 р. № 436).*

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

4 **Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав лю**дини є юридичною особою, що утворюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини для забезпечення його діяльності.

5 **Апарат Верховної Ради України** є постійним 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.

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

➢ Рада Міністрів АРК як виконавчий орган виконавчої влади АРК[1].

➢ суб'єкти публічної адміністрації, які не мають статусу органу державної влади[2];

➢ 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;

– *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, наділеним 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 країни, 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] Конституція Автономної республіки Крим. Затверджена Законом від 23.12.1998 № 350-XIV.

[2] *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 і структура

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

Виділяють два аспекти компетенції – зовнішній і внутрішній.

Зовнішній аспект пов'язаний з етимологією терміна «компетенція», що походить від латинського *competere* («бути відповідним»). У нашому разі 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 – мета та завдання, предмет відання, адміністративні повноваження. Іноді до складників компетенції додають функції суб'єкта публічного адміністрування, його відповідальність тощо.

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 називатимемо *компетенційними*.

Тепер 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 наперед визначений, запланований до виконання обсяг робіт, покладений на суб'єкта публічного адміністрування. Перед кожним суб'єктом ставиться чітко визначене коло завдань.

[1] Автор: **Олександр Зима**.

Приклад: Національна поліція має чотири 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 – шістнадцять [3].

Мета відбиває 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.

В компетенційних актах часто використовуються словосполучення «забезпечує формування державної політики» та «реалізує державну політику». Перше з них вказує на те, що виконання поставлених перед органом мети та завдань 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 існують різноманітні 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 (напр., Рахівський район, зона відчуження, територія заповідника тощо).

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

[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.

закордонні 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 – понад три сотні.

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

Отже, компетенція – це 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.

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

[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.

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, перед усім 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 неможливим. 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 подання визначеного переліку документів, сплати адміністративного збору, тощо. Разом ці права та обов'язки становлять собою повноваження з 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:

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

2) кожне повноваження має бути викладене чітко та однозначно;

3) 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»;

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

У компетенційних актах, особливо підзаконних, термін «повноваження» застосовується не завжди. Часто його замінюють складними конструкціями на кшталт «на виконання своїх завдань орган здійснює» або «до компетенції органу належить». А 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, підбір яких зумовлений їх метою, завданнями, предметом відання та іншими чинниками.

З функціонального боку складники компетенції взаємодіють таким чином: *предмет відання* визначає коло питань, які підлягають вирішенню, *завдання* прогнозують бажаний результат, а *повноваження* дають знаряддя, потрібні для досягнення такого результату. Чим ширший предмет відання і різноманітніше коло завдань, 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, в 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'єктові публічного адміністрування можливості самостійно обирати варіант вирішення питання у визначених законом межах. Він здійснюється через реалізацію дискреційних повноважень. У таких повноваженнях складова права виявляється сильніше, домінує над

складовою обов'язку. Більш детально про адміністративний розсуд ви дізнаєтесь у спеціальному розділі.

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

Слід зауважити, 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'єктові публічного адміністрування надають нових повноважень, позбавляють старих, а треті істотно змінюють.

Повноваження суб'єкти публічного адміністрування отримують різними способами. Це зокрема: 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 (напр., 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.

Наприклад: наділення повноваженнями місцевих державних адміністрацій було здійснене 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».

Перерозподіл повноважень 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: 1) у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття; 2) 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; 3) у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених унаслідок такого поділу; 4) у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади; 5) 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].

Можливий перерозподіл повноважень і без змін у структурі публічної адміністрації. Наприклад, 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, які вже належать суб'єктові публічної адміністрації.

Делегування повноважень може здійснюватися 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.

[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.).

Прийнято виділяти такі способи делегування повноважень:

1) через видання нормативного акта;
2) через видання індивідуального акта;
3) через укладення адміністративного договору.

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

Таким чином, 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 ситуаціями 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 заступниками міністра 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, яке 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].

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

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[1].

4.3. Роль Президента України в системі 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. Поряд із цим він має низку повноважень у сфері виконавчої влади:

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

Кадрові повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування є такими: 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.

Забезпечувальні повноваження Президента країни у сфері публічного адміністрування є такими: 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

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

надзвичайної екологічної ситуації з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України тощо.

Контрольні повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування є такими: 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.

Особливе місце в системі суб'єктів публічної адміністрації займає **Рада національної безпеки і оборони України** (далі – РНБО), що є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Її правовий статус визначається Конституцією України та Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України». При цьому Президент України є головою РНБО. Рішення РНБО вводяться в дію указами Президента України.

Функціями Ради національної безпеки і оборони України є такі:

1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

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

4.4.1. Рівні органів виконавчої влади[2]

Органи виконавчої влади становлять найбільш численну групу суб'єктів публічної адміністрації. На них покладається найбільше функцій у сфері публічного управління. Саме з органами виконавчої влади різного рівня найчастіше вступають у правовідносини приватні особи – фізичні особи та юридичні особи приватного права, а отже саме від належного функціонування органів виконавчої влади значною мірою залежить дотримання прав і свобод людини і громадянина та реалізація законних інтересів приватних осіб.

Правові засади системи органів виконавчої влади визначені передусім у Конституції України. В. Авер'янов, аналізуючи положення Конституції України щодо видів органів виконавчої влади, справедливо зазначав, що конституційне визначення певних органів виконавчої влади в Конституції України означає лише те, що існування цих видів є обов'язковим для системи органів виконавчої влади в Україні. Водночас зміст Конституції не виключає можливості існування додаткових (звичайно, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) із згаданими видами. Такий висновок учений робить на тій підставі, що Конституція не містить вичерпного визначення всіх елементів системи

---

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

2 Авторка: **Юлія Ващенко.**

органів виконавчої влади. Натомість, згідно з п. 12 частини першої ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються організація й діяльність органів виконавчої влади. Тобто Конституція відносить вирішення питання про можливість існування в системі органів виконавчої влади поряд із наведеними видами деяких інших на розсуд законодавця – через ухвалення поточних законів.

Згідно з конституційною 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 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.

Згідно із Законом від 27.02.2014 № 794-VII Кабінет Міністрів України 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 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

---

[1] Відповідно до Закону від 17.03.2011 № 166-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.

і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні йому. Кабінет Міністрів координує 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].

Державно-політичні відносини за участю Уряду регламентуються нормами конституційного права, а його участь у державних адміністративних відносинах – нормами адміністративного права. Відповідно відносини, пов'язані з реалізацією Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, нормативного правового регулювання їх діяльності, їх спрямування та координації, конкретизованих у законах України, належать до сфери адміністративного правового регулювання. Правову основу організації та діяльності КМУ складають передусім Конституція України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII, Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156).

До складу КМУ входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри (ч. 1. ст. 114 Конституції України).

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України (ч. 2 ст. 114 Конституції України). Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради (ч. 3 ст. 114 Конституції).

Слід звернути увагу, що всі члени Кабінету Міністрів України призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою

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

України. Однак два міністри – оборони та закордонних справ – призначаються на посади за поданням Президента України, тоді як члени Уряду – за поданням Прем'єр-міністра України. Зазначені повноваження Президента щодо участі у формуванні складу Уряду зумовлюються тим, що Президент є главою держави і виступає від її імені, представляє Україну в міжнародних відносинах (ці повноваження зумовлюють участь у призначенні Міністра закордонних справ України), а також є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України (ці повноваження обумовлюють участь у призначенні Міністра оборони України).

Зауважимо, що ні Президент України, ні Прем'єр-міністр України не очолюють вертикаль органів виконавчої гілки влади. Згідно з Конституцією України Прем'єр-міністр керує роботою Кабінету Міністрів, спрямовує її на виконання Програми діяльності КМУ, схваленої Верховною Радою України (ч. 5 ст. 114 Конституції України). Тобто Прем'єр-міністр України є очільником Уряду, однак не очільником вертикалі органів виконавчої гілки влади.

На відміну від Верховної Ради України та Президента України, повноваження яких визначаються виключно Конституцією України та не можуть визначатися іншими нормативними правовими актами, повноваження Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України (п. 10 ч. 1 ст. 116 Конституції). Зокрема, відповідно до ст. 116 Конституції Уряд:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;
- забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;
- уживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

➢ здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Саме Уряд України утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9^1 ч. 1 ст. 116 Конституції України).

КМУ в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання. При цьому постанови – це акти нормативного характеру, тоді як розпорядження – це акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань. Прикладом постанови КМУ є Постанова КМУ від 18 серпня 2017 р. № 648 «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»; прикладом розпорядження КМУ – Розпорядження КМУ від 26 вересня 2018 р. № 681-р «Про затвердження плану заходів з проведення у 2018 році Всеукраїнського тижня права».

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. КМУ спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (п. 9 ч. 1 ст. 116 Конституції України).

4.4.1.2. Система центральних органів виконавчої влади

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.

Для позначення цієї численної групи Конституція України використовує формулювання «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Так, у Конституції України визначено лише один вид центральних органів виконавчої влади – міністерства, тоді як інші, виходячи з її положень, мають визначатися законами. Проте аналіз законодавства України дозволяє зробити висновок, що в правовому статусі і міністерств, і інших центральних органів виконавчої влади можна виділити й конституційно-правові, й адміністративно-правові аспекти, хоча можна дискутувати щодо

їх співвідношення. Так, Конституція України містить норми щодо суб'єкта утворення, реорганізації, ліквідації як міністерств, так й інших центральних органів виконавчої влади (ним є Кабінет Міністрів України – відповідно до п. 91 ч. 1 ст. 116 Конституції України), суб'єктів призначення на посади та звільнення з посад міністрів (Верховна Рада України – відповідно до п. 12 ст. 85 Конституції України), а також керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (Кабінет Міністрів України – відповідно до п. 92 ч. 1 ст. 116 Конституції України). Конституцією України також визначено, що діяльність і міністерств, і інших центральних органів виконавчої влади спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до ст. 117 Конституції України нормативно-правові акти міністерств і інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, установленому законом. Таким чином, Конституція України закладає підвалини правового статусу і міністерств, і інших центральних органів виконавчої влади.

Потрібно зазначити, що центральний рівень системи органів виконавчої влади зазнавав чи не найсильнішого політичного впливу упродовж усіх етапів реформи публічної адміністрації в Україні. Однією з причин цього є те, що Конституція Україна не містить вичерпного переліку організаційно-правових форм центральних органів виконавчої влади. Вона оперує загальним формулюванням «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Це формулювання призводить до проблем у процесі організації та функціонування системи центральних органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 92 Конституції України організація та функціонування органів виконавчої влади визначаються виключно законом. Проте на практиці це конституційне положення часто ігнорувалося органами влади. Система центральних органів виконавчої влади залежала від публічного суб'єкта, який був уповноважений утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати такі органи, і зазначений суб'єкт змінювався в умовах конституційної реформи.

Слід звернути увагу, що порядок утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також порядок призначення на посади та звільнення з посад їх керівників залежить від форми правління в Україні. Так, відповідно до Конституції України в редакції 1996 р. Україна була президентсько-парламентською республікою. Міністерства та інші центральні

органи виконавчої влади утворювалися, реорганізовувалися та ліквідовувалися Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України (п. 15 ч. 1 ст. 106); міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади призначалися за поданням Прем'єр-міністра та звільнялися Президентом.

Положення Конституції України з урахуванням внесених змін свідчать про те, що сьогодні Україна за формою правління є парламентсько-президентською республікою, що зумовлює й відповідний порядок формування центральних органів виконавчої влади. Як зазначалося вище, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Урядом України.

Наразі конституційно-правові норми щодо правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади деталізовано в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Ухвалення цього Закону стало важливим кроком на шляху вдосконалення системи органів виконавчої влади в Україні. Зокрема, у ньому визначено види інших центральних органів виконавчої влади, правові засади організації та діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Важливо відзначити, що відповідно до ст. 3 цього Закону організація, повноваження й порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України. На підзаконному нормативно-правовому рівні діяльність центральних органів виконавчої влади унормовується Кабінетом Міністрів України через затвердження відповідних положень.

Відповідно до цього Закону систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Перелік центральних органів виконавчої влади міститься у Схемі спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів КМУ, затвердженій Постановою КМУ від 10 вересня 2014 р. № 442 (у редакції Постанови КМУ від 20 жовтня 2019 р. № 879).

В Україні зокрема діють такі міністерства: Міністерство внутрішніх справ, Міністерство енергетики та захисту довкілля, Міністерство закордонних справ, Міністерство інфраструктури, Міністерство культури, молоді та спорту, Міністерство оборони,

Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство розвитку громад та територій, Міністерство соціальної політики, Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Міністерство цифрової трансформації, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції.

Особливістю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є те, що їхні повноваження поширюються на всю територію України.

Однією з ключових відмінностей між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади є те, що міністерства забезпечують формування й реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, тоді як інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Безумовно, зазначена відмінність підкреслює особливе місце міністерств у системі центральних органів виконавчої влади. Однак Закон не визначає міністерство головним, провідним центральним органом 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 під *міністерством* розуміють основний різновид центральних органів виконавчої влади, що має дві основні ознаки:

1) відповідає за розроблення державної політики;

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

До основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, належать:

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

– забезпечення нормативно-правового регулювання;

– визначення пріоритетних напрямків розвитку;

– інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;

– удосконалення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові та Кабінету Міністрів;

– забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;

– здійснення інших завдань, визначених законами України.

Наявність повноважень щодо нормативно-правового регулювання є ще однією ознакою, що відрізняє міністерства від інших центральних органів виконавчої влади.

Звертаємо увагу, що згідно із Законом міністр має подвійний правовий статус, оскільки постає і як член Уряду, і як керівник міністерства. При цьому *як член КМУ* він здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади. *Як керівник міністерства*, міністр:

– очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;

– у межах своєї компетенції організовує та контролює виконання міністерством Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

– затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;

– представляє міністерство в публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

– підписує накази міністерства;

– дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення.

Звертаємо увагу, що відповідно до ч. 2 ст. 2 зазначеного Закону міністерства діють за принципом єдиноначальності. Це означає, що за таким критерієм, як спосіб ухвалення владних рішень, міністерство належить до єдиноначальних (одноособових), а не колегіальних органів. Відповідно органом по суті є сам міністр, а не міністерство. У зв'язку з цим дискусійним із теоретичної точки зору можна

вважати положення Закону про те, що міністр є керівником міністерства.

Міністр має першого заступника та заступників (один з яких є заступником із питань боротьби з корупцією), які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра.

Незалежно від політичних змін у державі, що можуть мати наслідком зміну Уряду, або окремих членів уряду, міністерство мусить стабільно працювати. З метою забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності у його роботі, організації поточної роботи, пов'язаної із здійсненням його повноважень, у міністерстві є посада державного секретаря. Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з-поміж державних службовців міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру. Державний секретар міністерства призначається на посаду КМУ на строк п'ять років із правом повторного призначення.

Державний секретар очолює апарат міністерства – організаційно поєднану сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань.

У складі апарату міністерств утворюються:

1) директорат – самостійний структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства, координацією та моніторингом її реалізації, проведення аналізу та оцінки впливу її реалізації на заінтересовані сторони, а також інших завдань – крім тих, що *пов'язані з виконанням функцій з надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності або здійснення державного нагляду (контролю)*[1].

2) директорат стратегічного планування та європейської інтеграції – самостійний структурний підрозділ, що може утворюватися для виконання завдань, пов'язаних зі стратегічним плануванням

[1] Стратегічне планування розвитку міністерств здійснюється директоратами (де вони є). Публічне адміністрування галуззі безпосередньо лягає на плечі інших працівників міністерства. Фінансування діяльності директоратів здійснюється за рахунок грантових коштів і на рівні стандартів, прийнятих у розвинутих кранах. Це призводить до того, що директорати у складі міністерств мають певний рівень автономності.

діяльності та плануванням бюджету міністерства, європейською інтеграцією, координацією виконання міністерством міжнародних зобов'язань, а також координацією роботи із забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства;

3) експертна група – структурний підрозділ, що входить до складу директорату та утворюється для виконання завдань за визначеними напрямками (функціями) діяльності директорату;

4) головне управління у складі директорату – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямком (функцією) діяльності директорату.

У міністерствах також утворюється ***секретаріат*** – сукупність самостійних структурних підрозділів і посад, що здійснюють організаційне, правове, фінансово-економічне, матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства, зокрема щодо: забезпечення функціонування документообігу, здійснення контролю за дотриманням строків виконання завдань і заходів, відповідальним за виконання яких є міністерство; управління персоналом, ведення бухгалтерського обліку і звітності; протокольного забезпечення міжнародного співробітництва; реалізації законодавства щодо доступу до публічної інформації, організації розгляду звернень громадян; забезпечення ІТ-підтримки та захисту інформації; забезпечення здійснення державних закупівель; забезпечення взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків із громадськістю; матеріально-технічного та господарського забезпечення; взаємодії з органами державної влади; дотримання вимог щодо охорони праці та цивільного захисту[1].

Міністр має право сформувати патронатну службу міністра, яка здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. При цьому працівники патронатної служби не мають права давати доручення державним службовцям та працівникам міністерства.

З метою забезпечення законності та ефективності діяльності єдиноначальних (одноособових) органів влади важливим є

[1] Деякі питання реформування державного управління. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 р. № 1034.

поєднання принципу єдиноначальності з певними елементами колегіальності. У зв'язку з цим у вказаному Законі (ст. 14) передбачено можливість утворення колегії міністерства та інших консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів міністерства. Рішення колегії можуть бути реалізовані через видання відповідного наказу міністерства.

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.

Актами міністерства є накази, які видаються міністерством і підписуються міністром (ст. 15 Закону). При цьому згідно із вказаним Законом накази міністерства можуть мати різну правову природу, зокрема бути нормативно-правовими актами, регуляторними актами.

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

До інших центральних органів виконавчої влади Закон відносить **агентства** (наприклад, Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань кіно, Державне агентство з управління

зоною відчуження, Державне агентство інфраструктурних проєктів тощо), **служби** (Державна авіаційна служба України, Державна міграційна служба, Державна податкова служба, Державна екологічна служба, Державна регуляторна служба України тощо), **інспекції** (наприклад, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна інспекція енергетичного нагляду, Державна інспекція ядерного регулювання) та **центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом**.

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.

Проте слід зазначити, що чинне законодавство не містить чітких критеріїв розмежування зазначених типів центральних органів виконавчої влади. Наприклад, розмежування служб, агентств та інспекцій здійснено за обсягом компетенції. Центральний орган виконавчої влади утворюється як служба, якщо більшість його функцій – надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Якщо більшість функцій органу – управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, орган утворюється як агентство. Інспекція – це центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Однак термін «служба» використовується не лише щодо центральних органів виконавчої влади. Наприклад, Служба безпеки України

не є центральним органом виконавчої влади – це державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Тобто в такому разі служба – це не організаційно-правова форма державного органу, а складова назви. Відповідно до Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500, Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Тобто призначенням такого органу не є управління об'єктами державної власності, як це передбачено для агентств згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Більше того, НАДС уповноважений не лише здійснювати державну політику, а й формувати її, що відповідно до вказаного Закону віднесено до повноважень лише міністерств і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

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.

Відмінною рисою агентств, служб, інспекцій порівняно з міністерствами та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є те, що їхня діяльність спрямовується та координується КМУ не безпосередньо, а через уповноваженого міністра (напр., через міністра внутрішніх справ спрямовується та координується діяльність Національної поліції України).

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністр:

– контролює реалізацію центральним органом виконавчої влади державної політики у сфері, формування якої він забезпечує;

– погоджує та подає на розгляд КМУ розроблені центральним органом виконавчої влади проєкти законів, актів Президента України та КМУ;

– визначає пріоритетні напрямки роботи центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи;

– заслуховує звіти про виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань і планів їх роботи.

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади КМУ. Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше п'яти осіб) для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу. Керівник центрального органу виконавчої влади звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу.

На відміну від посади міністра, яка є політичною, посади керівника служби, агентства, інспекції належать до посад державної служби.

Організаційне забезпечення діяльності керівника центрального органу виконавчої влади та реалізації органом своїх повноважень здійснює апарат центрального органу виконавчої влади.

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань центрального органу виконавчої влади в центральному органі виконавчої влади може утворюватися колегія як консультативно-дорадчий орган.

На відміну від міністерств, які видають акти різної правової природи, служби, агентства, інспекції видають накази виключно організаційно-розпорядчого характеру.

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

Особливу групу серед центральних органів виконавчої влади складають **центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом**. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» їм присвячено спеціальну норму – статтю 24.

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 встановлюватися 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 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] Положення про Пенсійний фонд України. Указ Президент України від 06.04.2011 № 384.

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

Однак законодавством України не визначено чіткого критерію (критеріїв) віднесення органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. По суті до цієї категорії державних органів у різні періоди включалися органи державної влади, які через особливості їх правової природи не можна було віднести до жодної з гілок влади (напр., Служба безпеки України, національні комісії, що здійснюють державне регулювання у певних сферах економіки), конституційні органи державної влади, не віднесені Основним законом до органів виконавчої влади (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України), а також класичні органи виконавчої влади, які в силу певних суб'єктивних причин прагнули вивести з-під прямого підпорядкування Уряду. При цьому можна говорити про особливості саме першої категорії ЦОВВ зі спеціальним статусом.

До їх **основних ознак** можна віднести: особливу компетенцію, особливості взаємовідносин з вищим органом у системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, відмінний від інших центральних органів виконавчої влади, особливі управлінські стани з іншими органами державної влади.

Основною відмінною ознакою зазначених ЦОВВ зі спеціальним статусом є їх особлива компетенція, для забезпечення належної реалізації якої такі ЦОВВ і наділені всіма іншими особливими ознаками. При цьому особливі ознаки ЦОВВ зі спеціальним статусом свідчать про перехідний характер зазначених органів, про їх тимчасове перебування в системі органів виконавчої влади та потребу їх виведення за межі виконавчої гілки влади, що вже відбувається сьогодні (напр., із національними комісіями регулювання природних монополій).

Зауважимо, що Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг, було віднесено до центральних органів виконавчої влади згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг» від 19 грудня 2019 р. № 394-IX. Зазначений Закон України було прийнято, зокрема, з метою приведення відповідно до Конституції України статусу зазначеної Комісії на виконання Рішення Конституційного Суду України від 13 червня

2019 р. № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018(5133/16) за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). До зазначених змін у законодавстві Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, мала статус постійного незалежного державного колегіального органу.

4.4.2. Місцеві державні адміністрації

Виконавчу владу на місцевому рівні здійснюють **місцеві державні адміністрації** та **територіальні органи центральних органів виконавчої влади**. Правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається передусім Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Згідно з Конституцією України (ст. 118) виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України (напр., щодо Києва – Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ»).

Слід звернути увагу, що *Президент України* бере безпосередню участь у формуванні та контролі за діяльністю місцевих державних адміністрацій. Так, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

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, законів України, актів Президента України, КМУ, 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.

Важливо звернути увагу на подвійну підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій, а саме: вони підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами та органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України ухвалює рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України ухвалює рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Відповідно до ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

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

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Республіки. Голова Ради міністрів АРК призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою АРК за погодженням із Президентом України.

Місцеві державні адміністрації очолюються головами відповідних місцевих державних адміністрацій. Розпорядження голів адміністрацій, ухвалені в межах їх компетенції та зареєстровані в управлінні (головному) 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: перевіряти стан 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 КМУ 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 реорганізації1[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. Вони займають особливе місце серед інших суб'єктів публічної адміністрації.

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

Їх правовий статус визначено Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII.

Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) 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.

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.

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

- підготовки та затвердження програм соціально-економічного й 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 житлової 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.
- 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].

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

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 Росії.

До суб'єктів публічної адміністрації можна віднести установи, які не мають статусу державних органів, проте здійснюють діяльність, безпосередньо пов'язану з виконанням певних функцій держави.

Цікавим прикладом є Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (далі – Національне агентство), утворене відповідно до Закону України «Про вищу освіту». Згідно зі ст. 17 цього Закону Національне агентство є постійним колегіальним органом, уповноваженим цим Законом на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. Національне агентство є юридичною особою публічного права, яка діє згідно з цим Законом і статутом, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до ст. 19 цього Закону України Національне агентство складається з двадцяти трьох осіб, які призначаються Кабінетом Міністрів України на підставі рішення Конкурсної комісії за результатами конкурсного відбору, що відбувається з дотриманням принципів гендерного балансу та галузевого представництва.

Згідно з даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань Національне агентство має організаційно-правову форму державної організації (установи, закладу), а не державного органу. На практиці виникають питання щодо оскарження рішень Національного агентства в судовому порядку, а саме в порядку якого судочинства – адміністративного чи цивільного – вони підлягають оскарженню.

З цього приводу потрібно звернути увагу на Постанову Верховного Суду від 7 серпня 2019 року в справі № 826/4264/17. На підставі аналізу норм законодавства щодо правового статусу Національного агентства Верховний Суд дійшов висновку, що його функції у сфері вищої освіти мають як владний характер (результати їх здійснення мають обов'язковий характер для учасників правовідносин у сфері вищої освіти), так і такий, що не містить владної складової – зокрема результати їх здійснення підлягають погодженню чи затвердженню Урядом чи центральним органом

виконавчої влади у сфері освіти і науки. Таким чином, – робить висновок Верховний Суд, – Агентство, учиняючи на виконання покладених на нього законом повноважень з реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти діяння чи ухвалюючи рішення (індивідуальні акти), які не вимагають погодження чи затвердження та є обов'язковими для учасників правовідносин у сфері вищої освіти, діє як суб'єкт владних повноважень при здійсненні владних управлінських функцій.

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.

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.

До суб'єктів місцевого самоврядування належать:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської селищної, міської ради;

– районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

– органи самоорганізації населення;

– районні в місті ради (у разі їх утворення в містах з районним поділом);

– виконавчі органи та голови районних у містах рад (у містах з районним поділом).

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.

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 проєктів 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 проєктів і з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; розв'язують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції. Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають виконавчі органи – виконавчі комітети.

До виключної компетенції сільських, селищних і міських рад, зокрема, віднесено такі питання, що вирішуються на пленарних засіданнях ради:

– затвердження регламенту ради;

– утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;

– затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

– ухвалення рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

– затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Слід звернути увагу на подвійну підконтрольність зазначених органів. Так, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними й підзвітними відповідним радам, а з питань

здійснення делегованих їх повноважень органів виконавчої влади – також відповідним органам виконавчої влади.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому разі функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Оскільки районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, вони делегують свої повноваження місцевим державним адміністраціям.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розрізняє власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад. Зокрема, у сфері соціально-економічного розвитку, планування та обліку до власних (самоврядних) повноважень віднесено підготовку програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання, подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; розгляд проєктів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням. Серед делегованих повноважень слід виділити організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

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 її депутатів. Рішення нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо Радою не встановлено пізніший строк уведення їх у дію. Рішення виконавчого комітету ухвалюють на його засіданні більшістю голосів від загального складу комітету, його підписує 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].

Потрібно також звернути увагу на особливих суб'єктів місцевого самоврядування, передбачених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII, – представницьких органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади. Згідно із зазначеним Законом суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, завершуються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою.

Важливим чинником такого об'єднання є те, що податкові надходження місцевого бюджету залишаються безпосередньо

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

в добровільно об'єднаних територіальних громадах, що надає 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.

Така 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[1].

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.

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 терміну «повноваження».
6. Роз'ясніть положення Конституції України щодо ролі повноважень у діяльності суб'єктів публічної адміністрації?

[1] 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.

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. 272с.

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

7. Мацелик Т. Компетенція органів публічної адміністрації: поняття та структурні елементи. URL: 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.

12.Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва: 2001. 355 с. URL: https://www.twirpx.com/file/1606545.

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.

Провідне значення приватних осіб в системі суб'єктів адміністративного права серед іншого визначається такими чинниками:

- фундаментальним значенням прав і свобод людини і громадянина для визначення змісту та спрямованості діяльності держави, її органів, а також посадових осіб;
- законодавчим установленням для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб юридичних обов'язків, які кореспондуються із суб'єктивними публічними правами приватних осіб;
- юридичною відповідальністю держави, передусім перед людиною, за свою діяльність;
- проголошенням у нормах Конституції та законів України основних суб'єктивних публічних прав приватних осіб, утвердження й забезпечення яких є основним обов'язком держави.

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].

---

[1] За загальною редакцією **Петра Діхтієвського.**

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

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 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.

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 адміністра-

ція 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. Також вона виникає і по досягненні 14-річного

[1] Колпаков В, Кузьменко О., Пастух У. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 140-141.

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.

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 й майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, характеру занять тощо.

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, мають право в установленому порядку приїжджати та залишати територію України. Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті до країни походження чи 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.

Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлено нормативні підстави, за наявності яких в'їзд на територію України іноземцям та особам без громадянства забороняється.

Серед таких підстав слід назвати такі: в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку;

якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні; якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи; якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі; якщо така особа порушила в пункті пропуску через державний кордон України правила його перетинання, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, органів доходів і зборів та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні; якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, зокрема після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну, тощо.

Рішення про заборону в'їзду в Україну строком на три роки ухвалюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, Службою безпеки України або органом охорони державного кордону. У разі невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства забороняється подальший в'їзд в Україну на десять років, що додається до частини строку заборони в'їзду в Україну, який не сплив до моменту ухвалення повторного рішення про заборону в'їзду в Україну.

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 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, і 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 на території країни походження.

Законодавством України передбачено заборону виселення або примусове повернення біженця чи особи, яка потребує додатко-

вого 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 у 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 (культура, освіта, охорона здоров'я тощо).

Свою діяльність підприємства й 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.

[1] Про громадські об'єднання. Закон від 22.03 2012 р. № 4572-VI.

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 «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].

[1] Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 229-230.

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.

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 й 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, що 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

[1] Пасічник А. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права: монографія. Суми: Мрія-1, 2014.

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 (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, через що 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 публіч-

[1] Мацелик Т. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету.* 2011. Вип. 597.

ному 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 правоздатності: 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 дотримання 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 значеннях – 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 й 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 (напр., 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 формі:

- ✓ 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 проєктів 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 проєктів 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 проєктів 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 і 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.

Слід звернути увагу, що запити на доступ до публічної інформації є хоча частково пов'язаними між собою формами реалізації суб'єктивних публічних прав приватними суб'єктами адміністративного права, але водночас і різні між собою.

Як зазначив Вищий адміністративний суд України у пункті 3.4 Постанови Пленуму «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 року № 10, одержавши запит на інформацію, який подано згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до Закону України «Про звернення громадян», розпорядник публічної інформації має відмовити в задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам першого з названих законів[1].

У такому разі уповноважена посадова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, до якої надійшов запит, зобов'язана розглянути його, керуючись принципами добросовісності й розсудливості на підставі вимог Закону України «Про звернення громадян». При цьому запитувача має бути повідомлено у п'ятиденний строк про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

У разі якщо запит на інформацію, який подано згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», за своїм змістом поєднує предмет регулювання цього Закону та Закону України «Про звернення громадян», то такий «запит-звернення» має розглядатися у відповідних частинах у строк та порядок, передбачені відповідними законами. При цьому розпорядник публічної інформації

[1] Про практику застосування адміністративними судами законодавства України про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10.

у п'ятиденний строк мусить відповісти по суті запиту, а також повідомити запитувача, що решта питань розглядатимуться як звернення згідно із Законом України «Про звернення громадян».

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.

У зверненні обов'язково 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 підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніш як через десять днів від дня його надходження.

Якщо звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, вони підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду.

Забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення.

Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. У разі якщо звернення не містить даних, достатніх для ухвалення обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

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 упродовж 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.

Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян».

Електронні петиції подаються через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

В електронній петиції має бути викладено сутність звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на

[1] Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 536-537.

підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції. Вона оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, упродовж двох робочих днів із дня надсилання її автором (ініціатором).

Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання є датою початку збору підписів на її підтримку.

Електронна петиція не може містити закликів до повалення конституційного устрою, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, закликів до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

У разі невідповідності електронної петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору) не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити безоплатність доступу відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у порядку, установленому статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян» та ухваленими на її виконання нормативно-правовими актами.

Обов'язковими умовами, за наявності яких електронна петиція підлягає розгляду, є факт збору на її підтримку не менш як 25 000 підписів громадян упродовж не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Електронна петиція, збір підписів на підтримку якої здійснювався через веб-сайт громадського об'єднання і яка впродовж установленого строку набрала достатню кількість підписів на її підтримку, не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів надсилається громадським об'єднанням органу, якому адресована петиція, із зазначенням інформації про дату початку збору підписів, дату направлення електронної петиції, загальну кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строк збору підписів, назву та адресу електронної пошти громадського об'єднання.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала достатню кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніш як через три робочі дні після набрання достатньої кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції.

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, достатній для проведення відповідних слухань.

Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті Президентом України – щодо електронної петиції, адресованої Президенту України, Головою Верховної Ради України – щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, Прем'єр-міністром України – щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням.

Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на

офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається в письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції.

У разі доцільності викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, через ухвалення з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроєкти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

5.3.2.3. Право на доступ до публічної інформації

Побудова в Україні інформаційного суспільства, в основі якого лежать засади прозорості та відкритості функціонування публічної влади зумовлює істотне зростання соціально-юридичного значення публічної інформації як основного інструмента комунікації держави із суспільством, окремими громадянами, юридичними особами[1].

Публічна інформація *– це 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 України «Про доступ до публічної інформації»*[2].

Удаючись до системного аналізу наведеного визначення, Вищий адміністративний суд України у Постанові Пленуму від 30.09.2013 № 11 «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України "Про доступ до публічної інформації"» виокремив такі ознаки інформації, що розглядається[3]:

---

[1] Заярний О. Суб'єкт адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації: Законодавчі підходи та проблеми правозастосовної інтерпретації. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 2 (08). С. 138.

[2] Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 3114.

[3] Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30.09.2013 № 11.

• публічна інформація є готовим продуктом, який отриманий або створений лише в процесі виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх обов'язків, визначених чинним законодавством;

• публічна інформація заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях;

• така інформація перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації;

• публічною не може визнаватися інформація, яка створена суб'єктом владних повноважень не під час виконання ним передбачених законом обов'язків;

• інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень

До категорії публічної належать наступні види інформації:

➢ уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;

➢ інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим;

➢ інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг;

➢ інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які займають домінантне становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;

➢ інформація про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;

➢ інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація).

Правову основу реалізації фізичними особами суб'єктивного права на доступ до публічної інформації складають норми Конституції України, Закону України «Про доступ до публічної інформації»,

інших законів України та підзаконних нормативно-правових актів, якими визначаються особливості доступу до окремих видів публічної інформації.

Слід підкреслити, дія норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» має певні обмеження за колом суспільних відносин щодо забезпечення доступу до відповідної інформації.

Йдеться, зокрема, про такі групи публічно-правових відносин:

- між суб'єктами владних повноважень щодо створення, одержання чи поширення публічної інформації з метою реалізації їхньої компетенції;
- щодо одержання публічної інформації на підставі адвокатського звернення;
- що виникають у зв'язку з наданням публічної інформації на підставі депутатських запитів або звернень;
- пов'язані з поданням, розглядом і наданням відповідей за зверненнями громадян;
- спрямовані на одержання юридичними особами або їх уповноваженими представниками доступу до публічної інформації тощо.

Право приватної особи на доступ до публічної інформації можна розглядати як визнану в нормах законодавства та гарантовану державою можливість кожної особи, яка на законних підставах перебуває чи зареєстрована в Україні, вільно збирати, зберігати, поширювати публічну інформацію не забороненими законом способами з метою задоволення власних чи суспільних потреб, участі в управлінні суспільними і державними справами, реалізації інших суб'єктивних публічних прав, а також підвищення ступеня відкритості діяльності держави, її органів та посадових осіб[1].

Відповідно, як суб'єктивне публічне право приватних осіб, право на доступ до публічної інформації характеризується такими рисами:

- є природним правом фізичних осіб і не підлягає делегуванню або переданню в інший спосіб третім особам;
- реалізується через направлення запиту на одержання публічної інформації з урахуванням вимог, установлених Законом України «Про доступ до публічної інформації»;
- його реалізація спрямована на одержання саме публічної інформації, а не ініціювання розгляду будь-якого звернення громадян;

[1] Заярний О. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект : монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 352

- право особи на доступ до публічної інформації може бути основою для набуття чи реалізації інших суб'єктивних публічних прав;
- таке право завжди реалізується у відносинах з уповноваженими розпорядниками публічної інформації;
- це право здійснюється щодо одержання саме публічної інформації, а не документа, в якому вона викладена;
- право особи на доступ до публічної інформації в разі його порушення підлягає захисту в позасудовому порядку вищою особою чи органом розпорядника публічної інформації, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини або шляхом безпосереднього звернення з позовом до адміністративного суду.

Здійснення права на доступ до публічної інформації ґрунтується на таких основних принципах:

1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;

2) вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону України «Про доступ до публічної інформації», крім обмежень, встановлених законом;

3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Якщо фізична особа прагне реалізувати своє суб'єктивне публічне право на доступ до конфіденційної, службової чи таємної інформації, то реалізація такого права є обмеженою й зумовлюється правовим режимом запитуваної інформації.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні 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 і неупередженості правосуддя;
- розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше. При цьому інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження в доступі до такої інформації, які існували раніше.

Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, зокрема до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

Слід звернути увагу, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Чинне в Україні законодавство про доступ до публічної інформації передбачає кілька способів здійснення права на доступ до публічної інформації.

Залежно від суб'єкта волевиявлення щодо забезпечення доступу до публічної інформації, правових підстав надання інформації та способу її оприлюднення виділяються два основних ***способи реалізації громадянами суб'єктивного права на доступ до публічної інформації***:

1) систематичне та оперативне оприлюднення інформації її безпосереднім розпорядником на виконання його обов'язків;

2) надання інформації за запитами фізичних осіб на доступ до публічної інформації.

Перший із наведених способів здійснення права фізичними особами на доступ до публічної інформації кореспондується безпосередньо з обов'язками розпорядників такої інформації та забезпечується через оприлюднення публічної інформації:

- в офіційних друкованих виданнях;
- на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет;
- на єдиному державному веб-порталі відкритих даних;
- на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом, що відповідає змісту компетенції, підставам і формам діяльності розпорядників публічної інформації.

Основним способом здійснення фізичними особами суб'єктивного права на доступ до публічної інформації є запит на інформацію.

Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що перебуває в його володінні.

Не є інформаційним запитом звернення, для відповіді на яке необхідно створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов'язаний нею володіти.

Якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана й надана без значних інтелектуальних зусиль (напр., без проведення додаткового змістовного аналізу), то така інформація відповідає критеріям «відображуваності та задокументованості» і є публічною.

Залежно від характеру волевиявлення ініціаторів запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Якщо запит на інформацію є письмовим, він може подаватися в довільній формі.

При цьому слід звернути увагу, що запит на інформацію обов'язково має містити:

- ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;
- загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
- підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит через заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

У разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала.

Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим. У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження.

Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів із дня отримання запиту.

Запит на інформацію має направлятися до розпорядника публічної інформації, визначеного законодавством України.

Згідно з приписами пункту 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками публічної інформації визнаються суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання[1].

Приклад: міністерство є розпорядником публічної інформації, якою воно володіє та/або яка була створена ним при виконанні покладених функцій і завдань.

У контексті визначення розпорядника публічної інформації важливе уточнення зробив Вищий адміністративний суд Україні в пункті 2.1 Постанови Пленуму «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 року № 10.

Відповідно до правової позиції Вищого адміністративного суду України «Визначене поняття "суб'єкт владних повноважень" не охоплює посадових осіб і службових осіб органів державної влади,

[1] Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 3114.

місцевого самоврядування, оскільки за своїм статусом та колом повноважень вони не підпадають під розуміння органу державної влади та інших суб'єктів, зазначених у пункті 1 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації». У зв'язку з цим такі особи не можуть (не мають здатності) виконувати обов'язки розпорядника інформації, зокрема обов'язки щодо обліку та оприлюднення публічної інформації[1].

Приклад: Не є розпорядниками публічної інформації народні депутати України, депутати місцевих рад та Верховної Ради АРК, голови районних, обласних рад, сільський, селищний, міський голова, судді, прокурори, державні виконавці тощо.

Окрім суб'єктів владних повноважень, до категорії розпорядників публічної інформації також належать:

- юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;
- особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;
- суб'єкти господарювання, які займають домінантне становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

До розпорядників публічної інформації також дорівнюються інші суб'єкти господарювання, які не належать до жодної з названих груп, проте володіють інформацією, що становить суспільний інтерес.

Приклад: Суб'єкт ринку телекомунікацій, який не займає домінантного становища на ринку телекомунікаційних послуг, дорівнюється до розпорядників публічної інформації в частині оприлюднення інформації про тарифні плани на послуги зв'язку, домашнього Інтернету чи телебачення.

Розпорядник публічної інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках:

[1] Про практику застосування адміністративними судами законодавства України про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10.

• розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

• інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

• особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

• не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі.

За наявності ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

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 поєднанні 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 достатнього 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 вста-

[1] Ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України.
[2] Мельник Р. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. 168 с.

новлено, 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 і непорушним правом громадян України, за допомогою якого кожен громадянин може захистити свої права, свободи та інтереси і 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 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.Яким умовам має відповідати правомірне звернення громадянина?

11.У чому полягає сутність електронних звернень громадян та які їх види передбачені в нормах законодавства України?

12.У якому порядку має розглядатися звернення громадян, яке одночасно є і запитом на публічну інформацію?

13.У чому полягає юридична сутність права фізичної особи на доступ до публічної інформації?

14.На яких принципах ґрунтується здійснення громадянами свого права на доступ до публічної інформації?

15.У яких випадках правомірний доступ до публічної інформації може бути обмежений?

16.Якими способами громадяни можуть реалізувати своє право на доступ до публічної інформації?

17.У чому виявляється юридична сутність права приватних фізичних осіб на мирні зібрання?

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. Заярний О. А. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект : монографія / О.А. Заярний. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2017. – 700 с.

5. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

6. Куйбіда Р., Шишкін В. та ін. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навчальний посібник. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.

7. 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.

8. Колпаков В., Кузьменко О. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 809 с.

9. Пасічник А. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права: монографія. Суми: Мрія-1, 2014.

10. Мацелик Т. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597.

11. Головенко Р., Котляр Д., Слизьконіс Д. Доступ до публічної інформації: посібник. Київ: ЦПСА, 2014. С. 10.

12. Мельник Р. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. С. 116.

Розділ 6
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ[1]

6.1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг

Служіння суспільству публічною владою полягає в утвердженні поваги до людини, ефективному виконанні законів та державних функцій у публічній сфері. Це означає, що адміністративна спроможність публічної адміністрації зумовлюється політикою, яка визнає права і свободи людини найвищою цінністю, що визначає зміст і спрямованість діяльності органів державної влади. Виходячи з таких позицій, надання адміністративних послуг є основним напрямком діяльності публічної адміністрації. Адже без адміністративних послуг неможливо забезпечити права, слободи й законні інтереси приватних осіб.

Загалом треба зазначити, що «адміністративні послуги» як інститут адміністративного права мають потрійну юридичну природу: по-перше, це основний складник предмета адміністративного права; по-друге – різновид публічних послуг; по-друге – головний інструмент у діяльності публічної адміністрації.

6.1.1. Поняття адміністративної послуги

Адміністративні послуги – це основний елемент взаємовідносин держави з людиною. Ними слід розуміти численні обов'язки державних органів щодо виконання різного роду дозвільно-реєстраційних дій за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб[2].

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 різні заходи щодо формування якісної та доступної системи надання адміністративних послуг.

---

[1] За загальною редакцією **Олександра Буханевича**.

[2] Авер'янов В. Українське адміністративне право: черговий етап реформування. *Актуальні проблеми реформування*. Суми, 2000. С. 16-20.

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, потрібних для отримання адміністративної послуги;
- платність або послуги;
- граничний строк надання адміністративної послуги;
- перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги.

Також до адміністративних послуг законом дорівнюється 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 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.

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».

6.1.2. 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.
- адміністративна послуга надається суб'єктом надання таких 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 (напр., 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;*
- адміністративна послуга надається лише суб'єктом надання таких 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.

6.1.3. Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері

У 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.

Також у 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 послуг отримати адміністративну послугу 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, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, що перебувають у 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.

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.

---

[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.

6.1.4. 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;
- *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;

[1] Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

- *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[1].

6.1.5. 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 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;

[1] Буханевич О. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. № 33. Том. 2. С.10.

- 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 полягає в чіткому визначенні процедури й 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.

Принцип відкритості й прозорості означає можливість для суб'єктів звернення отримувати всі потрібні їм достовірні відомості про функціонування системи надання адміністративних послуг[2].

Принцип оперативності й своєчасності є правовою вимогою, відповідно до якої забезпечується своєчасність надання адміністративних послуг у часових межах за допомогою найбільш повного й раціонального використання всіх правових засобів, спрямованих

[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, що регулюються виключно законом, вимогами до документів щодо послуги (ст. 9), вимогами щодо строків надання адміністративних послуг (ст. 10), вимогами платності (ст. 11).

[2] 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.

на швидке та якісне отримання суб'єктом звернення відповідної послуги[1].

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[2].

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, потрібних 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[3].

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.

---

[1] 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).

[2] 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.

[3] 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.

Принципи надання адміністративних послуг є системою – 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.

6.2. Суб'єкти відносин щодо надання адміністративних послуг

6.2.1. Суб'єкт звернення

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкт звернення – це фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг. Загалом особа може звернутись за адміністративною послугою таким чином: 1) прийти особисто до приміщення органу влади або центру надання адміністративних послуг та подати заяву і необхідні документи; 2) замовити послугу телефоном (напр., видання довідки «дитина війни»); 3) надіслати заяву та пакет документів поштою – у випадках, передбачених законом, підпис особи на надісланих поштою документах потребує нотаріального посвідчення; 4) у випадках, передбачених законом, надіслати заяву за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку (електронною поштою).

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.

Юридичну природу фізичної особи розкрито в нормах цивільного права, зокрема згідно з 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 й 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 створення юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Юридична особа приватного права 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,

[1] Цивільний кодекс України від 16.01.2003. № 435-IV.

як наприклад згаданий паспорт громадянина України, можна отримати лише особисто.

Отже, суб'єктом звернення щодо надання адміністративної послуги можуть бути: фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства); фізична особа-підприємець; юридична особа.

6.2.2. 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

[1] Буханевич О. Правове забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. *Митна справа*. 2014. Спеціальний випуск. С. 241.

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 Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Згідно зі ст. 1 Закону від 2 лютого 2014 № 798-VII Кабінет Міністрів 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 (напр., 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.

Відповідно до законодавства України ***міністерства уповноважені надавати адміністративні послуги***.

> *Приклад: Міністерство культури України надає адміністративні послуги стосовно: реєстрації статуту (положення) релігійного центру (управління); реєстрація статуту (положення) монастиря; видання дозволу на переміщення (перенесення) пам'ятки місцевого значення*[3].

Поряд із цим слід відзначити, що адміністративні послуги серед центральних органів виконавчої влади надають переважно територіальні органи міністерств та інші органи державної влади.

---

1 Про Кабінет Міністрів України. Закон 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.*

3 Культура та релігія. Єдиний державний портал адміністративних послуг. 2020. https://my.gov.ua/info/services/byservicescope/36

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 адміністрування1[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 делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне

[1] *Приклад. Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, тощо.*

забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП.

Обсяг надання муніципальних послуг районними та обласними радами 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 із 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 найнагальніших 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);
- 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 у наданні адміністративних послуг належить саме цій посадовій особі місцевого самоврядування.

Основними напрямками діяльності старости є створення відповідних умов для отримання адміністративних послуг, надання 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 потрібних документів (надання бланків документів, роз'яснення порядку їх заповнення, консультування з питань переліку документів та їх форми, які потрібно 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 АРК, 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

[1] Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон від 15.06.2003. № 755-IV.

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).

6.2.3. Центри надання адміністративних послуг

Більшість адміністративних послуг, які є найпопулярнішими серед громадян та суб'єктів підприємництва, надаються в єдиних інтегрованих офісах – центрах надання адміністративних послуг (ЦНАП).

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 із 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].

ЦНАП утворюються при Київській міській державній адміністрації; Севастопольській міській державній адміністрації; районній державній адміністрації; районній у місті Києві державній адміністрації; районній у місті Севастополі державній адміністрації; виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення. ЦНАП можуть утворюватися

[1] Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький. 2017. 391 с.

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 ЦНАП можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень.

У разі утворення ЦНАП 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 ЦНАП і віддалені місця для роботи адміністраторів центру.

У разі утворення ЦНАП як постійного чинного робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності ЦНАП 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.

В ідеалі у ЦНАП мають надаватися всі види базових (популярних) адміністративних послуг: реєстрація актів цивільного стану (народження, шлюбу); реєстрація місця проживання; реєстрація прав на нерухоме майно; реєстрація транспортних засобів, отримання посвідчення водія; отримання паспортів (зокрема «закордонного»); реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців; призначення соціальної допомоги, субсидії, пенсії тощо. При цьому під час надання послуг є реалізація принципу «єдиного вікна», який передбачає оптимізацію внутрішньо адміністративних процедур надання адміністративних послуг, за якою залучення громадянина до процесів міжвідомчих погоджень, збирання факультативних довідок та інших супровідних документів має бути мінімальним.

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 ЦНАП, має включати адміністративні послуги органів

[1] Закон від 6.09.2012 р. № 520.

виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через ЦНАП також можуть надаватися інші адміністративні послуги (ст. 12 Закону).

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].

6.2.4. 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.* Така посадова особа відповідає за організацію надання певної адміністративної послуги суб'єкту звернення, наділена публічними обов'язками та відповідними адміністративними правами при маючи при цьому відповідні завдання.

Основні завдання адміністратора:

- 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 адміністратив-

[1] Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44.

них 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;
- безпосереднє надання адміністративних послуг;

Адміністратор має право:

1) безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг;

2) погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення;

3) інформувати керівника центру надання адміністративних послуг і керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень;

4) посвідчувати власним підписом і печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які потрібні для надання адміністративної послуги

5) складати протоколи про адміністративні правопорушення;

6) розглядати справ про адміністративні правопорушення та накладати стягнення[1].

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].

---

[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).

У ч. 1 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено ***правовий 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 посадової особи – керівника структурного підрозділу (центру). На нього покладається функція керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру[1].

6.3. Порядок надання адміністративних послуг

6.3.1. 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:

1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;
2) відповідальну посадову особу;
3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);
4) строки виконання етапів (дії, рішення)[2].

---

[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.

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 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

[1] Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44.

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.

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'єктові 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 пакету документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб'єктові звернення в заповненні бланка заяви;

2) складає опис вхідного пакету 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;

[1] Закон від 6.09.2012 р. № 520.

надсилає вхідний пакет документів суб'єктові надання адміністративної послуги[1].

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 КМУ від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання 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[2].

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 пакету документів; здійснює реєстрацію вихідного пакету 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[3].

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

---

1 Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.01.2013. № 588.

2 Закон від 6.09.2012 р. № 520.

3 Закон від 6.09.2012 р. № 520; Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1.08.2013. № 588.

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[1].

6.3.2. 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[2].

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

---

[1] Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні : засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 141.

[2] *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.*

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 і 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.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та в 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 (напр., 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.

6.3.3. 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.

При цьому треба врахувати такі теоретичні положення: надання адміністративних послуг з боку публічної влади має спрямовуватися на задоволення потреб особи і суспільства. Потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні суб'єктам, а також критерії оцінювання якості та ефективності їхнього надання; адміністративні послуги *мають бути платними тільки в разі*, коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні; адміністративні послуги мають надаватися насамперед на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їхнє наближення до споживачів[1].

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[2].

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.

---

1 Дембіцька С. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 214 с.

2 Закон від 6.09.2012 № 520.

В окремих випадках плата за адміністративні послуги визначається в законах або актах аналогічного рівня (напр., Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»[1] визначає розміри зборів за реєстрацію суб'єктів господарювання; Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 7-93 «Про державне мито»[2] 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.[3].

Існування плати за надання адміністративних послуг обґрунтовуються потребою компенсації державі та органам місцевого самоврядування витрат, які виникають у процесі надання відповідних послуг. Проте такий підхід є невиваженим, адже адміністративні послуги надаються суб'єктами публічної адміністрації, які утримуються за рахунок державного чи місцевого бюджетів. Тим самим споживачі адміністративних послуг платять за них два рази. Перший – сплачуючи державні та місцеві податки, другий – отримуючи відповідну адміністративну послугу[4]. У теорії адміністративного права щодо надання публічних послуг має діяти засада, що

---

[1] Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон від 15.05.2003. № 755-IV.

[2] Про державне мито: Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 755-IV.

[3] 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.

[4] *Приклад. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, фінансування якого здійснюється за рахунок коштів державного бюджету за надання адміністративних послуг, зокрема щодо акредитації освітніх програми вищих навчальних закладів, встановили розмір плати у розмірі більше 40 тис. грн.*

платність публічної послуги має за мету не компенсацію витрат за її надання, не поповнення бюджету, а зменшення кількості отриманих не потрібних приватним особам адміністративних послуг – зменшення СПАМУ у цій сфері.

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.

6.3.4. 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 щодо якості надання адміністративних послуг: *визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі та параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг.*[1]

Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

- *загального обслуговування* (напр., 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. 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, ужиття відповідних заходів.

Одним із засобів покращення якості адміністративних послуг є створення належної системи доступу громадян до інформації щодо конкретних послуг, законодавства та інших потрібних 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[1].

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 для звернення щодо надання адміністративної послуги, зокрема

[1] Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький. 2017. С. 128.

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?

[1] Буханевич О. Якість і доступність адміністративних послуг як елемент їх правової характеристики. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 2 (1). С. 92.

5. Які бувають центри надання адміністративних послуг?
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. No 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.

12.Куц Ю. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади. Харків: НАДУ, 2006. 192 с.

13.Тимощук В. Адміністративні послуги: посібник. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. Київ: ТОВ „Софія-А", 2012. 104 с.

14.Дембіцька С. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 214 с.

Розділ 7
ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ[1]

7.1. Поняття інструмента публічного адміністрування[2]

Установлення норм права для публічного адміністрування так би і залишилися не реалізованими благими намірами, якби в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних правових інструментів.

Практично можна говорити, що як для теслі рубанок (теслярський інструмент), так для суб'єкта публічної адміністрації нормативно-правовий акт є професійним знаряддям праці.

Інструменти публічного адміністрування – це комплекс заходів, які використовують суб'єкти публічного адміністрування з метою забезпечення (охорони) 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;
- Шїх 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.

---

[1] За загальною редакцією **Тетяни Коломоєць.**

[2] Категорію «інструмент публічного адміністрування» уведено у вітчизняну теорію адміністративного права професором **Р. Мельником**, див: Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

7.1.1. Види інструментів публічного адміністрування

В юридичній літературі існують два основних підходи до розкриття видів інструментів публічного адміністрування.

Перший – вузький, який відстоюють Р. Мельник, С. Мосьондз та ін., до їх складу відносячи інструменти, використання яких суб'єктами владних повноважень може бути прямо оскаржено в системі адміністративних судів згідно із КАСУ.

А саме: **видання нормативно-правових актів, видання індивідуальних актів, укладення адміністративних договорів, використання актів-планів** та **актів-дій.**

Нормативно-правові акти органів публічної адміністрації характеризуються такими ознаками:

- видаються в установленому законом порядку органами публічної адміністрації та їх посадовими особами;
- утверджують адміністративно-правові норми – загальнообов'язкові правила поведінки);
- є неперсоніфікованими, тобто обов'язковими до невизначеного кола осіб і розраховані на багаторазове застосування.

Приклади: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про санаторну школу»; Рішення Херсонської міської ради «Про встановлення ставки щодо сплати земельного податку».

Індивідуальний акт – будь-яке рішення органу публічної адміністрації, яке має зовнішню спрямованість і приймається з метою врегулювання конкретного публічного випадку.

Приклади: Рішення керівника державної установи про притягнення посадової особи до дисциплінарної відповідальності; Рішення Державного департаменту інтелектуальної власності про видачу патенту на винахід.

Адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону[1].

Приклад: Договір між районної радою та районної державною адміністрацією щодо виконання спільної програми соціального та економічного розвитку району.

[1] Ст. 4 КАСУ.

Акти-дії – це дії, які вчиняються органами публічної адміністрації у межах своєї компетенції на підставі адміністративно-правових норм для вирішення конкретної ситуації і не спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин[1].

Приклад: Надання відповіді міським головою громадській організації про очищення вулиць на її запит[2].

Другий – широкий, прихильниками якого є В. Галунько, О. Правоторова та ін., які до складу інструментів публічного адміністрування відносять широке коло елементарних і комплексних заходів (способів) адміністративної діяльності публічної адміністрації.

На їх погляд, 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 арсенал інструментів публічного адміністрування:

1. **Форми публічного адміністрування:**
   - видання нормативно-правових актів;
   - видання індивідуальних адміністративних актів;
   - укладення адміністративних договорів;
   - учинення інших юридично значущих дій;
   - здійснення матеріально-технічних операцій.
2. **План** як інструмент публічного адміністрування;
3. **Фактична дія** як інструмент публічного адміністрування;
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).**

---

[1] Мельник Р. Зазнач. праця.

[2] Мосьондз С. Які інструменти публічного адміністрування використовуються для забезпечення (захисту) прав і свобод громадян. *Адміністративне право для громадян України*: науково-популярне видання / за ред. В. Галунька. Київ: НДІПП. 2019. С. 58-60.

7. **Електронне врядування.**

При цьому завжди треба пам'ятати, що 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].

7.1.2. 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 з 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] 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.

7.2. Форми публічного адміністрування[1]

7.2.1. Нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування[2]

Ухвалення 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, і тому 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; по-друге, є нормами адміністративного права.

Це правотворчий підзаконний напрямок адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративна правотворчість), що

---

[1] Використано праці д.ю.н., професора, дійсного члена (академіка) Національної академії правових наук України **Юрія Битяка.**

[2] Автор: д.ю.н., професор **Юрій 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.*

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 (напр., 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.

7.2.2. Види нормативно-правових 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 на основі й на виконання Конституції та законів України видає постанови і розпорядження, обов'язкові до виконання (ст. 117 Конституції України). Нормативно-правові акти КМУ видаються у формі постанов;

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 документами 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 (*напр., 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 (*напр., 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, які 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 повнова-

жень, 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.

7.2.3. Вимоги до нормативно-правового акта

Нормативні акти мають відповідати формальним і матеріальним вимогам. Серед формальних 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.

7.2.4. Порядок підготовки та ухвалення нормативно-правового акта

Процедура ухвалення актів компетентними на це суб'єктами публічної адміністрації поділяється на такі стадії:

- установлення потреби ухвалення акта;
- підготовка його проєкту;
- внесення проєкту акта на розгляд відповідного органу;
- обговорення та доопрацювання проєкту акта;
- ухвалення та реєстрація акта;
- доведення акта до відома виконавців – опублікування, розсилка, ознайомлення під розписку тощо.

При встановлені потреби ухвалення нормативного акта треба врахувати те, що він має бути об'єктивно потрібний для здійснення публічного адміністрування. Така об'єктивність зумовлюється правилом «*без конкретного підзаконного нормативно-правового акту здійснювати публічне адміністрування буде неможливо, а не*

тому що від нього буде якась "користь"». Або потреба певних нормативно-правових актів має бути прямо передбачена в законі[1].

7.2.5. Підготовка проєкту нормативного акта

Здійснюється за правилами юридичної техніки[2].

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, як ясність, точність, доступність, стислість, офіціальність. ***Доступність правових актів*** пов'язана з тим, що в їх змісті мають бути використані прості фрази, терміни, широко відомі населенню, і не має бути складних речових конструкцій. ***Формальні правила*** складаються з таких положень: місце, дата підписання, повне найменування посади особи, які підписала документ, її прізвище та ініціали.

Складовою юридичної техніки є *нормопроєктувальна техніка*, згідно з якою нормативний акт має розроблятися з урахуванням

---

[1] *Приклад. У прикінцевих положеннях Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 143-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання космічної діяльності» прямо покладено зобов'язання на Кабінет Міністрів України протягом трьох місяців з дня опублікування аналізованого Закону привести свої нормативно-правові акти відповідно до цього Закону; забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів відповідно до цього Закону; забезпечити ухвалення нормативно-правових актів щодо процедури видання (переоформлення, анулювання) дозволів на здійснення окремих видів космічної діяльності, переліку видів космічної діяльності, що потребують одержання дозволів.*

[2] Автор: **Борис Кіндюк.**

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.

7.2.6. Зміст і значення антикорупційної експертизи нормативно-правового акта

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 із питань запобігання і протидії корупції) неохоче сприймають рекомендації громадських експертів[2].

---

[1] Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проєктів. 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 р. Комітет, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, знаходив корупційні ризики лише у 2,6% проаналізованих законопроєктів, 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 законопроєктів, а громадськість – так само у 82%. До того впродовж 2017-2019 рр. ефективність діяльності комітету суттєво знизилась, свідченням чого є функціонування системи органів публічного адміністрування в умовах відсутності затвердженого проєкту закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 рр.».*

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.

7.2.7. Державна реєстрація нормативно-правового акта

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*:**

- *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) і 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 нормо проєктувальної 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.

7.2.8. 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.

7.2.9. 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 адміністративного суду 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 і 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.

7.2.10. 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.

7.3. Індивідуальний (адміністративний) акт як інструмент публічного адміністрування[1]

Індивідуальний 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 індивідуального акта від нормативно-правового

Видання індивідуальних 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.

---

[1] Авторки: **Тетяна Мацелик**, **Вікторія 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 «індивідуальний (адміністративний) акт».

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[1];
- 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 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[2].

Загалом юридичне значення адміністративних актів полягає в такому:

1) адміністративні акти є юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну чи припинення конкретних правовідносин і відповідно – на створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб;

2) ухвалення адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати

---

[1] Александрова Н. Класифікація правових актів управління. Державне управління адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 151.

[2] Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. С. 25.

ці акти одним із визначальних елементів публічного адміністрування;

3) адміністративні акти є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації;

4) адміністративні акти можуть бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів;

5) адміністративні акти можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів;

6) адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної адміністративної діяльності;

7) адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення тих чи інших правочинів, зокрема цивільно-правових договорів;

8) 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[1].

Отже, видання індивідуальних актів – це 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).

7.3.1. Види індивідуальних 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;

[1] Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. С. 93-94.

- 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:

– 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:

- правоуповноважувальні;
- зобов'язальні;
- заборонні;
- такі, що містять відмову.

За дією в часі:

1) разові (напр., рішення про виплату разової компенсації);

2) строкові – акти, строк дії яких установлений законодавством або в самому акті (напр., ліцензія на заняття певним видом господарської діяльності);

3) 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.

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 (напр., 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].

---

[1] Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 247.

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

За порядком ухвалення:

- ухвалені за звичайними правилами;
- ухвалені за спрощеною процедурою.

Вагоме практичне значення має класифікація адміністративних актів *за критерієм результату*, який досягається внаслідок використання акта:

1) 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*);

2) обтяжувальні (обмеження прав, свобод і законних інтересів, покладення обтяжень і обмежень на осіб – *напр., під час зменшення розміру субсидій*);

3) 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 (*напр., свідоцтво про реєстрацію шлюбу*);

– охоронні – установлюють міру юридичної відповідальності відповідно до санкції охоронних норм (*напр., 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 компетенцією суб'єктів публічної адміністрації, які мають право видавати чи ухвалювати індивідуальні акти, виокремлюють:

1) розпорядження Кабінету Міністрів України;

2) акти центральних органів виконавчої влади – у формі наказів, що мають індивідуальний характер;

3) акти місцевих органів виконавчої влади – розпорядження, що мають індивідуальний характер;

[1] Мандюк О. Зазнач. праця. С. 63.

4) акти органів місцевого самоврядування – накази, що мають індивідуальний характер;

5) 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.

7.3.2. Процедура ухвалення (видання) індивідуальних актів

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

Узагальнено ***процедура ухвалення (видання) індивідуальних актів*** виглядає таким чином:

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

[1] Тимощук В. Зазнач. праця. С. 69.

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 індивідуальних актів є підготовка справи до розгляду, завдання якої – створення відповідних передумов для належного розгляду справи[1]. Щодо актів колегіальних органів на цій стадії передбачено також підготовку проєкту акта[2].

Центральною стадією аналізованої процедури є *стадія розгляду адміністративної справи та ухвалення адміністративного акта*, у ході якої адміністративним органом досліджуються всі обставини справи, що 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 лише головою засідання (слухання) та секретарем. Якщо ж акт ухвалюється одноособово, він підпису-

---

[1] У законодавстві України найбільш детально ця стадія описана в КУпАП, де згідно зі ст. 278-40 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.

[2] *Приклад: проєкти індивідуальних актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами і вносяться ними на розгляд КМУ.*

ється 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) індивідуальних актів – це регламентовані адміністративним правом адміністративні дії, що вчиняються суб'єктом владних повноважень щодо їх розгляду.

7.3.3. Чинність індивідуального акта

Процедура ухвалення індивідуальних 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 індивідуального 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 індивідуального акта, стосуються його змісту, забезпечуючи зрештою узгодження сформульованих у ньому положень зі змістом чинних нормативних актів. Цими умовами є такі:

Припинення дії індивідуального 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 індивідуальних 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.

Індивідуальний 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.

7.3.4. Нікчемність адміністративного акта

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[1].

Існують такі підстави визнання адміністративного акта нікчемним:

1) визнання його нікчемним адміністративним органом, яким він був виданий;

2) 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.

7.4. Адміністративний договір

7.4.1. 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.

[1] Мельник Р. Зазнач. праця.

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. 16 ст. 4 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 договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону.

Юридичним значенням адміністративного договору є те, що він приймається:

- для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- для делегування публічно-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*:**

1) одним з учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єкт владних повноважень;

2) змістом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері;

3) укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами;

4) реалізується на нормах адміністративного права;

5) викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері;

6) метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів;

7) адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права[1].

Ураховуючи те, що органи публічної адміністрації можуть діяти як у публічно-правовій, так і у приватно-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 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[2]; суб'єкт владних повноважень у договорі реалізує повноваження, надані для здійснення публічної управлінської діяльності.

7.4.2. Види адміністративних договорів

Суб'єкти публічної адміністрації у процесі свого функціонування укладають різноманітні адміністративні договори, які можуть зводитись до кількох груп. Класифікація адміністративних договорів

[1] Завальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. *Право України*. 2007. № 3. С. 135-139.

[2] Завальна Ж. Зазнач. праця. С. 135-139.

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)[1].

За юридичними властивостями:

1) 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 права; мають правовстановлювальний характер. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість – це досягнення загального блага[2];

2) індивідуальні (правозастосовні) – як правило, 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:

1) мирові, 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);

---

[1] Мельник Р. Зазнач. праця.

[2] Стефанюк В. Адміністративний договір: необхідність впровадження http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA00345

2) 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 6.06.2012 р.*);

3) договори про співпрацю, що укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій (завдань)[1].

Приклад: 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.

7.4.3. Укладання адміністративних договорів[2]

Сучасний розвиток суспільних відносин передбачає суттєву зміну правовідносин між публічною адміністрацією – органами виконавчої влади і місцевого самоврядування (органами і посадовими особами) – та громадянами, що покладає як забезпечення балансу публічних та приватних інтересів, так і гармонійних взаємозв'язків між вказаними суб'єктами. Цей практичний процес реалізації завдань і функцій діяльності публічної адміністрації знаходить свій юридичний вияв у відповідних формах.

Однією із правових форм діяльності публічної адміністрації є *укладання адміністративних договорів*, зміст яких складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта публічної адміністрації. особливістю адміністративного договору є те, що йому не властиві повною мірою засади вільного волевиявлення, свободи договору, звичаїв ділового обігу, юридичної рівності сторін договору, що є характерними рисами для регулювання цивільних договорів.

---

1 Мельник Р. Зазнач. праця.

2 Автор: **Олександр Світличний.**

Варто пам'ятати, що при укладанні адміністративного договору громадянин (юридична особа) обмежений самостійно обирати певний варіант договірних прав і обов'язків, ніж при укладанні цивільних договорів, що зумовлено як юридичною природою адміністративного договору, який є правовим актом застосування норм права, унаслідок чого реалізується компетенція публічної адміністрації, так й імперативним характером адміністративно-правових норм, проте й публічна адміністрація теж обмежена свободою укладання договору, однак на відміну від громадянина, вона залежить від визначених нормативно-правовими актами повноважень суб'єкта публічної адміністрації.

Адміністративний договір є основною правовою формою, що опосередковує виникнення прав і обов'язків його учасників, він є домовленістю двох або більше його учасників (сторін).

Правове регламентування укладення адміністративного договору передбачено адміністративно-правовими нормами, якими визначено повноваження суб'єкта публічної адміністрації, який має право реалізувати надані йому управлінські повноваження у формі адміністративного договору.

> *Приклад: відповідно до Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838), основними завданнями Мінекономіки є: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг, зокрема воно надає адміністративні послуги у сфері інтелектуальної власності.*

Для укладання та виконання адміністративних договорів існує класичний порядок його укладення, визначений його межами, які встановлені Цивільним кодексом України, а саме: загальні положення про договір (зміст договору, строк договору, форма договору, момент укладання договору, місце укладання договору, правові наслідки невиконання умов договору).

Перелік адміністративних договорів, якими надаються адміністративні послуги, визначені суб'єктом публічної адміністрації відповідно до його повноважень та специфіки діяльності[1].

---

[1] *Приклад: згідно зі ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги», пункту 8 Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423 (зі змінами), Міністерство наказом № 723 від 11.05.2019 р. затвердило типові інформаційні картки адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення. Інформаційні та інші реєстраційні картки є юридичною формою діяльності публічної адміністрації.*

7.4.4. Чинність адміністративного договору

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 відповідного 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***, що 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 в 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.***

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 адміністрації 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].

7.4.5. Нікчемність 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 (напр., застосування адміністративного арешту активів). Звісно, викриття

[1] Біла В. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.0. Ірпінь, 2011. 20 с.

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.

Нікчемний адміністративний договір *не зумовлює жодних юридичних наслідків*. У разі якщо адміністративний договір містить лише деякі нікчемні положення, 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.

7.4.6. Підстави визнання адміністративного договору нікчемним

Адміністративний договір має визнаватись нікчемним, якщо:

1) зміст адміністративного договору суперечить Конституції України, законам й ухваленим на їх основі нормативним актам вищих органів виконавчої влади;

2) не дотримано вимогу щодо письмової форми адміністративного договору;

3) адміністративний договір спрямовано на порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина;

4) виконання цього адміністративного договору вимагає здійснення протиправного діяння;

5) укладено адміністративний договір особою (фізичною чи юридичною), яка не володіє адміністративно-договірною правоздатністю;

[1] Мельник Р. Зазнач. праця.

6) істотно порушено процедуру укладання адміністративних договорів;

7) укладено фіктивний адміністративний договір, тобто такий, що укладається без наміру створення правових наслідків, які зумовлювались цим договором;

8) адміністративний договір видано не уповноваженим на це органом публічної адміністрації (посадовою особою) поза його компетенцією.

Адміністративний договір може бути визнаний судом недійсним у разі:

- установлення помилок у процедурі його укладення;
- порушення спеціального порядку укладання адміністративних договорів (напр., 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.

7.5. Учинення інших юридично значущих адміністративних дій

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.

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[1].

Отже, учинення 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».

7.6. Здійснення матеріально-технічних операцій

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

[1] *Приклад: сервісні центри МВС видають громадянам посвідчення водіїв, різноманітні довідки, квитанції тощо.*

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 довідників 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].

7.7. План як інструмент публічного адміністрування[2]

7.7.1. 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].

---

[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;.

[2] Авторка: **Тетяна Карабін.**

[3] *Приклад: 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.*

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[1].

Відповідно ***акт планування*** можна визначити як рішення владного суб'єкта, що визначає порядок, послідовність чи містить зв'язок подальших дій і проведення заходів.

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 напрямків 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 адмініст-

[1] Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н–П. 2003. С. 566.

рації, 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 публічного адміністрування 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 публічного адміністрування характеризується такими ознаками:

1) це різновид адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

2) реалізується через затвердження суб'єктом публічної адміністрації офіційного документа, в якому сформовано уявний бажаний у майбутньому публічний результат;

3) затвердження плану здійснюється через ухвалення відповідного адміністративного акта;

4) матеріальною основою плану є документи планування в певних сферах адміністративно-правових відносин, виходячи з узагальнення сучасного стану та його спрямованості на майбутній розвиток;

5) у ньому найбільш яскраво відбивається цілевстановлення публічного адміністрування;

6) він забезпечує прозорість адміністративної діяльності публічної адміністрації;

7) 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.

7.7.2. Сфера застосування 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 важко 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.

7.7.3. 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].

---

[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 ЄС, і забезпечено їх урахування під час здійснення заходів, спрямованих на реалізацію Стратегії інтеграції України до ЄС, 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.

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.

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 проєкту 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.

---

[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/*

5. ***За формою вираження (назвою)*** плани поділяються на концепції, програми, плани, плани-графіки та ін.

Приклад: Державною податковою 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[1].

7.8. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування[2]

7.8.1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії

Безпосередніми формами публічного адміністрування суспільних відносин є здійснення суб'єктами публічної адміністрації фактичних дій як інструментів публічного адміністрування. Такі дії не створюють нового юридичного положення, не змінюють наявних правовідносин, однак 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:

1) виникає об'єктивно в тих сферах, де приватні особи забезпечити свої потреби не в змозі чи в цій сфері встановлена державна монополія;

2) є різновидом активної адміністративної діяльності публічної адміністрації;

3) з боку суб'єктів публічної адміністрації відзначається публічний свідомий вольовий характер;

---

[1] Про затвердження Порядку формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків: Наказ Мінфіну України від 02.06.2015, № 524.

[2] 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.).

4) здійснюється з метою отримання фактичного результату для приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг і при проведенні перевірок;

5) 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 свідомий вольовий характер, з метою отримання фактичного результату для приватних осіб під час надання адміністративних послуг і проведення перевірок, що не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

7.8.2. 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.

7.8.3. Основні види фактичних дій

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

7.8.3.1. Інформування населення

– вагомий чинник реалізації такого принципу адміністративного права, як забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності. Згідно з ним 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[1].

7.8.3.2. 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 присвячено 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

[1] *Приклади: 1. Міністерство охорони здоров'я України інформувало населення про поширення коронавірусної інфекції 2019-nCoV. Зокрема 8 лютого 2020 р. було опубліковано, що станом на 8 лютого 2020 року у світі лабораторно підтверджено 34 909 випадків гострої респіраторної хвороби, спричиненої коронавірусом 2019-nCoV, з них 724 закінчились смертю та розкрито заходи щодо попередження захворювань серед громадян України. Урядовий портал. https://www.kmu.gov.ua/news/moz-nadaye-operativnu-informaciyu-proposhirennya-koronavirusnoyi-infekciyi-2019-ncov; 2. Звернення Президента Володимира Зеленського щодо заходів з протидії поширенню коронавірусу в Україні: Президент України. https://www.president.gov.ua/news/zvernennya-prezidenta-volodimira-zelenskogo-shodo-zahodiv-z-60161*

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, 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.

7.8.3.3. 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 моніторингу 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.

[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.

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 (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення[1].

7.8.3.4. 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 фізич-*

[1] Положення про Державну службу фінансового моніторингу України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. № 537.

ній 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.

7.8.3.5. 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 нормативно-правових актах, на основі адміністративного акта компетентного суб'єкта публічної адміністрації отримують виплати за рахунок державного чи місцевого бюджетів.

Крім того Урядом України можуть виділяються кошти на доступні кредити для мікро- та малого бізнесу за зниженою ставкою. Це здійснюється з метою створення належних умов на відкриття громадянами власної бізнес-справи, реалізації програми державної підтримки малого бізнесу розвитку підприємництва, збільшення обсягів виробництва, експорту, імпортозаміщення, високотехнологічного виробництва, енергоефективності, впровадження інновацій. Це загалом дасть шанс громадянам України втілити свою бізнес-мрію вдома і не шукати кращої долі за кордоном[1].

7.8.3.6. 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

[1] Прем'єр повідомив про старт програми кредитування малого бізнесу. 2020. https://ua.news/ua/premer-soobshhyl-o-starte-programmy-kredytovanyya-malogo-byznesa/

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].

7.9. Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні

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

[1] Порядок ведення Єдиного реєстру нотаріусів. Затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 13.10.2010 № 2501.

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:***

1) *адміністративний розсуд першого* виду може полягати в наданні органу публічного адміністрування, посадовій, службовій особі права на його розсуд оцінювати не тільки юридичний факт, але 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[1];

2) *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;

3) *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 наявний, коли адміністративно-правова норма, установлюючи можливі

---

[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.

варіанти рішень, залишає на розсуд суб'єктів адміністрації вибір одного з цих варіантів;

- адміністративний розсуд диспозитивного типу – такий стан, коли адміністративно-правова норма вповноважує суб'єктів 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.*

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.

7.9.1. Умови застосування адміністративного розсуду

Право суб'єктів публічної адміністрації діяти на власний розсуд визначається не тільки у вітчизняному законодавстві про адміністративні процедури – воно властиве європейській 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.

Отже, 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 мають 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.

7.10. Заходи адміністративного примусу[2]

7.10.1. Поняття адміністративного примусу

Останніми роками в теорії адміністративного права адміністративному примусу приділялось невиправдано небагато уваги, хоча застосування суб'єктами публічної адміністрації його заходів є об'єк-

[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] Автор: **Анатолій Комзюк**; авторка: **Олена Салманова**.

тивною реальністю, що пов'язано із потребою здійснення охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, тобто реалізацією основного завдання сучасної держави, а відтак і її органів. Застосування цих заходів зумовлено потребою забезпечення публічних інтересів, якими, безумовно, є підтримання належного публічного порядку і безпеки, посягання на які є досить поширеними і завдають суттєвої шкоди зазначеним інтересам. Тому, визнаючи людиноцентризм визначальною засадою здійснення державної влади, підкреслюючи її публічно-сервісний характер, водночас не можна захоплюватися лише цим аспектом реалізації владних функцій. Не менш важливою є також потреба протидії різним проявам неправомірної поведінки, здійснювати яку без використання примусових заходів неможливо.

З іншого боку, при застосуванні заходів адміністративного примусу має бути забезпечено права осіб, до яких застосовуються ці заходи, адже вони здатні досить суттєво обмежити права та свободи громадян, права та законні інтереси юридичних осіб, покласти на них додаткові обов'язки. Саме цим зумовлена потреба в чіткому законодавчому визначенні підстав та порядку застосування суб'єктами владних повноважень зазначених заходів, а також у розробленні та вивченні в юридичних навчальних закладах відповідних теоретичних положень щодо адміністративного примусу.

Найпершим вихідним положенням у розумінні адміністративного примусу є те, що це різновид *державного примусу*. Державний примус застосовується переважно до осіб, які вчинили правопорушення. З точки зору філософії він виявлений у тому, що цим *примусом знімається інший примус* (тобто правопорушення); тому він не тільки зумовлений правом, а й є необхідним, а саме – як *другий* примус, який є зняттям *першого примусу*, примус або насильство, взяте абстрактно, *неправомірне*[1]. Існують також випадки, коли загроза суспільним відносинам виникає об'єктивно – наприклад, унаслідок дії сил природи, тобто за відсутності протиправної поведінки, проте потреба її усунення є не менш актуальною.

Державний примус і його складову – *примус адміністративний* – слід розглядати як один із невід'ємних атрибутів здійснення держав-

[1] Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Рсд. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 411.

ної влади, як її метод. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються, і застосовується з метою усунення («зняття») такої поведінки.

Державний примус – єдиний, який *може застосовуватися від імені всього суспільства до будь-яких осіб,* що перебувають на території держави, а також включає заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти (напр., громадські об'єднання). Такі заходи є саме *примусовими*, тобто реалізуються незалежно від волі та бажання відповідних осіб.

Державний примус постає *у двох формах* – як *судовий та позасудовий (адміністративний) примус.* Крім того, державний примус врегульовано нормами різних галузей права, тому він одночасно є правовим примусом (цивільно-правовим, дисциплінарним, адміністративним, кримінально-правовим). Кожен із них має специфічні властивості, що визначають його сутність і особливості, відносну самостійність у системі державного примусу.

Адміністративний примус характеризується такими рисами:

- застосовується, як правило, *суб'єктами публічної адміністрації* без звертання до суду;
- застосовується *лише спеціально уповноваженими на те суб'єктами* публічної адміністрації;
- може застосовуватися *не тільки у зв'язку з учиненням правопорушень*, але і за їх відсутності;
- за змістом *значно ширший від адміністративної відповідальності*, на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності;
- застосовується *як до фізичних, так і до юридичних осіб*;
- застосовується до суб'єктів, які *не підпорядковані органам і посадовим особам*, які застосовують заходи впливу;
- регулюється нормами *адміністративного права – як законодавчими, так і підзаконними*;
- його *заходи мають різноманітний характер* – моральні, майнові, особистісні та ін., допускається застосування безпосереднього впливу – фізичної сили і вогнепальної зброї;
- його заходи реалізуються саме примусово, тобто *незалежно від волі та бажання* відповідних осіб;

➢ застосовується *з метою* запобігання правопорушенням та їх припинення, покарання винних у їх вчиненні.

Отже, адміністративний примус – це застосування суб'єктами публічної адміністрації, а у випадках, прямо визначених у законі, – також іншими особами, до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою запобігання правопорушенням та їх припинення, притягнення винних до відповідальності.

Правові засади застосування заходів адміністративного примусу встановлено багатьма *законодавчими актами* – законами «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Національну гвардію України», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», КпАП України, Митним кодексом України та ін.

У чинному законодавстві термін «*адміністративний примус*» не використовується, водночас зустрічаються терміни *«заходи впливу»,* «*поліцейські заходи*», «*превентивні поліцейські заходи*», «*поліцейські заходи примусу*» тощо. Такі назви дають уявлення лише про суб'єктів застосування цих заходів, не розкриваючи їх сутності та змісту. У теорії адміністративного права напрацьовано класифікацію заходів адміністративного примусу залежно від мети їх застосування. Заходи адміністративного примусу застосовується з *потрійною метою.* Відповідно до цього вони *поділяються на три види:*

1) адміністративно-запобіжні;
2) заходи адміністративного припинення;
3) адміністративні стягнення.

7.10.2. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації

Назва цих заходів зумовлена їх *профілактичною спрямованістю*. Ці заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають, вони використовуються для запобігання правопорушенням, їх вияв-

лення, а також для підтримання правопорядку за надзвичайних обставин, оскільки загроза суспільним і особистим інтересам, заподіяння їм шкоди можуть виникнути не тільки внаслідок вчинення правопорушення, а й у результаті стихійного лиха, дій душевнохворих чи малолітніх тощо. Держава змушена тоді вдаватися до обмеження прав, застосування примусових заходів до осіб, невинуватих у порушенні норм права. Такими є дії органів охорони здоров'я, які примусово лікують інфекційних хворих, ветеринарної медицини, що здійснюють карантинні заходи, тощо.

Основною метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є:

а) недопущення, відвернення правопорушень;

б) забезпечення громадського порядку і громадської безпеки в різних надзвичайних ситуаціях;

в) запобігання настанню шкідливих наслідків у зазначених ситуаціях.

Отже, адміністративно-запобіжні заходи *становлять комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти й не допускати правопорушення, забезпечувати публічний порядок і безпеку за різних надзвичайних обставин*.

Ці заходи застосовуються багатьма органами та їх посадовими особами – Національною поліцією, органами і закладами охорони здоров'я, митними органами, іншими контрольно-наглядовими органами (напр., державними інспекціями) тощо.

Перелік адміністративно-запобіжних заходів ні в законодавстві, ні в спеціальній літературі *не визначено.* У зв'язку з цим у нормативних актах досить часто зустрічається термінологічна плутанина, а в літературі як запобіжні необґрунтовано аналізуються деякі заходи припинення. Зокрема в Законі України «Про Національну поліцію» вживається термін «превентивні поліцейські заходи», хоча до них включено не тільки профілактичні заходи, але й заходи, що застосовуються як реакція на вже вчинене правопорушення, тобто заходи припинення.

Адміністративно-запобіжними можна назвати такі заходи:

– *перевірка документів.* Наприклад, поліцейський має право вимагати в особи документи, що посвідчують особу, та/або документи, що підтверджують відповідне право особи у визначених ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію» випадках, зокрема якщо

особа схожа на іншу, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклу особу; якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення та ін. З подібною метою перевіряти документи мають право також посадові особи інших державних органів, які здійснюють контроль і нагляд за додержанням відповідних загальнообов'язкових правил;

– *огляд (обстеження, поверхнева перевірка)*, що з урахуванням цільового призначення і способу правоохоронного впливу найчастіше застосовується як захід адміністративного запобігання. Наприклад, поліцейським надано право здійснювати поверхневу перевірку як превентивний поліцейський захід – здійснення візуального огляду особи проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальним оглядом речі або транспортного засобу (ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію»), митними органами здійснюється митний огляд і переогляд, органами Державної прикордонної служби – огляд морських і річкових суден та документів тощо. В усіх цих випадках головною метою застосування зазначеного заходу є запобігання правопорушенням та їх виявлення, забезпечення громадської безпеки, тобто він має чітко виражений профілактичний характер;

– *проникнення до житла чи іншого володіння особи, входження до приміщень підприємств, установ та організацій*, що можливе тільки в чітко визначених випадках. Так, відповідно до ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію» поліція може проникнути до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду лише в невідкладних випадках, пов'язаних із: 1) рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій; 2) безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні злочину; 3) припиненням злочину, що загрожує життю осіб, які перебувають у житлі або іншому володінні. Стаття 25 Закону України «Про Службу безпеки України» надає працівникам СБУ право: при безпосередньому припиненні злочинів, переслідуванні осіб, що підозрюються у їх вчиненні, заходити до житлових, службових, виробничих та інших приміщень, на території й земельні ділянки; у разі проведення заходів щодо боротьби з тероризмом входити за письмовим розпорядженням керівника органу або оперативного підрозділу СБУ за службовими посвідченнями на територію, до приміщень, складів і сховищ підприємств, організацій і установ (крім іноземних дипломатичних представництв) незалежно від форми власності. Відвіду-

вати підприємства, установи, організації для виконання контрольних і профілактичних функцій можуть також посадові особи й інших органів контролю;

– *вимогу залишити місце і обмеження доступу на визначену територію* (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів), яку можуть застосовувати поліцейські та військовослужбовці Національної гвардії. Так, відповідно до ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський уповноважений вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об'єктів, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки й порядку, охорони життя і здоров'я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення;

– з метою забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей поліцейський може також *обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг* у разі затримання осіб відповідно до закону, під час аварій, інших надзвичайних ситуацій (ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»);

– *адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі,* що становить систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції відповідно до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Рішення про його застосування ухвалюється одноосібно суддею районного (міського) суду за поданням начальника установи виконання покарань або органу Національної поліції на строк від одного до двох років і не може перевищувати термінів, передбачених законом для погашення або зняття судимості. Осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, беруть на облік, фотографують, а в разі потреби в них беруть відбитки пальців. Працівники поліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду. До обмежень, яких піднаглядний мусить дотримуватися, віднесено: заборону виходу з будинку, квартири в установлений час, яка не може перевищувати 8 годин на добу; заборону перебування у визначених місцях району (міста);

заборону виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста); обов'язок з'являтися до поліції від одного до чотирьох разів на місяць для реєстрації. Особа, яка порушує зазначені обмеження, підлягає адміністративній відповідальності відповідно до ст. 187 КпАП України;

– *обмеження прав громадян, пов'язаних зі станом їх здоров'я.* Відповідно до ст. 53 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» з метою охорони здоров'я населення органи і заклади охорони здоров'я зобов'язані здійснювати спеціальні заходи профілактики та лікування соціально небезпечних захворювань (туберкульоз, психічні, венеричні захворювання, СНІД, лепра, хронічний алкоголізм, наркоманія), а також карантинних захворювань. Порядок здійснення госпіталізації та лікування таких хворих, зокрема й у примусовому порядку, встановлюється законами України;

– *заходи щодо запобігання домашньому насильству*. Стаття 27 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» з метою запобігання домашньому насильству передбачає право Національної поліції України брати на профілактичний облік кривдника (особу, яка вчинила домашнє насильство у будь-якій формі) та проводити з ним профілактичну роботу, а ст. 28 – направляти кривдника за рішенням суду на проходження програми для кривдників (від трьох місяців до одного року). Відповідальними за виконання програм для кривдників є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

На завершення варто підкреслити, що розглянуте коло адміністративних запобіжних заходів не можна назвати вичерпним. Це – найпоширеніші заходи, запобіжний характер яких сумнівів практично не викликає. Законодавство передбачає можливість застосування і багатьох інших заходів, які також можна вважати адміністративними запобіжними.

7.10.3. Заходи адміністративного припинення

Заходи адміністративного припинення є найчисленнішими та найрізноманітнішими з усіх адміністративно-примусових заходів і характеризуються насамперед тим, що *їх застосування спричиняється реальною протиправною (зокрема об'єктивно протиправною) ситуацією* і починається в момент, коли вона досягла

певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним. Заходи адміністративного припинення *не відвертають, а безпосередньо припиняють наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння,* створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи й реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративного або іншого впливу.

На відміну від адміністративних стягнень, заходи адміністративного припинення *не містять елемента покарання особи,* до якої вони застосовуються. Виконуючи поряд із виховною каральну функцію, адміністративне стягнення за своєю дією в часі звернене в минуле, є ретроспективним. Заходи ж адміністративного припинення, як правило, *спрямовані в сьогодення і тому здатні самостійно й оперативно вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема примусово припиняти правопорушення.* Вони можуть також забезпечувати умови для подальшого застосування заходів відповідальності до винних. Часто заходи припинення використовуються і для протидії об'єктивно протиправним діянням душевнохворих і малолітніх, тобто осіб, які не підлягають юридичній відповідальності. Заходи адміністративного припинення *не потребують установлення вини порушника* як обов'язкової умови застосування.

Отже, заходи адміністративного припинення – *це засновані на законі засоби примусового переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – кримінально-правовий характер, спрямовані на недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.*

Заходи адміністративного припинення *застосовуються з метою*:

а) припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об'єктивно протиправних діянь);

б) запобігання вчиненню нових правопорушень;

в) створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності;

г) усунення шкідливих наслідків правопорушення;

д) відновлення попереднього, правомірного стану.

Заходи адміністративного припинення дуже неоднорідні, відрізняються один від одного за багатьма ознаками. Проте основну

їх *класифікацію* доцільно провести відповідно до *призначення* цих заходів. За цим критерієм заходи адміністративного припинення поділяються на дві групи – *заходи загального і спеціального призначення.*

Заходи адміністративного припинення загального призначення, які застосовуються в повсякденній практиці багатьма суб'єктами владних повноважень, насамперед Національною поліцією, виходячи з *мети їх застосування,* поділяються своєю чергою *на самостійні (або оперативні)* і *допоміжні (забезпечувальні)*.

1. *Самостійні (оперативні) заходи адміністративного припинення* характеризуються тим, що *оперативно вирішують конфліктну ситуацію,* тобто конфлікт найчастіше вичерпується остаточно. Певною мірою можна стверджувати, що ці заходи (принаймні більшість з них) стоять на межі власне заходів припинення і адміністративних стягнень. Наприклад, заборона певних робіт за своїм характером дуже схожа на таке адміністративне стягнення, як позбавлення спеціального права.

– *Вимога припинити протиправну поведінку.* Таку вимогу мають право (і зобов'язані) ставити працівники правоохоронних органів, різні державні інспектори в разі виявлення такої поведінки. Наприклад, ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» надає її працівникам право вимагати від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень СБУ. Підставу застосування зазначеного заходу припинення може становити будь-яке правопорушення, зокрема злочин. Вимога може бути висловлена усно, а також оформлена у вигляді письмового припису (розпорядження). Вона юридично обов'язкова, непокора цій вимозі є підставою для застосування інших заходів примусу.

– *Привід* осіб, які ухиляються від явки на виклик у певні державні органи. Так, відповідно до ч. 2 ст. 268 КпАП України у разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду у випадках, коли її присутність при розгляді справи є обов'язковою, цю особу може бути Національною поліцією піддано приводу. Привід полягає у примусовій доставці особи до відповідного органу. Тобто це вилучення її з місця перебування і супроводження до місця призначення, поєднані із застосуванням психічного чи фізичного спонукання.

– *Заборонний припис*. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» терміновий заборонний припис стосовно кривдника – це спеціальний захід протидії домашньому насильству, що вживається уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України як реагування на факт домашнього насильства та спрямований на негайне припинення домашнього насильства, усунення небезпеки для життя і здоров'я постраждалих осіб та недопущення продовження чи повторного вчинення такого насильства.

– *Зупинка транспортних засобів.* Відповідно до ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський може зупиняти транспортні засоби у разі, якщо водій порушив Правила дорожнього руху, а також у інших випадках, установлених законом. Крім того, поліцейський зобов'язаний зупиняти транспортні засоби в разі, якщо є інформація, що свідчить про порушення власником транспортного засобу митних правил. Поліцейський зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки. Невиконання водієм вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу становить склад адміністративного проступку, передбаченого частиною першою ст. 122-2 КпАП України.

– *Заборона чи зупинення певних робіт або експлуатації різних об'єктів* (зокрема експлуатації різних машин і механізмів – самохідних сільськогосподарських машин, річкових або маломірних суден тощо). Цей захід належить до компетенції низки правоохоронних та контрольно-наглядових органів. Зокрема поліції надано право опечатувати й закривати об'єкти, де зберігаються чи використовуються зброя, інші предмети, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, у разі виявлення порушення правил поводження з ними та правил їх використання, що загрожують громадській безпеці, до усунення таких порушень (ст. 39 Закону України «Про Національну поліцію»).

Посадові особи Державної прикордонної служби України мають право зупиняти або припиняти рибний промисел, морські наукові дослідження, інші роботи в територіальному морі, прилеглій зоні, виключній (морській) економічній зоні та внутрішніх водах України в разі відсутності відповідного дозволу (погодження) або порушення встановлених правил їх проведення (ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»).

Відповідно до п. 4 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» органи державного фінансового контролю мають право вимагати від керівників підконтрольних установ проведення інвентаризацій, у разі відмови – звернутися до суду щодо спонукання до проведення таких інвентаризацій, а до ухвалення відповідного рішення судом – опечатувати каси, касові приміщення, склади та архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть обмежувати, тимчасово забороняти (зупиняти) або припиняти відповідно до законодавства господарську чи інші види діяльності, пов'язані з порушенням умов і вимог до викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на його стан, передбачених дозволами (ст. 12 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»).

Подібні повноваження має також багато інших державних органів – державної санітарно-епідеміологічної служби, ветеринарної медицини, природоохорони тощо.

2. *Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення* становлять особливу групу заходів адміністративного припинення, *специфіка* яких полягає в тому, що:

1) вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення розгляду справи;

2) вони застосовуються тільки в рамках провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення;

3) є додаткові підстави застосування цих заходів – неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процедурних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків;

4) це несамостійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника;

5) установлено спеціальний порядок їх застосування: перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (в необхідних випадках), документальне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження.

До цих заходів відповідно до КпАП України належать:

1) доставлення порушника (ст. 259);

2) адміністративне затримання (ст. ст. 261-263);

3) особистий огляд і огляд речей (ст. 264);

4) вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, зокрема посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів (ст. 265-265-2, 265-4);

5) відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266).

Заходи адміністративного припинення спеціального призначення є *комплексом виняткових екстраординарних засобів адміністративного впливу.* Спеціальний характер таких заходів визначає специфіку підстав їх застосування. Це, як правило, невідкладні випадки, коли потрібно припинити протиправні дії, небезпечні для життя і здоров'я людей. Крім того заходи спеціального призначення застосовуються тоді, коли були використані й не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників. Тому застосуванню сили, спеціальних засобів і зброї має передувати попередження про намір їх застосувати. Зокрема поліцейський зобов'язаний заздалегідь попередити особу про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї і надати їй достатньо часу для виконання законної вимоги поліцейського, крім випадку, коли зволікання може спричинити посягання на життя і здоров'я особи чи та/або поліцейського або інші тяжкі наслідки, або в ситуації, що склалася, таке попередження є невиправданим або неможливим.

Спеціальними ці заходи називаються ще й тому, що вони спрямовані *безпосередньо на особу порушника, здатні завдати йому певної фізичної шкоди і навіть позбавити його життя.* У зв'язку з цим закон вимагає від працівників правоохоронних органів застосовувати силу в межах потреби й тільки тоді, коли уникнути її застосування неможливо. При цьому можливість заподіяння шкоди здоров'ю порушника має бути мінімальною.

Застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї до жінок з явними ознаками вагітності, малолітніх осіб, осіб з явними ознаками обмежених можливостей або старості

заборонено, крім випадків учинення ними збройного чи групового нападу, учинення збройного опору, що загрожує життю і здоров'ю інших осіб, якщо відбити такий напад або опір іншими способами і засобами неможливо.

Поліцейські та працівники інших правоохоронних органів можуть *застосовувати фізичну силу*, зокрема спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших заходів не забезпечує виконання повноважень, покладених на них законом.

Застосування спеціальних засобів (пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами, тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують (гумові та пластикові кийки, електрошокові пристрої, засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо), засоби примусової зупинки транспорту, засоби акустичного та мікрохвильового впливу, пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії, засоби, споряджені гумовими або аналогічними снарядами несмертельної дії, засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії та ін.) (ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію»). Підстави, порядок застосування, а також види спеціальних засобів встановлено, крім Закону України «Про Національну поліцію», постановою КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1024 «Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань» та постановою КМУ від 18 січня 2003 р. № 83 «Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Військової служби правопорядку у Збройних Силах України під час здійснення службових обов'язків».

Застосування вогнепальної зброї здійснюють поліцейські та працівники інших правоохоронних органів як крайній захід у чітко визначених законом випадках. Так, Закон України «Про Національну поліцію» (ст. 46) встановив сім таких *підстав*: 1) для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї, у випадку

загрози їхньому життю чи здоров'ю; 2) для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю; 3) для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі; 4) для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення; 5) для затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти; 6) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського; 7) для зупинки транспортного засобу через його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського. На цих же підставах можуть застосовувати вогнепальну зброю і працівники інших правоохоронних органів.

Розглянуті заходи адміністративного припинення повністю їх перелік не вичерпують, оскільки ні на законодавчому, ні на доктринальному рівні цей перелік не визначено.

7.10.4. Адміністративні стягнення

Відповідно до ст. 23 КпАП України ***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 і іншими особами*.

Тобто завдяки застосуванню адміністративних стягнень суб'єкти публічної адміністрації досягають потрійної мети – 1) *покарання особи* (це «*міра відповідальності*»), яка вчинила адміністративне правопорушення, 2) *виховання* її в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також 3) *запобігання вчиненню нових правопорушень* як самим правопорушником (приватна превенція), так і іншими особами (загальна превенція).

Види цих стягнень, підстави та порядок їх застосування в основному визначено Кодексом України про адміністративні правопорушення.

КпАП України встановив такі *види адміністративних стягнень:*

1) попередження;

2) штраф;

3) штрафні бали;

4) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;

5) конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, або грошей, одержаних в результаті вчинення такого правопорушення;

6) позбавлення спеціального права, наданого громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

7) громадські роботи;

8) виправні роботи;

9) суспільно корисні роботи;

10) адміністративний арешт;

11) арешт з утриманням на гауптвахті.

Наведений перелік не є вичерпним, законами України може бути встановлено й інші види адміністративних стягнень (напр., ст. 24 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає можливість адміністративного видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок).

7.11. Адміністративно-правові режими[1]

Публічне адміністрування в сучасний період широкомасштабних змін у політичному, соціально-економічному, культурному житті суспільства простежується в сукупності спеціальних управлінських регламентів, які передбачають створення певних форм адміністративно-правових режимів, що мають закріплюватись комплексом різноманітних норм адміністративного права та забезпечувати здійснення спеціальних адміністративних процедур публічно-управлінської організації.

Приклад: дії публічного апарату при загрозах пожежній безпеці, організації евакуації громадян, установлення (відповідно від обставин) спеціального внутрішнього розпорядку, створення окремих умов ліцензування.

[1] Автор: **Сергій Кузьніченко.**

Таким чином, адміністративно-правові режими стають необхідним елементом публічно-управлінської організації та ефективним інструментом публічного адміністрування.

7.11.1. 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.

У теорії наукового пізнання термін «*правовий режим*» розглядається за такими аспектами:

1) за загальною функціональною ознакою, що зумовлюється поділом права на «приватне» та «публічне», режим правового регулювання може визначатись як загальнодозвільний або загальнозаборонений;

2) з позиції універсальності застосування

Приклад: правоохоронна діяльність за галузевою ознакою передбачає спорідніть правових приписів для процесуальної діяльності державних структур системи МВС України: «режим таємності», «митний режим», «режим охорони державного кордону» тощо;

3) з огляду можливості утворення похідних вторинних режимів на основі галузевих правових режимів.

Приклад: створення режиму соціальних процесів; утворення спеціального режиму роботи для окремих видів діяльності; визначення правового адміністративного статусу певних територій (введення надзвичайного режиму).

Слід наголосити, що поняття «*об'єкт адміністративно-правового режиму*» не збігається з поняттям «*предмет 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.

Спеціальні адміністративно-правові режими встановлюються у сфері державного управління, постаючи в ролі особливої правової форми виконавчо-розпорядницької діяльності. Її потреба виникає в тому разі, коли інші організаційно-управлінські способи й 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, примусом, відповідальністю, то в ідеалі вони мають одержувати юридичне оформлення у вигляді закону, а не урядового чи відомчого нормативно-правового акта.

Спеціальні адміністративно-правові режими класифікуються 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 держав закріплено 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-правового 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 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.

7.11.2. 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.*

[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.

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 передбачають 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 й горизонтальної координації, скорочується загальнодозвільна реалізація конституційних прав громадян у сфері управління та збільшуються дозвільні розпорядження й координаційні зобов'язання. Екстремальний режим є завжди тимчасовим заходом і має працювати тільки в період існування надзвичайних ситуацій[1].

Нині дійсно існує потреба в розподілі *надзвичайних* та *екстремальних режимів*. Уважаємо, що «екстремальні режими» – ширше

[1] *Приклад Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 "Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19", відповідно до ст. 29 Закону України "Про захист населення від інфекційних хвороб" з метою запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19 та з урахуванням рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 10 березня 2020 р. Кабінет Міністрів України постановив: 1. Установити з 12 березня до 3 квітня 2020 р. на усій території України карантин, заборонивши: відвідування закладів освіти її здобувачами; проведення всіх масових заходів, у яких бере участь понад 200 осіб, крім заходів, необхідних для забезпечення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Спортивні заходи дозволяється проводити без участі глядачів (уболівальників). Поставив завдання міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, обласним, Київській міській державним адміністраціям разом з органами місцевого самоврядування забезпечити: організацію виконання та контроль за дотриманням на відповідній території вимог цієї постанови, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів; подання щодня Міністерству охорони здоров'я інформації про здійснення заходів щодо запобігання поширенню коронавірусу COVID-19 для її узагальнення та інформування Кабінету Міністрів України.*

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 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 наділя-

[1] Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: монографія. Сімферополь: Крим. навч. пед. держ. видав., 2009. С. 56-57.

ються 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 та 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 та при введенні режиму воєнного стану після режиму надзвичайної ситуації.

7.12. Контроль та нагляд[1]

7.12.1. Адміністративний (публічний) контроль

Комплексним самостійним інструментів публічного адміністрування є **контроль** – вид діяльності, що полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції[2].

[1] Авторка: **Ольга Правоторова.**

[2] Гладун З. Адміністративне право України : опорні конспекти лекцій. Тернопіль : Вид-во ТАНГ, 2002. С. 178.

Основне ***призначення контролю*** полягає у виявленні невідповідності його об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування[1].

Відповідно до 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 публічного 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[2].

Ознаками контролю як інструмента публічного адміністрування є таке:

- мета полягає у здійсненні перевірки суб'єктами публічного адміністрування щодо виконання об'єктами публічного адміністрування визначених законодавством положень адміністративно-правових режимів;
- органи публічного контролю здійснюють заходи виключно на основі та у випадках, передбачених законами України;

---

[1] Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні : навчальний посібник. Харків : Вид-во Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого, 1999. 53 с.

[2] Адміністративне право України: навчальний посібник / Забарний Г., Калюжний Р., Шкарупа В. Київ. Київ: Вид-во Паливода А.В., 2003. С. 95-96.

➢ 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 публічного контролю розкривається в діяльності спеціалізованих державних інспекцій і служб та представницьких органів місцевого самоврядування, основними завданнями яких є здійснення державного контролю і нагляду в певній 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. – органи публічного адміністрування або їх самостійні структурні підрозділи, що мають юрисдикційні повноваження. Будучи органами публічного контролю іншої відомчої належності відносно підконтрольних їм структур, вони здійснюють незалежний 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.

7.12.2. 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 не підпорядкованих 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 таких осіб, 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.

7.13. Електронне врядування[2]

7.13.1. Поняття електронного врядування.

Електронне врядування (Е-врядування, e-Governing) є провідним публічним 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 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., Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, прийнята лідерами країн G8 22.07.2000 р.).

Упровадження Е-врядування в сферу публічного адміністрування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування через

[1] Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон від 1.12.1994 р № 264.

[2] Авторка: **Ольга Соловйова.**

залучення громадськості до участі в управління державними справами з використанням мережі Інтернет та забезпечення взаємодії з громадянами через надання доступу до державних інформаційних ресурсів та можливості отримувати електронні публічні послуги, зокрема адміністративні 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 від 20.09.2017 р. № 649-р. **електронне урядування** визначається як форма організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й 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 та розпорядження 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., «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 *Міністерство цифрової трансформації України* (Мінцифра), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

7.13.2. 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-освіта (e-Learning), е-здоров'я (e-Health), е-культура, 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-уряд є єдиний веб-портал (https://www.kmu.gov.ua), призначений для інтеграції веб-сайтів, електронних інформаційних систем і 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:

1) автоматизованою інформаційною взаємодією електронних інформаційних систем та баз даних державних органів;

2) автоматизованою міжвідомчою електронною взаємодією державних органів у процесі роботи, що проводиться із фізичними та юридичними особами;

3) електронним обслуговуванням фізичних та юридичних осіб за принципом «єдиного вікна» із застосуванням електронного цифрового підпису;

4) захистом інформації та персональних даних в інформаційно-телекомунікаційних мережах.

*З урахуванням таких теоретичних позицій Уряд України у сфері е-урядування має забезпечити комплекс заходів, що отримав лаконічну назву «**Діджиталізація**»*[1]. Зокрема потрібно:

– перевести оформлення дозвільних документів в електронну форму;

– перевести в електрону форму топ-30 найбільш популярних сервісів для громадян і бізнесу[2];

– поступово перевести інші публічні послуги в електронну форму;

– надати консультації фізичним та юридичним особам з використанням «гарячих ліній», «чат-ботів», електронних баз типових питань і відповідей;

– упровадження механізмів оперативного уточнення (виправлення) технічних помилок, описок у заявах про надання публічної послуги та інших документах, що подаються для отримання публічної послуги, а також автоматичної перевірки повноти та достовірності відомостей у заявах;

– надання окремих адмінпослуг в автоматичному режимі без втручання людини, а також за допомогою засобів телефонного зв'язку з використанням автоматизованих систем, що дають змогу, зокрема, ідентифікувати суб'єкта звернення через засоби розпізнавання голосу або відповіді на контрольні запитання;

– опрацювання питання запровадження реєстрації місця проживання за декларативним принципом через подання заяви в електронній формі;

– упровадження механізму надання комплексної електронної послуги, пов'язаної з оформленням права на земельну ділянку;

---

[1] Мета ***діджиталізації*** – зробити так, щоб усі відносини з державою людина могла здійснювати за допомогою смартфона й інтернету. – Володимир Зеленський. https://www.pravda.com.ua/news/2020/02/6/7239632/

[2] *Приклад: Мобільний додаток «Дія» надає можливість 9 мільйонам громадян користуватися посвідченням водія та свідоцтвом про реєстрацію транспортного засобу у своєму смартфоні. Крім того у планах Уряду України – забезпечити доступ до цифрових паспортів за допомогою смартфона, коли громадяни зможуть посвідчувати особу, подорожуючи залізницею, під час медичного обслуговування, банківських операцій та ін.*

– забезпечення через єдиний державний веб-портал електронних послуг можливості для споживачів ЖКП подавати виконавцям таких послуг звернення в електронній формі щодо їх надання, встановлення, обслуговування, заміни та повірки вузлів обліку, отримувати інформацію про перебіг та результати розгляду таких звернень, здійснювати розрахунки за житлово-комунальні послуги[1].

Е-парламент – це форма участі громадян та інститутів громадянського суспільства в законотворчих процесах, а також в організації діяльності й узаємодії суб'єктів права законодавчої ініціативи та інших учасників законодавчого процесу на основі використання інформаційно-телекомунікаційних технологій на усіх 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.

Е-правосуддя передбачає 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 документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками

[1] Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 4.09.2019 р. № 647.

судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу в судовому засіданні в режимі відеоконференції. Також із 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 вважати електронну торгівлю як господарську діяльність у сфері електронної купівлі-продажу, реалізації товарів дистанційним способом покупцю шляхом вчинення електронних правочинів із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (Закон України «Про електронну комерцію» від 03.09.2015).

Е-освіта – форма отримання освіти, що здобувається з використанням виключно 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), яка ґрунтується на інформаційно-телекомунікаційних технологіях і за допомогою якої забезпечується створення, збереження, обмін інформацією в електронній формі для реалізації всього комплексу надання медичної допомоги населенню. Медична інформаційна система забезпечує реєстрацію користувачів, автоматичне розміщення, отримання й передання інформації та документів щодо надання медичних послуг, користування сервісами з автоматичним обміном інформацією з доступом через програмний інтерфейс. До складових е-здоров'я можна також віднести електронний реєстр пацієнтів, автоматизовану базу даних медичних, фармацевтичних та науково-педагогічних працівників сфери управління МОЗ України, е-медицину.

Е-малятко об'єднує до 10 державних послуг, що потрібні при народженні дитини. Тепер ці послуги можна отримати за однією

заявою в пологовому будинку чи взагалі онлайн – без подання 37 різних документів та походу до 11 установ, як це було раніше[1].

Е-культура – форма культури, яка 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.

7.13.3. 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 в розбудові інформаційного суспільства: «демократичну» (*е-демократія*) та «адміністративну» (*е-урядування*). У «демократичній» складовій 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,*

[1] Зеленський В. Студентські квитки, водійські "права", вибори: в Україні запустили проєкт "Дія". https://konkurent.in.ua/publication/52433/studentski-kvitki-vodiyski-prava-vibori-v-ukraini-zapustili-proekt-diya/

електронні петиції, електронні опитування тощо. Вони застосовуються з метою посилення саме демократичних процесів, що відбуваються у державі, для залучення більшого кола громадськості в ухваленні державних рішень, посилення прозорості та підзвітності в діяльності органів публічної влади.

Саме такий підхід до «електронної демократії» було покладено в її розуміння як форми 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 і 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»: 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 нормативно-правовий акт суб'єкта публічного адміністрування?
5. Здійсніть класифікацію нормативно-правових актів.
6. Які вимоги висуваються до нормативних актів?
7. Які існують підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним?

8. За якими критеріями може бути здійснено класифікаційний розподіл адміністративних актів?

9. Чим відкликання індивідуального акта відрізняється від його скасування?

10.Схарактеризуйте стадії процедури ухвалення (видання) індивідуального акта.

11.Назвіть підстави визнання адміністративно-правового акта не дійсним. 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 8
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА[1]

8.1. Розуміння адміністративної процедури

8.1.1. 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);
- концепції адміністративної реформи України;
- 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 – розгляд публічних правових конфліктів в адміністративних судах;

2) адміністративно-управлінський – виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації;

3) адміністративно-юрисдикційний – розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу[2].

При цьому адміністративно-управлінський процес реалізується саме через адміністративні процедури, які впорядковують діяль-

[1] За загальною редакцією **Степана Стеценка.**

[2] Стеценко С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2011. С. 258-259.

ність 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 законопроєктів, зокрема і проєктів кодифікованих нормативно-правових актів. Водночас найбільш дотичними до проблематики правового регулювання адміністративних процедур уважаються 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.

8.2. 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 (напр., 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.

[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.

8.2.1. Реєстраційні процедури

У реаліях розбудови демократичної правової держави особливої важливості набувають реєстраційні процедури. Під ними розуміємо 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:

- 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 проєкти 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.

8.2.2. 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:

- 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 проєкту 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.

8.2.3. 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

[1] Ст. 1 Закону України від 6.09.2005 р. № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

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.

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: 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.

8.2.4. 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 певна 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, загалом 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, порівняно 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.

8.3. Принципи адміністративної процедури

8.3.1. 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, характеризу-

ються універсальністю та визначають спрямованість дій суб'єктів публічного адміністрування.

Станом на сьогодні, коли наявною є нормативно-правова база здійснення адміністративних процедур, існують декілька проєктів 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 припускається 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.

8.3.2. 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].

[1] Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. Тимощук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

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 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:

1) екстраординарність обставин (скажімо, загроза життю, втрата власності тощо);

2) наявність спеціальних правових статусів заявників – інвалідів, учасників АТО тощо;

3) 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, мінімально необхідний для вирішення індивідуальної 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 (напр., актів в усній формі й тих, які відомі в деяких 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.

8.4. Учасники адміністративної процедури

Аналіз адміністративних процедур не буде повним без розгляду 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 процедури:

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 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. Така дієздатність юридичних осіб виникає одночасно з правоздатністю, тобто в момент державної реєстрації як суб'єкта права.

8.4.1. 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.

Основні адміністративні обов'язки адміністративного органу як обов'язкового учасника адміністративної процедури:

- 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.

Права адміністративного органу з питань адміністративних процедур:

- 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 проєкт 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.

8.4.2. Адресат (зокрема заявник) адміністративної процедури

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 із 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 мусить:

- 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 неможливість прибуття за запрошенням адміністративного органу, 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.

8.4.3. 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 (зацікавлені) 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.

8.4.4. Представництво в адміністративній процедурі

Реалії сьогодення та правові можливості, надані чинним законодавством, дозволяють заявнику, адресату, заінтересованій (зацікавленій) 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 проєкти 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 впродовж строку, зазначеного в довіреності або угоді. До закінчення цього строку повноваження представника можуть бути припинені в порядку та випадках, установлених цивільним законодавством.

8.5. 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 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 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.

8.5.1. 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, адміністративний 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.

8.5.2. 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 наявні певні процедурні етапи та конкретні дії. Так, 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.

8.5.3. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів й 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 упродовж дня, що настає за днем його ухвалення.

Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи (осіб), якщо інше не передбачено законо-

давством або самим адміністративним актом. Доведення такого 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.

8.5.4. Перегляд адміністративного акта

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.

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 такий акт, або адміністративному органу, до компетенції якого належало б видання такого 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 адміністра-

тивного 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 такого 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 надсилає оскаржувачеві довідку із зазначенням дати й номера реєстрації.

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 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 9
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ[1]

9.1. Поняття інструментів 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. Такий 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.

---

[1] За загальною редакцією **Лариси Коваленко.**

[2] Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. Право України. 1998. № 8. С. 10.

У такому разі *до* ***предмета адміністративного права*** *належить адміністративна діяльність щодо забезпечення захисту від 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 інструментів:***

1) адміністративна медіація;
2) адміністративне оскарження;
3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності;

4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації;

5) засоби самозахисту.

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;

– засоби самозахисту – це різновид легальних засобів громадського опору від свавілля суб'єктів владних повноважень[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

---

[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.

самозахисту, які мають різну юридичну природу й доповнюють одне одного з найменш болючими для суб'єктів публічної влади наслідками (добровільне примирення у процесі адміністративної медіації) – до майже повної заміни публічної влади у процесі позачергових виборів, що здійснюються під тиском громадянського суспільства.

9.2. Медіація як альтернативний спосіб вирішення адміністративних спорів [1]

Останнім часом дедалі частіше можна зустріти практику альтернативного вирішення правових спорів без звернення до класичних судових процедур. Широкого застосування у європейських країнах набула медіація як альтернатива вирішення спору в суді.

Медіація розглядається як один із альтернативних способів вирішення спору, який дедалі більше привертає до себе увагу в Україні, адже це особлива форма посередництва при врегулюванні спорів, що виникають 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 адміністративних, цивільних, сімейних та інших спорів.

Медіація[2] є комплексним соціальним інститутом, до вивчення якого необхідно 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, із привнесенням елемента правового регулювання в цю сферу суспільного життя[3].

---

1 Авторка: **Наталія Васильченко.**

2 ***Медіація*** (англ. mediation – «посередництво») – вид альтернативного врегулювання спорів, метод вирішення спорів 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 і потреби усіх учасників конфлікту.

3 Медіація як процедура врегулювання спорів шляхом досягнення консенсусу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 9. С. 158-160.

Чинне процесуальне законодавство України відносить медіацію до альтернативних способів вирішення спорів і передбачає можливість застосування процедури примирення 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 скасоване або обмежене (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 вирішення спорів забезпечується законом.

Альтернативне вирішення спорів[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 конфліктуючих сторін на основі компромісу. Інша позиція виходить із вузького тлумачення АВС. Наприклад, на думку М. Хантера, Дж. Паулсона, АВС базується на тому, що всі методи вирішення спорів поділяються на 4 категорії: прямі перемови між сторонами, перемови за участю нейтральної особи (медіатора), арбітраж, судочинство. При цьому до АВС, на думку авторів, належить лише друга категорія[2]. У цьому разі альтернативні методи вирішення спору протиставляються не тільки судовому розгляду, але й арбітражному, а також безпосередньому врегулюванню розбіжностей самими сторонами.

У зарубіжній літературі, зокрема такі вчені, як Л. Боуль та М. Несик[3] виокремлюють два підходи до визначення поняття «медіація» – концептуальний та описовий. *Відповідно до концептуального підходу* медіація – це добровільна конфіденційна процедура врегулювання спору, в ході якої нейтральна особа (медіатор) сприяє сторонам в проведенні переговорів з метою укладення

---

[1] Альтернативне врегулювання спорів (АВС) – група процесів, за допомогою яких вирішуються спори і конфлікти без звернення до формальної системи судочинства. Включає: медіацію; переговори; фасилітацію; арбітрування; будь-який інший процес, ефективний у вирішенні спору.

[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.

[3] Boulle L., Nesic M. Mediation: principles, process, practice. London, Dublin, Edinburg, 2001. P. 4–5.

взаємоприйнятної угоди. *Відповідно до описового підходу* медіація – це процедура врегулювання конфлікту, під час якої спірні сторони зустрічаються з медіатором і проводять бесіду, після чого роблять спробу вирішити суперечку.

Таким чином, концептуальний підхід передбачає визначення поняття через основні принципи, цілі та завдання примирної процедури за участю посередника.

Вихідні і визначальні правової ідеї, положення та засади, які становлять процедурне та організаційне підґрунтя здійснення процедури медіації та спрямовані на ефективне, взаємоприйнятне, законне розв'язання конфлікту між учасниками спору, 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 альтернативної процедури розв'язання спору;

– ***рівність сторін*** – сторони мають рівні права під час медіації;

– ***нейтральність медіатора*** – медіатор мусить виконувати свої обов'язки неупереджено, ґрунтуючись на обставинах справи, беручи до уваги думку сторін та не нав'язуючи сторонам 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.

Медіація, як техніка ведення переговорів між сторонами правового конфлікту, популярна в США, Канаді та країнах ЄС, оскільки має багато переваг у порівнянні з судовим вирішенням спорів[2].

Поняття медіації в законодавствах зарубіжних країн визначається по-різному. Наприклад, у ст. 2 Акта медіації Республіки Мальта зазначено, що медіація – це процес, у якому медіатор сприяє переговорам між сторонами, щоб допомогти їм достягнути мирової угоди щодо спору. Ст. 1 Закону Румунії «Про медіацію та організацію професії медіатора» встановлено, що медіація є додатковим

[1] Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватноправових спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 1. С. 231-237.

[2] Белінська О. Медіація – Альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1 (5). С.158–160.

способом урегулювання конфліктів через примирення за допомогою третьої особи, яка має спеціалізацію медіатора, в умовах нейтральності, справедливості та конфіденційності. Відповідно до розділу 2(1) Єдиного закону про медіацію США ***медіація*** – це процес, у якому посередник полегшує спілкування та переговори між сторонами, щоб допомогти досягти добровільної згоди щодо їх спору.

Згідно зі ст. 2 проєкту закону України медіація – альтернативний (позасудовий) метод вирішення суперечок, за допомогою якого дві чи більше сторони спору намагаються в межах структурованого процесу за участю медіатора досягти згоди для вирішення їхнього конфлікту. Тобто медіація є альтернативним способом урегулювання спорів (англ. Alternative Dispute Resolution) із залученням медіатора. Її завданням є встановлення та сприяння веденню конструктивного діалогу між сторонами конфлікту (спору) з метою знайти взаємовигідне рішення для сторін конфлікту. На відміну від формального юридичного процесу сторони медіації самостійно ухвалюють рішення щодо спору (конфлікту)[1].

В умовах чіткого законодавчого закріплення позиції вчених стосовно медіації різняться. Її розглядають як форму примирення сторін, спосіб врегулювання конфліктів, діяльність фахівця, процедуру. На етапі становлення медіації як інституту різноманітність підходів та наукових поглядів є цілком справедливою. За умов формування меж інституту медіації, випрацьовується єдиний підхід до цього правового явища, його елементів (суб'єкта, об'єкта), методу впровадження в реальне правове життя.

Варто зазначити, що в державах ЄС медіація розглядається не тільки як спосіб альтернативного вирішення спорів, де вже виник конфлікт, але й як спосіб, який використовується для запобігання спору (конфлікту) в майбутньому, що безумовно розширює межі застосування медіації.

На міжнародному рівні спеціалізовані напрямки медіації відображені в таких документах:

– Директива 2008/52 ЄС щодо деяких аспектів медіації в цивільних та комерційних справах;
– Рекомендація, присвячена медіації в кримінальних справах;
– Рекомендація щодо медіації в сімейних питаннях;

[1] Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 26–29.

– Рекомендація про альтернативи судового розгляду між адміністративними органами і приватними особами;

– Директива 2013/11 ЄС про позасудове врегулювання споживчих спорів;

– Хартія про міжнародну сімейну медіацію.

Завдяки світовій практиці та науковим дослідженням національне законодавство України зможе віднайти баланс, який буде найкращим чином сприяти розвитку медіації в межах правового поля, визначить способи організації роботи медіатора, систему побудови комунікації, види та технологічні моделі медіації.

На сучасному етапі розвитку української держави та права запровадження альтернативних позасудових методів вирішення юридичних спорів 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 в майбутньому. 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 взагалі, вимоги до знань та вмінь медіаторів, умови сертифікації їх діяльності, а також правовий статус медіаторів.

Необхідним і доречним є закріплення на державному рівні Кодексу етики медіатора, дія якого своєю чергою зняла б низку етичних питання, пов'язаних із діяльністю медіаторів під час укладення угод. Кодекс має містити положення, які б були основою діяльності медіатора для визначення поведінки у будь-якій сфері. Чітке встановлення загальних стандартів поведінки медіатора та визначення етичних норм, яким має відповідати останній, є запорукою здійснення процесу медіації належним чином та підвищення публічної довіри до медіації як альтернативного способу вирішення спорів.

Кінцевим результатом здійснення процедури медіації є укладення угоди між сторонами та її реальне, добровільне виконання. Отже, укладення сторонами угоди вже певною мірою є свідченням того, що процес медіації відбувся і сторони конфлікту дійшли згоди. Укладення та виконання угоди між сторонами щодо вирішення конфлікту (спору) є метою медіації.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що медіація є альтернативним методом розв'язання конфліктних ситуацій (спорів), який дає змогу двом чи більше конфліктним сторонам самостійно на добровільних засадах за допомогою медіатора досягти порозуміння у розв'язанні такої суперечки. Ця процедура як один з альтернативних способів вирішення конфліктів усе більше набирає популярності. Це є очевидним, оскільки такий метод дає можливість сторонам самостійно врегулювати конфлікт, без залучення державних органів, і досягти бажаного результату, який влаштував би кожну зі сторін.

9.3. Поняття адміністративного 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].

Отже, **адміністративне оскарження** – це:

1) один із видів правового захисту особи в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, який становить

[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.

собою звернення до вищого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності підпорядкованого суб'єкта;

2) 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 (посадових осіб органів) надання адміністративних послуг, правозастосування та правоохоронної діяльності.

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;
- 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 закон-

[1] Про звернення громадян: Закон від 2.10.1996. № 393.

них 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

Предметне коло адміністративного оскарження обіймає рішення, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів надання адміністративних послуг, здійснення публічного управління та правоохоронної діяльності (або їх посадових осіб чи адміністраторів), які, на думку зацікавленої фізичної чи юридичної особи (осіб), призвели до порушення її прав і свобод чи законних інтересів. Рішення може оскаржуватися через його незаконність, нікчемність або недоцільність.

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,

[1] Див. ст. 5 Закону від 2.10.1996 № 393.

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

Ними 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 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[1].

До суб'єктів адміністративного оскарження відносяться:

- посадової особи суб'єктів публічної адміністрації;
- органи протидії корупції, зокрема ДБР, НАЗК і НАБУ[2];
- уповноважена Верховної Ради України з прав людини[3];
- суб'єкти 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,

---

[1] Мельник Р., Бевзенко В. Зазнач. праця. С. 354-356.

[2] 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.*

[3] *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».*

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 ухваленим 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.

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.

Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник установлюють необхідний термін

[1] Циганов О. Зазнач. праця.

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.

У теорії права розмежовуються поняття *«шкода» і «збитки».* **Шкода** – це будь-яке знецінення блага, що охороняється правом,

[1] Про звернення громадян: Закон від 2.10.1996 № 393.

тому її поділяють на майнову та немайнову (моральну), а збитки – це грошова оцінка шкоди, яка застосовується в разі неможливості відшкодування її в натурі.

Виділяються 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 розкрито в 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, яке заподіяно 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. Своєю чергою «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;

– душевних стражданнях, яких приватна особа зазнала у зв'язку зі знищенням чи пошкодженням її майна;

[1] Постанова Пленуму Верховного Суду України від 31.03.1995 р. № 4 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди».

– 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, тож 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'єктивні-

шій 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, слід усебічно, повно та неупереджено вивчити обставини заподіяння шкоди, 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'єктами публічного адміністрування – це 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.

На думку В. Бевзенка, позасудова (адміністративна) процедура відшкодування шкоди передбачає відповідні особливості:

– здійснюється на підставі адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст й особливості відшкодування завданої шкоди, який передається розпоряднику відповідного бюджету;

– безпосереднє виконання адміністративного акта через перерахування з відповідного бюджету визначеної суми особі, якій завдано шкоди[2].

Отже, 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

---

[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. N 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] Мельник Р., Бевзенко В. Зазнач. праця. С. 364-366.

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. 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 року 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.

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. Розкрийте 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. No 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 В. 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[3]

1.1. Поняття та види публічної служби

Владний організаційний вплив публічних інституцій на суспільне життя, їх взаємодія із приватними особами відбуваються опосередковано – через публічних службовців. Адже «адміністративний орган» (будучи однією з багатьох юридичних фікцій) наділяється компетенцією, яку не може реалізувати за допомогою власних діянь; як безособистісне утворення, орган здійснює свої повноваження виключно непрямим способом – у вигляді юридично значущої поведінки фізичних осіб, правомочних діяти від його імені. Саме тому якість публічної служби значною мірою зумовлює не лише результативність функціонування публічних адміністрацій (виступаючи людським виміром-наповненням цих організаційних одиниць-оболонок), але й якість всього публічного адміністрування, і навіть ширше – владарювання.

Орієнтуючись на термінологічні компоненти розглядуваної категорії, першочергово відзначимо очевидне: публічна служба є «службою». Цим словом позначається або специфічна

---

[1] Мельник Р. Інститут державної служби чи службове право?. *Юридична Україна*. 2010. № 11. С. 65-70.

[2] Загальна редакція книги: **Олега Хамходери.**

[3] Автори: **Андрій Бойчук, Олег Хамходера.**

організаційна форма різних апаратних утворень (зокрема державних інституцій – Державної митної служби, Державної служби статистики, Служби безпеки України) або окремий вид трудової активності людини. З огляду на контекстну актуальність другого значення можемо стверджувати, що *публічна служба є видом служби (поряд із корпоративною та громадською) і їй властиві всі ознаки останньої*: 1) безпосередньо спрямована на створення умов матеріального виробництва (а не саме виробництво цінностей); 2) здійснюється за допомогою специфічного засобу праці – інформації; 3) пов'язана, переважно, із розумовою (а не фізичною) активністю; 4) є оплатною; 5) здійснюється особами, які займають певну посаду як штатну одиницю органу/організації (а не володіють посадою, не розпоряджаються нею за власним бажанням)[1].

Перший же термін у словосполученні «публічна служба» відбиває її специфіку: а) *кількісну* (як мінімум, ширший зміст за державну службу); б) *якісну* (вказує на основну ціннісно-цільову складову активності – задоволення публічного інтересу; актуалізує інформаційну відкритість діяльності).

Відзначена кількісна особливість підтверджується нормативною дефініцією публічної служби, що надана в п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України: «публічна служба – 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». Сприймаючи таке трактування публічної служби, слід враховувати, що:

1) воно є недосконалим з точки зору юридичної техніки, оскільки *не характеризує-описує предмет, а лише перераховує його складові частини (до того ж названі елементи не є однопорядковими)*. Формально представлене в КАС України трактування взагалі не є визначенням, оскільки не розкриває змісту поняття; там має місце інша логічна операція – поділ (забезпечує характеристику обсягу категорії «публічна служба»; що теж позитивно, з огляду на відсутність інших офіційних тлумачень);

[1] Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-ге вид. Одеса: Фенікс, 2011. С. 15.

2) воно введене в процесуальний нормативно-правовий акт і *першочергово має забезпечити потреби судового правозастосування* (точніше – сприяти окресленню предметної юрисдикції адміністративних судів), з чим справляється. Саме тому зміст п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України не став остаточним критерієм правильного наукового розуміння публічної служби в матеріальному праві (спостерігаються розрізнені доктринальні підходи до характеристики публічної служби), що не виключає його пріоритетності для навчальних цілей.

Цитоване вище *офіційне трактування публічної служби вимагає вказати, що її значенням охоплюється*:

1) служба на державних політичних посадах, що характеризується: а) політичним характером діяльності (переважно спрямована на вироблення та забезпечення реалізації політики); б) особливим порядок призначення на посаду (вибори або інший порядок із превалюванням політичних симпатій / доцільностей / належностей) та проходження служби; в) публічно-політичним характером відповідальності службовців (імпічмент, оголошення резолюції недовіри тощо). Чинне законодавство прямо відносить до політичних посад членів Уряду (ч. 3 ст. 6 Закону «Про Кабінет Міністрів України»), перших заступників та заступників міністрів[1] (ч. 5 ст. 9 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»). На підставі теорії до політичних посад також відносять Президента України, народних депутатів; інколи – голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників (додатковим аргументом небезпідставності позиції може слугувати виключення цих посад зі сфери дії Закону «Про державну службу» у 2017 році)[2];

2) служба у державних колегіальних органах, до яких можна віднести Рахункову палату, Центральну виборчу комісію,

[1] М. Цуркан висловлює думку про необґрунтованість зарахування перших заступників та заступників міністрів до політичних посад, оскільки ні особливості призначення / звільнення, ні особливості відповідальності цих посадовців не містять (достатньою мірою – *уточнення наше*) ознак політичності (Див.: Цуркан М. Політична служба: визначення та особливості правового регулювання. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К.: Дакор, 2018. С. 430-431).

[2] Окремі дослідники значно розширюють коло політичних посад, додатково включаючи до них керівників Офісу Президента, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників, Секретаря РНБОУ та його заступників, омбудсмена тощо (Див.: Константий О. Щодо судового розгляду спорів з приводу проходження служби на державних політичних посадах та звільнення з них. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К.: Дакор, 2018. С. 184).

Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет України, Вищу раду правосуддя тощо. Слід враховувати, що організаційне забезпечення діяльності державних колегіальних органів здійснюють апарати, працівники яких переважно являються державними службовцями і входять до цієї групи публічних функціонерів. У цьому ж абзаці маються на увазі такі посади перерахованих органів, перебуваючи на яких, особа здійснює публічні владні функції, але не набуває статусу державного службовця (*першочергово члени названих неєдиноначальних інституцій*);

3) служба[1] ***судді*** – громадянина України, який відповідно до Конституції України та профільного закону призначений чи обраний суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі (ч. 1. ст. 52 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). *До цієї групи не належить служба суддів Конституційного Суду України* (далі – КСУ). Велика Палата Верховного Суду в одній зі своїх постанов наголосила: існує «політичний характер формування органу конституційної юрисдикції»; КСУ є органом «більшою мірою політичним ніж судовим»; «суб'єкт призначення судді Конституційного Суду України має право застосувати до призначеного ним судді заходи політичної відповідальності»[2]. Цим фактично обґрунтовувалося віднесення суддів КСУ до кола державних політичних посад,[3] оскільки вони призначаються в особливому (політизованому) порядку, виконують роль негативного / позитивного законотворця (сфера активності якого є політизованою) та можуть (з позиції Великої Палати) підлягати політичній відповідальності. Незважаючи на існування окремих підстав,

[1] На відміну від п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України, ми вказуємо не «діяльність», а саме «служба», оскільки всім специфічним ознакам останньої відповідає професійна активність суддів. Також їх служба не може бути об'єднана в єдину групу із державною. Подібна позиція утвердилась у доктрині адміністративного права, підтверджується повною автономністю статусно-суддівського законодавства та специфікою самих службових відносин (напр., у суддів відсутні субординаційно-ієрархічні залежності, які зазвичай є характерними для державних службовців).

[2] Постанова Верховного Суду від 14 березня 2018 р. в справі № П/800/120/14, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 73195164.

[3] Див.: Цуркан М. Політична служба: визначення та особливості правового регулювання. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К.: Дакор, 2018. С. 427.

висловлену позицію слід сприймати критично, оскільки чинний статусний закон не залишає місця для політичного елементу в питаннях відповідальності/звільнення суддів КСУ, а також прямо наголошує, що вони мають відповідати критерію політичної нейтральності та не можуть належати до політичних партій чи професійних спілок, публічно виявляти прихильність до них, брати участь у будь-якій політичній діяльності[1]. Натомість до осіб, які займають політичні посади, не ставиться вимога щодо політичної нейтральності при виконанні своїх посадових обов'язків[2]. Видається, більш правильно було би кваліфікувати суддів КСУ (у контексті систематики публічної служби) як службовців державних колегіальних органів ніж як державних політичних посадовців;

4) державна служба – професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах (або їх апараті), що безпосередньо пов'язані з виконанням публічно-владних управлінських і/або сервісних (загалом – адміністративних) функцій чи завдань держави. Оскільки нормативна дефініція та ознаки державної служби будуть розкриті в наступному підрозділі підручника, тут надамо декілька уточнень, важливих для пізнання більш загальної категорії: а) не виділяємо прокурорів як самостійну групу публічних службовців (хоча в п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України такі названі окремо), а підтримуємо фахівців[3], які визначають *діяльність прокурорів як спеціалізований вид державної служби*.[4] При цьому все-одно слід розрізняти державну службу в органах прокуратури (на яку поширюється Закон «Про державну службу») та службу прокурорів (яка регламентується Законом «Про прокуратуру» та не зазнає навіть субсидіарного впливу загальнослужбового законодавства); б) *відсутня потреба виділяти*

---

[1] Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Ст.ст. 11, 21.

[2] Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії.* 2009. Т. 8. С. 148.

[3] Див.: Тогобіцька-Громова А.А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус: дис. … канд. юрид. наук. Суми, 2019. С. 42-44, 68.

[4] Змушені визнати, що виокремлені підгрупи – результат доктринальних вподобань авторів. Цілком можливим є підхід, коли в самостійний вид публічної служби виділяється прокурорська (оскільки вона характеризується достатнім рівнем автономності статусно-прокурорського законодавства, до якого на субсидіарних засадах не застосовується загальний Закон «Про державну службу»; подібний стан правового впорядкування є схожим до того, що спостерігається відносно суддів). Тобто за критерієм відокремленості нормативно-правових засад (залишаючи осторонь питання сутнісної сторони, ретроспективної наступності, інституціоналізованої відособленості процедур) мав би обиратися один із двох підходів (формально-логічно): або суддівська і прокурорська служби обидві відділяються від державної (як самостійні види публічної), або вони обидві визнаються спеціалізованими видами державної служби (про критерії останньої далі).

як самостійну групу публічної служби військову (хоча в п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України така названа окремо), адже: «військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян…, іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній з обороною України, її незалежності та територіальної цілісності» (ч. 1 ст. 2 Закону «Про військовий обов'язок і військову службу»); в) альтернативна (невійськова) служба, яка теж окремо названа в п.17 ч. 1 ст. 4 КАС України має подвійну природу. З одного боку, вона запроваджується замість проходження строкової військової служби (громадянами, для яких виконання військового обов'язку суперечить їхнім релігійним переконанням[1]) і має на меті виконання обов'язку перед суспільством; тобто підстава її виникнення (початку) цілком публічно-правова та ґрунтується на державному примусі. Водночас альтернативна (невійськова) служба відбувається на державних / комунальних підприємствах, в установах чи організаціях з питань соціального захисту населення, охорони здоров'я, захисту довкілля, будівництва, житлово-комунального та сільського господарства, а також в організаціях Товариства Червоного Хреста України; регулюється така служба законодавством про працю[2]. Тобто місце, правові засади та сутність здійснюваної суспільно корисної активності не є публічно-службовими. У зв'язку з цим справедливою є думка про те, що *немає жодних підстав для віднесення альтернативної (невійськової) служби як до публічної, так і до державної*[3];

5) патронатна служба в державних органах, яка: а) спрямована на обслуговування діяльності певної посадової особи (патрона) та здійснюється від його імені (а не імені державного органу чи держави); б) характеризується безконкурсним прийняттям на службу (призначення здійснює патрон, переважно керуючись суб'єк-

---

[1] Принагідно наголосимо, що ч. 4 ст. 35 Конституції України (і відповідний закон) пов'язує право на альтернативну (невійськову) службу лише з релігійними переконаннями громадянина. Це дещо однобічно, адже релігія – один із можливих світоглядів людини. Окрім релігії, може бути інший світогляд (сукупність життєвих переконань, ціннісних орієнтирів), якому суперечить військова служба і якому не менш послідовно і віддано (ніж віруючі особи – релігії) слідує громадянин-атеїст, філософ. Виникає ситуація, за якої особи з релігійним світоглядом мають потенційно більше прав, ніж особи із домінантно філософським життєсприйняттям (пацифізм, частково світський гуманізм тощо).

[2] Про альтернативну (невійськову) службу: Закону України від 12.12.1991 р. № 1975-XII. Ст.ст. 1, 5, 15.

[3] Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. С. 63.

тивними критеріями); в) відбувається в межах строку повноважень патрона, на забезпечення діяльності якого спрямована, та припиняється з моменту його звільнення; г) є відділеною від посад державної служби відповідного органу та не передбачає можливості впливати на них (давати їм доручення, тощо); ґ) виражається переважно в консультативно-дорадчих (пропозиції, прогнози, рекомендації і т. ін.) та організаційних діях (підготовка прес-конференцій, брифінгів); д) регулюється і публічним, і трудовим законодавством (при цьому, обсяг останнього переважає). Відповідно до ч. 1 ст. 92 Закону «Про державну службу» до патронатної служби належать посади: «радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах»[1]. Як окрема підгрупа публічних службовців виділяється патронатна служба саме в «державних органах», хоча в органах місцевого самоврядування така теж має місце. Причина в тому, що чинне законодавство чітко відокремлює державну службу від пов'язаної з нею патронатної діяльності, чого не здійснено для муніципальної служби;

б) служба в органах влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК) *часто не виокремлюється як самостійний вид публічної служби*, хоча цього вимагає статусна відособленість місця відповідних органів в системі носіїв владних повноважень. Причини такого підходу полягають у тому, що: а) *відсутнє спеціальне законодавство*, яке регламентувало б проходження служби в органах влади АРК; б) *до 2016 року така служба прирівнювалася постановою Уряду*[2] *до державної служби*. При цьому під ототожнення підпадало чимало суб'єктів із переважанням ознак політичних і патронатних функціонерів (на рівні АРК): Голова Верховної Ради АРК та його заступники;

---

[1] Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. № 889-VIII.

[2] Про віднесення посад працівників органів влади Автономної Республіки Крим до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 р. № 493 (втратила чинність).

Голова Ради міністрів АРК та його заступники; помічник та радник Голови Верховної Ради АРК тощо. Чинне загальнослужбове законодавство не передбачає можливості подібного прирівнювання, хоча з часом (при виникненні практичної нагальності у правовому регулюванні) відповідна практика (у більш зваженому та диференційованому вираженні), переконані, буде відновлена;

7) служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (ст. 1 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Схарактеризовані вище сім складових становлять зміст *широкого трактування*[1] публічної служби, яке (з огляду на нормативні формулювання КАС України) видається пріоритетним для освітніх потреб. Водночас низка науковців піддає критиці подібний підхід, наголошуючи: «законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших»[2]. На основі цього формується *вузьке трактування* «публічної служби», до якої зараховується лише служба на адміністративних посадах в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. У зазначеному може вбачатися не лише «сучасна», але й ретроспективна логіка. Адже введення категорії «публічна служба» у вітчизняну юриспруденцію зумовлювалося потребою комплексного вивчення державної та муніципальної служб, що мають спільну соціальну природу, мету, ідентичні організаційно-процедурні механізми і навіть тривалий час існували на єдиній законодавчій основі: Закон «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. (втратив чинність) залишався правовою базою

---

[1] Водночас, існують ще більш об'ємні сутнісно («*надширокі*») тлумачення категорії «публічна служба», коли до її змісту відносять державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і навіть приватних підприємствах) (Див.: Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков: Факт, 1998. С. 139-140).

[2] Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2010. Вип. 51. С. 165

муніципальної служби до ухвалення Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 липня 2001 р., який значною мірою відтворив положення першого.

Класифікувати публічну службу (у її широкому трактуванні) можна за різними критеріями:

1) залежно від підсистеми публічної влади, де вона відбувається:

- *служба в органах влади АРК;*
- *служба в органах місцевого самоврядування;*
- *служба в органах державної влади*.

Остання може бути розподілена на службу в:

- органах виконавчої влади;
- органах законодавчої влади;
- органах судової влади;
- інших державних органах (які не належать до традиційної владної тріади: прокуратура, РНБОУ, ЦВК тощо);

2) за критерієм фаховості[1]:

- *позапрофесійна публічна служба* – набувається та втілюється на основі неформалізованих суб'єктом призначення абстрактних критеріїв «придатності»; при цьому потреба відповідати обов'язковим вимогам мінімальної посадової компетентності (щодо освіти, досвіду роботи, рівня галузевої обізнаності тощо) або взагалі відсутня, або застосовується у звуженому обсязі. Це служба на державних політичних посадах та патронатна.
- *професійна публічна служба* – здійснюється на основі попередньо здобутого рівня знань, умінь, навичок, які є передумовою початку та основою проходження служби.

Професійна служба може бути класифікована залежно *від рівня регулятивно-статусної винятковості* на[2]:

---

[1] Поділ здійснено на основі проєкту Концепції реформи адміністративного права (1998–2001 рр.), в якому за відповідним критерієм поділялася державна служба; очевидно, що розуміння останньої в проєкті було дуже широким, і на сьогодні справедливо застосовувати таку класифікацію для характеристики саме публічної служби.

[2] Ми відступили від застосовуваного в адміністративному праві *окремого* поділу публічної (чи державної) служби на «мілітаризовану, адміністративну та спеціалізовану» задля уникнення логічних помилок «стрибок у поділі» та «підміна підстави». При цьому переконані: а) всі три названі види служби є фаховими (кваліфікованими), що вимагає характеризувати їх як складові елементи «професійної публічної служби», а не «публічної служби» як змісту вищого рівня; б) мілітаризована служба має перебувати в класифікації поряд (і виключно) зі своїм антиподом – цивільною службою; в) мілітаризована служба завжди володіє ознаками спеціалізованої, тому її слід включати до змісту останньої (як підвид), а не відокремлювати (створюючи ряд додаткових класифікаційних застережень).

– адміністративну – охоплює загальну державну службу та службу на адміністративних посадах в органах місцевого самоврядування (регламентуються першочергово законами «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

– спеціалізовану[1], яка: а) регламентується спеціальним законодавством (закони «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», Митний кодекс та ін.), а Закон «Про державну службу» може застосовуватися щодо неї лише субсидіарно; б) характеризується наявністю спеціальних звань/чинів/рангів; в) володіє яскраво вираженою (часто традиційною) «галузевістю» та високим рівнем субординаційності відносин; г) часто[2] відзначається особливою системою дисциплінарних стягнень.

За ознакою «ратності» спеціалізована служба своєю чергою розподіляється на два підвиди:

1) мілітаризована служба, що пов'язана з потенційною потребою застосування зброї та/або спеціальних засобів примусу та/або фізичної сили. Інколи вона додатково диференціюється на:

- військову (служба в Збройних Силах України);
- воєнізовану (наприклад, служба в Національній поліції);

2) цивільна спеціалізована служба[3], яка не характеризується потребою застосування зброї, спеціальних засобів примусу чи фізичної сили (напр., дипломатична служба);

3) ***залежно від порядку доступу до посади*** публічна служба буває:

- *за результатами виборів* (Президент України, народні депутати, сільські, селищні, міські голови тощо);
- *за призначенням*, яке (з огляду на передуючу йому процедуру) теж може бути диференційоване на:

---

[1] Варто наголосити, що вся спеціалізована служба належить до державної служби.

[2] Наявні приклади, коли система особливих дисциплінарних стягнень для певної спеціалізованої служби не є встановленою (або була скасована з модернізаційною перспективою, пізніше вийшла зі сфери нормотворчих прерогатив парламенту та, як підсумок, залишається в межах загальнослужбової регламентації – у випадку з митною службою). Загалом спостерігається тенденція до зменшення кількості особливих систем дисциплінарних стягнень.

[3] У цьому разі мається на увазі цивільна спеціалізована служба. Водночас «цивільною» публічною службою в літературі часто називають значно ширше коло функціонерів – усіх, окрім мілітаризованої (як підвиду спеціалізованої) служби: непрофесійних, адміністративних та спеціалізованих цивільних посадовців (у приведеній нами класифікації). Також слід звернути увагу на одну з дефініцій проєкту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні (ЦППР, 2006 р.): «публічна служба – професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування». Як бачимо, трактування публічної служби обмежується діяльністю, що є професійною (вузький підхід) та цивільною (в її широкому сприйнятті). Чому мілітаризована служба залишена авторами поза змістом «публічної»? – роз'яснення відсутнє.

– конкурсне призначення (здійснюється за результатами проведення кваліфікаційного відбору, у процесі якого перевіряється рівень професійної компетентності кандидатів та відбирається або один[1], або декілька переможців[2], або формується рейтинговий список фаховості претендентів[3]);
– позаконкурсне призначення (здійснюється без кваліфікаційного відбору, на основі політичних[4] чи особистісних вподобань[5], ураховуючи службову «наступність» із попередньою, зайнятою на підставі конкурсу, посадою[6] або винятковості адміністративної ситуації/режиму[7]);

4) ***залежно від характеру повноважень***:
- *публічна служба на керівних посадах* – здійснюється суб'єктами, які наділені організаційно-розпорядчими повноваженнями (емпірично встановлюються через наявність хоча б одного підлеглого);
- *публічна служба на посадах спеціалістів* – здійснюється суб'єктами, які не наділені організаційно-розпорядчими правоможностями, але мають інші юридично значущі повноваження (переважно спрямовані на владно-організаційне забезпечення зовнішніх, позаапаратних відносин – напр., надання адміністративних послуг приватним особам);
- *публічна служба на посадах виконавців (обслуговуючого персоналу[8])* – не характеризується наявністю владно-роз-

---

[1] *Наприклад, для призначення Директора Державного бюро розслідувань конкурсна комісія відбирає одного кандидата, який має «найкращі професійний досвід, знання і якості».*

[2] *Наприклад, для призначення державних (загальних) службовців конкурсна комісія відбирає кандидатів, які набрали найбільшу кількість балів (не більше п'яти осіб на одну посаду).*

[3] *Наприклад, при відборі на посаду судді.*

[4] *Наприклад, призначення на посади членів Уряду.*

[5] *Наприклад, призначення патронатних службовців.*

[6] *Наприклад: а) державний службовець категорії «А» може бути повторно призначений на ту ж посаду без обов'язкового проведення конкурсу на ще один строк; б) під час передання / делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування теж здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу.*

[7] *Наприклад, за рішенням керівника районної/обласної військово-цивільної адміністрації на посади державних службовців у такій адміністрації можуть призначатися особи, які мають спеціальні знання та досвід, без конкурсного відбору (ч. 5 ст. 3 Закону «Про військово-цивільні адміністрації»).*

[8] Хоча діяльність обслуговуючого персоналу відмежована від державної служби (ч. 3 ст. 3 Закону «Про державну службу»), у межах публічної служби його виділення є актуальним (зокрема всі патронатні посади мають виконавчо-обслуговуючий характер).

порядчих повноважень (внутрішньо чи зовнішньо спрямованих), а має організаційно забезпечувати діяльність керівників і виконавців через реалізацію дорадчих, інформаційних, матеріально-технічних та інших функцій.

1.2. Поняття і сутність державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як основних різновидів публічної служби

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу»: «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном і контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством»[1].

Виходячи з цитованої дефініції, ключовими ознаками державної служби є такі:

➢ ***публічність***. Прикметник *«публічний»* позначає подвійну (як і в разі з публічною службою) якісну специфіку здійснюваної

[1] Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19

активності: а) *векторну спрямованість на досягнення публічного інтересу;* б) *інформаційну відкритість*. Такий характер діяльності відображений у деяких принципах державної служби: патріотизму (відданість та вірне служіння Українському народові); доброчесності (спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та його відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень); прозорості (відкритість інформації про діяльність державного службовця). Ознака публічності дозволяє також констатувати й неприватно-правову природу нормативного регулювання служби, стосовно якої трудове законодавство застосовується як допоміжне. Більше того, спостерігається тенденція до все більшої «публіцизації» відповідного масиву юридичних приписів – коли питання, що раніше регламентувалися законодавством про працю, поступово отримують власне державно-службове регулювання;

- ***професійність***, що охоплює собою також подвійну, організаційно-кваліфікаційну[1], властивість державної служби: а) *вона є основним родом трудової діяльності* (професією, а не хобі) особи і, відповідно, основним місцем її роботи; б) вона *здійснюється на основі певного (зумовленого нормативними приписами) рівня освіти та фахової підготовки*, що відображається у принципі професіоналізму[2];
- ***політична неупередженість*** – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків (п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону «Про державну службу»). *Політичну неупередженість не потрібно ототожнювати із повною аполітичністю* (або безпартійністю – як її частиною). Адже більшість[3] адміністративних державних службовців можуть бути членами політичних партій, але їм заборонено:

---

[1] Адже слово «професійний» є водночас прикметником і до слова «професія», і до слова «професіонал».

[2] Принцип професіоналізму – компетентне, об'єктивне й неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону «Про державну службу»). Відсилання до «регіональної мови» потрібно сприймати критично, оскільки чинне мовне законодавство (Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної») не передбачає застосування/визнання/введення регіональних мов, а тому володіння ними не може бути критерієм фаховості державних службовців.

[3] Крім посадовців категорії «А». Також заборона бути членом політичної партії зазвичай є актуальною і для спеціалізованих державний службовців.

- обіймати посади в керівних органах політичної партії;
- демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити особливе ставлення до певних політичних партій/рухів;
- суміщати державну службу зі статусом депутата місцевої ради (лише для посадовців категорії «А»);
- залучати, використовуючи своє службове становище, осіб або матеріальні ресурси для здійснення передвиборної агітації чи проведення інших політичних заходів;
- у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

➢ ***практичне виконання завдань і функцій держави*** щодо забезпечення формування та реалізації державної політики (на різних рівнях адміністрування), забезпечення надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду й контролю, управління державними фінансовими / майновими ресурсами та персоналом державних органів, реалізації інших визначених законодавством повноважень державних органів. Цей перелік функцій (як узагальнення зазначених в офіційній дефініції ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу»): а) корелює з основними функціями органів виконавчої влади (Уряд і міністерства – забезпечення формування/реалізації державної політики; інспекції – контроль/нагляд; служби – адміністративні послуги; агентства – управління об'єктами державної власності); б) містить функцію з управління персоналом як наскрізну (характерну для всіх рівнів влади) правомочність державних службовців, що перебувають на керівних посадах; в) відсилає до «інших» повноважень державних органів задля повного охоплення (сучасних та перспективних) компетенції публічних адміністрацій[1].

Державною службою є лише діяльність, яка пов'язана зі здійсненням адмініструвальних повноважень. У зв'язку з цим працівник державного органу, який не вчиняє публічно-владних юридично

[1] *Наприклад, на такий державний орган як військово-цивільна адміністрація району/області покладається складання і затвердження районних/обласних бюджетів та здійснення ряду інших повноважень районних/обласних рад. У такому разі деякі державні службовців військово-цивільних адміністрацій району/області виконуватимуть функції із забезпечення формування/реалізації не державної, а муніципальної політики. Їх подібна активність і охоплюватиметься загальним абстрактним формулюванням «реалізація інших визначених законодавством повноважень державних органів» (адже в конкретній ситуації «муніципальне» повноваження і є покладеним нормативними приписами на державну інституцію).*

значущих дій чи актів, не є державним службовцем. Мається на увазі виконання функцій з обслуговування: утримання територій; будівельно-монтажні роботи; документальне та комп'ютерне забезпечення; бібліотечне обслуговування; стенографування тощо.

Якщо звернути увагу на нормативне визначення державного службовця (ч. 2 ст. 1 Закону «Про державну службу»), то можна назвати дві додаткові ознаки державної служби (які при законодавчому трактуванні останньої не названі, але є зручними прикладними ідентифікаторами):

1) Державна служба є оплачуваною діяльністю[1] і заробітна плата одержується «*за рахунок коштів державного бюджету*». Водночас до державного бюджету (зокрема для формування фонду оплати праці службовців) кошти можуть надходити в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ.

2) Державна служба *пов'язана із займанням посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі*[2] *або його апараті*. Якщо особа займає посаду в державній установі, на державному чи приватному підприємстві (інколи такі можуть бути пов'язані з виконанням владних функцій, набутих у порядку делегування), вона не є державним службовцем.

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна) – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (ст. 1 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Муніципальна служба онтологійно є близькою до державної, тому й володіє схожими ознаками (з коре-

---

[1] Часто «оплачуваність» визначають як властивість не лише державної, а й ширше – публічної служби. Для переважної більшості публічних службовців це є справедливим, але деякі з них все-таки можуть здійснювати свою діяльність на безоплатних («громадських») засадах. Маються на увазі окремі суб'єкти патронатного персоналу державних органів (напр., помічники-консультанти народних депутатів «на громадських засадах»).

[2] Буквальне розуміння словосполучення «орган державної влади, інший державний орган» свідчить про різні обсяги названих груп суб'єктів і ширший зміст категорії «державний орган». Подібне термінологічне розмежування походить ще з нормативних засад часів СРСР і не гармонізує із сучасним українським законодавством (зокрема й Конституцією України). У зв'язку з цим найбільш правильним видається ототожнювати «орган державної влади» та «державний орган» (детальніше див.: Хамходера О.П. Орган державної влади, інший державний орган. *Збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів 13 листопада 2012 р.* Харків: НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2012. С. 111-114).

гуванням на іншу публічну природу і рівень владних повноважень). «Власною» ж специфікою служби в органах місцевого самоврядування першочергово є її комплексність і неоднорідність; адже вона охоплює три якісно відмінних види владної активності, які умовно можна позначити як:

- *Муніципальну політичну службу* (здійснюється зокрема депутатами місцевих рад, які володіють усіма ознаками політичних посадовців).
- *Муніципальну патронатну службу*. Відповідно до ч. 4 ст. 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в АРК значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу).
- *Муніципальну адміністративну службу*, яка полягає в безпосередньому, на професійній основі, виконанні владно-розпорядчих та сервісних функцій.

Чинне законодавство розмежовує державну службу, патронатну службу в державних органах і службу на державних політичних посадах як окремі види публічної служби. Натомість муніципальна служба є політично-патронатно-адміністративним конгломератом. У зв'язку з цим варто запам'ятати: а) *«службовець органів місцевого самоврядування» (або «муніципальний службовець») є значно ширшою категорією, ніж «посадова особа органів місцевого самоврядування»* (якою охоплюються переважно[1] адміністративні муніципальні службовці); б) *державних службовців можна статусно / ідейно / процедурно зближувати (ототожнювати їх соціальне покликання) лише із посадовими особами місцевого самоврядування*[2] (але не всіма муніципальними службовцями).

Державна служба та посадова служба в органах місцевого самоврядування характеризуються такими ознаками:

– є професійною діяльністю;

---

[1] Переважно, оскільки судячи з положень Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. ст. 17, 20), муніципальні патронатні службовці теж є «посадовими особами».

[2] Показово, що під час характеристики кола публічних функціонерів у ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції» одним пунктом зазначено: «в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування». При цьому муніципальних політичних службовців згадано в іншому пункті: «б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови». Це ще раз ілюструє якісну неоднорідність служби в органах місцевого самоврядування.

– характеризуються субординаційністю (ієрархічністю) службових відносин та високими вимогами щодо дисципліни;

– застосовується конкурс як основний спосіб заміщення посад;

– є політично неупередженою;

– полягає в забезпеченні реалізації не особистих, а чужих інтересів – або публічних (різного рівня), або окремих осіб, які звернулися за владним сервісом;

– здійснюється під час перебування на посаді в органах публічної влади;

– фінансуються за рахунок публічних фондів грошових коштів (державного чи місцевих бюджетів);

– регулюється публічно-службовим законодавством із субсидіарним застосування трудових приписів.

Названі ознаки характеризують державну та муніципальну адміністративну службу як особливі види трудової діяльності; при цьому специфіка перших чотирьох рис полягає у їх більшій вираженості (мають місце і в неслужбових видах професійної активності, але менш тотально представлені), а інші є винятковими.

Запитання і завдання

1. Які посади віднесено чинним законодавством до державних політичних посад?
2. Чому альтернативна (невійськова) служба не може бути віднесена до публічної служби?
3. Які ознаки є характерними для патронатної служби?
4. Назвіть три приклади спеціалізованої публічної служби.
5. Наведіть декілька прикладів публічної служби, доступ до якої відбувається в порядку позаконкурсного призначення.
6. Чому служба в органах місцевого самоврядування вважається комплексним і якісно неоднорідним видом публічної служби?
7. Яка категорія змістовно є більш широкою – «службовець органів місцевого самоврядування» чи «посадова особа органів місцевого самоврядування»?

Література для поглибленого вивчення

1. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. 2009. Т. 8. С. 142-154.

2. Голобутовський Р.З. Поняття та ознаки публічної служби в органах судової влади України. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. березень 2019. С. 32-34. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/2/part_1/7.pdf

3. Кирій С.Л. Служба в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби. *Державне будівництво*. 2018. № 2. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-2/doc/3/3_2.pdf

4. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-ге вид. Одеса: Фенікс, 2011. 688 с.

5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, В.А. Дерець (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

7. Попова О.В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583-587.

8. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19

9. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14

10.Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К.: Дакор, 2018. 494 с.

11.Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2010. Вип. 51. С. 162-167.

Розділ 2
ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ[1]

2.1. Поняття державного службовця. Посади державної служби та їх категорії

Поняття «державний службовець» може трактуватися з позиції широкого та вузького підходу. У рамках *широкого підходу* державний службовець – це професійний працівник будь-якого державного органу, організації, установи чи підприємства. У рамках *вузького підходу* – це професійний працівник органів державної влади, який займає посаду державної служби.

На законодавчому рівні визначення поняття «державний службовець» закріплено в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу»: ***державний службовець*** – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби[2].

Детермінантними ознаками, якими має володіти державний службовець, є такі: громадянство України; здійснення публічної, професійної, політично неупередженої діяльності, яку пов'язано з практичним виконанням завдань і функцій держави; заміщення посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті); отримання заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету.

Державних службовців можна класифікувати залежно від: органу влади, у якому вони працюють; характеру державної служби; характеру повноважень, що визначають роль і ступінь участі державних службовців у здійсненні державних владних функцій.

---

[1] Авторка: **Вікторія Васильківська.**

[2] Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 60.

Ознакою державного службовця є заміщення ним посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), оскільки посада державної служби визначає обсяг посадових прав та обов'язків державного службовця; просування державного службовця передбачає зайняття більш високої посади, що є тією мотиваційною силою, яка відіграє важливу роль у проходженні державної служби.

Загалом в адміністративно-правовій науці виокремлено такі підходи до визначення поняття посади:

1) функціональний, що полягає в трактуванні посади як встановленого комплексу обов'язків і відповідних їм прав, що визначають місце і роль державного службовця в державному або громадському органі, на підприємстві, в установі або організації;

2) статусно-правовий, що полягає у трактуванні посади як юридично встановленого для конкретної особи обсягу функцій і повноважень щодо її участі в реалізації компетенції відповідного органу, установи, підприємства;

3) змішаний, що полягає в трактуванні посади як частини організаційної структури державного органу (організації), яку відокремлено і закріплено в офіційних документах (штатах, схемах посадових окладів тощо), з відповідною часткою компетенції державного органу (організації), яка надається особі – державному службовцю з метою її практичного здійснення;

4) комплексний, що полягає у трактуванні посади як основи державної організації (адміністрації) та державної служби.

На нормативному рівні поняття «*посада державної служби*» трактується як визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками в межах повноважень, передбачених законом. Аналіз цього визначення дає підстави стверджувати, що законодавством передбачено два аспекти поняття «посада державної служби»: структурний (первинна структурна одиниця державного органу та його апарату); статусно-правовий (покладене коло посадових обов'язків у межах службових повноважень). Проте наявний ще функціональний аспект, яким відображено характеристику компетенції, яка відповідає правовому статусові державного службовця конкретного органу.

Категорії *«посада державної служби»* та *«державна посада»* зіставляються як частина й ціле. До *державних посад* віднесено: політичні,

адміністративні, судові, посади, що займають працівники державних органів, які виконують функції з обслуговування[1]. До посад державної служби віднесено ті, яких визначено Законом України «Про державну службу.

Посада державної служби характеризується такими ознаками: є складовою штатного розпису державного органу; має уставний характер; утворюється у спеціальному порядку, що закріплюється на нормативному рівні; детермінується через установлене коло обов'язків і прав; опосередковує здійснення повноважень особою, яка займає посаду державної служби; є незалежною від конкретного державного службовця, що займає посаду державної служби; опосередковує відповідний рівень оплати.

Статтею 6 Закону України «Про держану службу»[2] визначено, що посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру й обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на ухвалення кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, відповідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців.

Категорія посади – це єдина визначально-кваліфікаційна характеристика держаної посади, оскільки від того, до якої категорії віднесено державну посаду, залежать: спосіб вступу на державну службу; рівень професійно-кваліфікаційних вимог до претендента на її заміщення; перелік обмежень при вступі на державну службу і при проходженні державної служби; право на відставку як підставу припинення службових відносин; соціальне та матеріальне забезпечення.

На нормативному рівні виокремлено такі категорії посад державної служби:

1) категорія «А» (вищий корпус державної служби), до якої віднесено посади: Керівника Апарату Верховної Ради України та його

[1] Функції з обслуговування – це діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій держави. Діяльність цих працівників регламентується КЗпП України. Функції з обслуговування вводяться у нормативний обіг законодавства про державну службу з метою оптимізації структури державних органів, органів влади АРК та їх апарату; розмежування посад державних службовців та посад працівників, які виконують функції з обслуговування; усунення з практики кадрової політики суперечностей при присвоєнні особам статусу державного службовця; визначення єдиної структури для категорії працівників, які виконують функції з обслуговування.

[2] Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 60.

заступників; керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України; Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

2) категорія «Б», до якої віднесено посади: керівників і заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення; керівників державної служби у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення; керівників та заступників керівників структурних підрозділів державних органів незалежно від рівня юрисдикції таких державних органів;

3) категорія «В», до якої віднесено інші посади державної служби, яких не включено до категорій «А» і «Б».

Кожна з посад державної служби характеризується відповідним профілем, який відображає комплексну характеристику посади державної служби, що містить деталізований опис виконуваної за посадою роботи та перелік необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків спеціальних знань, умінь і навичок.

Визначення підкатегорій посад державної служби та прирівняння посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Залежно від категорії посади визначається *ранг посади державної служби*. Відповідно до Закону України «Про державну службу» встановлюється дев'ять рангів державних службовців, що визначаються

залежно від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець. Державним службовцям, які займають посади державної служби – за категорією «А» присвоюється 1, 2, 3 ранги; категорією «Б» – 3, 4, 5, 6 ранги; категорією «В» – 6, 7, 8, 9 ранги.[1]

2.2. Обов'язки та права державного службовця

Права державного службовця – це гарантована правом і законом міра можливої або дозволеної поведінки державного службовця, що встановлюється для задоволення його інтересів та забезпечується державою. Сукупність *загальних прав* (права, яких опосередковано загальним статусом особи як громадянина України) та *особливих* (права, які опосередковано спеціальним статусом державного службовця) буде утворювати єдиний елемент правового статусу державного службовця.

Права, які опосередковано статусом державного службовця, закріплено ст. 7 Закону України «Про державну службу». Виходячи зі змісту положень цієї норми, права державного службовця доцільно класифікувати залежно від їх приналежності та нормативного закріплення на два види:

1) основні права, якими наділено всіх державних службовців та які прямо закріплені Законом «Про державну службу»;

2) посадові права, якими наділено окремих державних службовців залежно від займаної посади та які закріплено в положеннях про структурні підрозділи державних органів і посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Основні права державного службовця залежно від забезпечуваних інтересів можна класифікувати таким чином:

- *особистісні*, до яких віднесено право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе й шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб; право на чітке визначення посадових обов'язків;
- *соціальні*, до яких віднесено право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; право

[1] Порядок присвоєння рангів державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306. *Офіційний вісник України*. 2016. № 34. Ст. 1329.

на оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу державного службовця; право на відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

➢ *професійні*, до яких віднесено право на професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу[1]; право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків[2]; право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у передбачених законом випадках;[3] право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування відповідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом; право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, зокрема висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності[4];

➢ *забезпечувальні*, до яких віднесено право на оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності; право на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог законодавства[5]; право

---

1 Це право гарантується через: створення системи вищих закладів професійного навчання державних службовців; надання відпусток у зв'язку з навчанням; визначення рівня професійної компетентності державного службовця однією з кваліфікаційних умов для просування по державній службі, присвоєння рангу, заохочень тощо.

2 При просуванні за посадами державний службовець має на меті зайняття більш високої за службовою ієрархією посади державної служби як у тому ж самому державному органові, так і в іншому. При цьому цільова спрямованість службовця на заміщення більш високої посади має співпадати з потребою державного органу забезпечити заміщення вакантної посади саме цією кандидатурою. Особливістю цього просування є те, що воно є можливим за сукупністю умов: наявності вакантної посади; оголошення конкурсу на заміщення вакантної державної посади); передбачення посади в Реєстрі державних посад; визначення вимог до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на посаду.

3 Обмеження стосується державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»: При цьому на час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії. Для всіх державних службовців передбачається обмеження щодо обіймання посади в керівних органах політичних партій.

4 Проходження державної служби відображається в особовій справі державного службовця, яка оформляється відповідно до Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців.

5 Мається на увазі порушення вимог саме Закону «Про державну службу».

на проведення службового розслідування за вимогою особи з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри[1].

Обов'язки державного службовця становлять собою сукупність установлених державою вимог щодо діяльності державного службовця, які офіційно закріплюють міру його необхідної поведінки.

Обов'язки державного службовця закріплено ст. 8 Закону України «Про державну службу». Виходячи зі змісту положень цієї норми, обов'язки державного службовця доцільно класифікувати залежно від їх приналежності та нормативного закріплення на два види:

1) *основні обов'язки*, які покладено на всіх державних службовців і які прямо закріплено Законом «Про державну службу»;

2) *посадові обов'язки, я*кі покладено на окремих державних службовців залежно від займаної посади та які закріплено в положеннях про структурні підрозділи державних органів і посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

До основних обов'язків належать такі: обов'язок дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією й законами України; обов'язок дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; обов'язок поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; обов'язок із повагою ставитися до державних символів України[2]; обов'язок використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; обов'язок забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; обов'язок сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; обов'язок виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України[3]; обов'язок додержуватися вимог законодавства

---

[1] Чинним законодавством не передбачено порядку проведення службового розслідування на вимогу державного службовця, що дає підстави вважати, що таким порядком є порядок службового розслідування, передбачений саме ст. 71 Закону України «Про державну службу».

[2] Статтею 20 Конституції України визначено, що державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України.

[3] Доручення – це субординаційне правовідношення між керівником і підлеглим йому державним службовцем щодо постановки першим другому конкретного завдання управлінсько-службового характеру, визначення основних параметрів його виконання (предмета, мети, термінів, виконавців).

у сфері запобігання і протидії корупції; обов'язок запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; обов'язок постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та вдосконалювати організацію службової діяльності[1]; обов'язок зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; обов'язок надавати публічну інформацію в межах, визначених законом[2].

2.3. Вступ на державну службу. Проходження державної служби і службова кар'єра

Конституцією України всім громадянам гарантовано право на рівний доступ до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак[3]. ***Для набуття статусу державного службовця особа має відповідати сукупності вимог та не підпадати під обмеження до вступу на державну службу***[4]. Усі вимоги, що висуваються до кандидатів на вакантні посади державної служби, можна класифікувати залежно від цільової спрямованості та посади державної служби таким чином:

---

1 Такий обов'язок одночасно корелюється з правом державного службовця на професійне навчання за державні кошти, відповідно до потреб державного органу.

2 Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена у 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 «Про доступ до публічної інформації».

3 Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

4 Відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» на державну службу не може вступити особа, яка: досягла шістдесятип'ятирічного віку; в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої є обмеженою; має судимість за скоєння умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом 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; підпадає під заборону, установлену Законом України «Про очищення влади».

1) безумовні вимоги, до яких віднесено наявність громадянства України[1], досягнення повноліття, наявність відповідного ступеня освіти[2];

2) загальні вимоги, які є однаковими для усіх посад державної служби віднесено: відповідний стаж роботи, досвід роботи; вільне володіння державною мовою[3]. Для посад державної служби категорії «А» до загальних вимог віднесено володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

3) спеціальні вимоги: наявність досвіду роботи в конкретній сфері діяльності, необхідні знання, уміння й навички, особистісні компетенції (креативність, ініціативність, вимогливість, уміння працювати у стресових ситуаціях, дипломатичність тощо)[4].

Розроблення та визначення спеціальних вимог забезпечують безпосередній керівник структурного підрозділу та служба управління персоналом. За своїм змістом спеціальні вимоги є описом вимог до досвіду роботи, освіти, знань, умінь, компетенцій, потрібних для ефективного виконання державним службовцем покладених на нього повноважень.

Вступ на державну службу здійснюється через призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу або в позаконкурсному порядку.

Конкурсний порядок різниться залежно від виду державної служби й може мати *відкритий та закритий характер*. Конкурсний порядок, який має закритий характер, застосовується в разі добору на посади державної служби у сфері оборони, національної безпеки, державної таємниці, мобілізаційної підготовки і т.д.[5].

---

[1] Громадянство України – це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, виявлений у їх взаємних правах та обов'язках. Ця вимога регламентується Законом України «Про громадянство».

[2] Згідно із Законом України «Про державну службу» кандидат на вакантну посаду державної служби категорій «А» чи «Б» повинен мати ступінь вищої освіти не нижче магістра (освітній ступінь, що здобувається на другому рівні вищої освіти за умови наявності ступеня бакалавра); для посад категорії «В» – бакалавра або молодшого бакалавра.

[3] Державною мовою в Україні відповідно до ст. 10 Конституції України є українська мова. Щодо підтвердження володіння українською мовою слід звернутися до положення Закону України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

[4] Даниленко Ю. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис… канд.. юрид наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 200 с.

[5] Про порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF

Конкурсний порядок *означає, що добір кандидатів на зайняття посади державної служби відбувається відповідно до встановленої процедури, яка включає такі стадії:*

1) ухвалення рішення про оголошення конкурсу;

2) оприлюднення оголошення про проведення конкурсу (наказ / розпорядження про оголошення конкурсу та умови його проведення не пізніше ніж протягом наступного робочого дня з дня його підписання розміщуються на Єдиному порталі вакансій державної служби);

3) прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі[1] (прийняття інформації для участі в конкурсі не може становити менше 7 та більше 30 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу);

4) проведення тестування та визначення його результатів;

5) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів;

6) проведення співбесіди та визначення її результатів;

7) складення загального рейтингу кандидатів (загальна кількість балів кандидата визначається через додавання середніх балів за кожною окремою вимогою до професійної компетентності та балів за результатами тестування. Рейтинг кандидата, який успішно пройшов конкурс, залежить від загальної кількості набраних ним балів)[2];

8) визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу. З метою визначення переможця (переможців) конкурсу проводиться співбесіда з кожним кандидатом, визначеним Комісією з питань вищого корпусу

---

[1] Законом України «Про державну службу» встановлюється перелік потрібних документів, що подаються кандидатами на державну службу до конкурсної комісії для попереднього їх розгляду, серед яких: реквізити документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України; заява про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, до якої додається резюме за формою, визначеною Кабінетом Міністрів України; заява, в якій повідомляється, що до особи не застосовуються заборони, визначені Законом України «Про очищення влади», та надається згода на проходження перевірки та на оприлюднення відомостей стосовно неї відповідно до зазначеного Закону; підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти; підтвердження рівня вільного володіння державною мовою; відомості про стаж роботи, стаж державної служби (за наявності), досвід роботи на відповідних посадах згідно з вимогами, передбаченими статтею 20 цього Закону, та іншими умовами конкурсу; у разі проведення закритого конкурсу – іншу інформацію для підтвердження відповідності умовам конкурсу; у разі проведення конкурсу на посаду державної служби категорії «А» – підтвердження подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

[2] Конкурсна комісія державного органу, в якому проводиться конкурс, вносить суб'єктові призначення або керівникові державної служби пропозиції щодо визначених кандидатур або інформацію про відсутність таких кандидатур не пізніше ніж протягом наступного робочого дня з дати підписання відповідного протоколу.

державної служби або конкурсною комісією: на зайняття посад категорії «А» та посад категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах – суб'єктом призначення; на зайняття інших посад категорій «Б» і «В» – керівником державної служби[1];

9) оформлення та оприлюднення результатів конкурсу (Рішення конкурсної комісії про визначення переможця (переможців) конкурсу або відсутність переможця конкурсу, відсутність визначених Комісією або конкурсною комісією кандидатур оформляється протоколом не пізніше ніж упродовж трьох календарних днів після його проведення. Результати конкурсу оприлюднюються не пізніше 45 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення такого конкурсу).

На стадіях проведення тестування та визначення його результатів, розв'язання ситуаційних завдань і визначення їх результатів, проведення співбесіди та визначення її результатів завжди *застосовуються оцінювання* кандидатів на зайняття посади державної служби за допомогою передбачених законодавством методів[2].

Призначення громадянина України на посаду державної служби в *позаконкурсному порядку застосовується в таких випадках*:

1) переведення державного службовця, адже державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та компетентності може бути переведений на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому або іншому державному органі, зокрема в іншій місцевості, без обов'язкового проведення конкурсу;

2) поворотне прийняття, коли державний службовець, якого було звільнено у зв'язку зі скороченням чисельності або штату державних службовців, ліквідації державного органу, його реоргані-

[1] Після проведення співбесіди суб'єкт призначення або керівник державної служби приймає рішення про визначення переможця (переможців) конкурсу або про його (їх) відсутність. Зазначене рішення оформлюється шляхом видання наказу (розпорядження) або протокольного рішення. У разі коли суб'єкт призначення або керівник державної служби не прийняв рішення про визначення переможця (переможців) конкурсу або про його (їх) відсутність протягом 44 календарних днів з дня оприлюднення оголошення про проведення конкурсу, вважається, що переможець (переможці) конкурсу відсутній.

[2] Для забезпечення максимальної прозорості проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А» здійснюється відеофіксація процедури проведення конкурсу (тестування, розв'язання кандидатами ситуаційних завдань (у разі їх розв'язання) та їх презентація у передбачених випадках, проведення співбесіди). Відеозаписи публікуються на офіційному веб-сайті НАДС не пізніше ніж упродовж наступного робочого дня після завершення відповідного етапу. Під час проведення конкурсу на зайняття посад категорій «Б» і «В» за рішенням конкурсної комісії може здійснюватися відео- або аудіофіксація, якщо інше не передбачено законом.

зації, або в разі відсутності можливості пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби, наділяється правом (у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця) упродовж шести місяців з дня звільнення поворотного прийняття на службу;

3) за наявності інших законних підстав призначення особи на посаду державної служби без проведення конкурсу (наприклад, призначення особи на посаду дипломатичної служби на основі ротації).

Суб'єкт призначення на підставі результатів конкурсу або/та за наявності інших визначених законом підстав, з урахуванням результатів спеціальної перевірки, яку передбачено законодавством у сфері запобігання корупції, ухвалює рішення у формі наказу про призначення особи на зайняття посади державної служби.

Днем набуття статусу державного службовця є день складення Присяги державного службовця, а не дата прийняття рішення про призначення особи на зайняття посади державної служби. Якщо в особовій справі особи міститься інформація про складення нею присяги державного службовця раніше, то день вступу її на посаду державної служби визначається наказом про призначення.

Служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організовує складення Присяги державного службовця особою, яка вперше призначена на посаду державної служби, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

Якщо посада державної служби, на яку особа вступає належить до посад, призначення на які здійснюється з укладанням контракту про проходження державної служби (наприклад, у випадку відправлення дипломатичного службовця у довгострокове відрядження), має бути підписано контракт між державним службовцем та суб'єктом призначення або керівником державної служби. До істотних умов контракту належать: місце роботи і посада державної служби; спеціальні вимоги до осіб, які претендують на посаду державної служби; дата набрання чинності та строк дії контракту; права та обов'язки сторін; завдання і ключові показники результативності, ефективності та якості їх виконання, строки їх виконання; режим праці та відпочинку; умови оплати праці; відповідальність сторін та вирішення спорів; підстави зміни умов, припинення дії та

розірвання контракту. За взаємною домовленістю сторони можуть визначити додаткові умови контракту про проходження державної служби. Умови контракту про проходження державної служби можуть передбачати виконання державним службовцем роботи дистанційно (поза приміщенням державного органу), зокрема з можливістю віддаленого доступу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Під *вступом особи на посаду державної служби розуміється юридичний факт, що є підставою набуття особою статусу державного службовця, який займає відповідну посаду державної служби та опосередковує виникнення службових відносин між державним службовцем та його безпосереднім керівником.* Одночасно з цього моменту розпочинається проходження державної служби.

З метою перевірки відповідності державного службовця посаді державної служби, яку він займає, може бути встановлено ***випробування*** (від одного до шести місяців). При призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є *обов'язковим*. На державного службовця під час випробування повністю поширюється дія Закону «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів, які регулюють відносини державної служби. У випробувальний термін суб'єкт призначення має право звільнити державного службовця з посади в разі встановлення його невідповідності займаній посаді. Суб'єкт призначення зобов'язаний попередити державного службовця про звільнення у письмовій формі не пізніш як за сім календарних днів із зазначенням підстави невідповідності займаній посаді. Обов'язковість такого попередження з обґрунтуванням звільнення спрямовані на захист державного службовця від безпідставного припинення відносин державної служби.

Якщо термін випробування закінчився, а державного службовця не ознайомлено з наказом про його звільнення, то *державний службовець вважається таким, що пройшов випробування*. Якщо строк випробування закінчився, і державний службовець вважається таким, що не пройшов випробування, його мають ознайомити з наказом про звільнення з посади державної служби.

Стажування є основним видом практичної підготовки державних службовців для заміщення державних посад в державних органах. Стажування можуть проходити як особи, що вперше претендують на посаду, так і державні службовці, які бажають зайняти більш

високу посаду. Добір кандидата на стажування проводиться з ініціативи органу, де має відбуватися стажування. Стажування проводиться з відривом від основної служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном.

Проходження державної служби охоплює прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою.

Поняття «службова кар'єра» та «проходження державної служби» практично співпадають. Водночас якщо «службова кар'єра» – це переважно суб'єктивно-індивідуальний аспект цього поняття, то «проходження державної служби» – це об'єктивно-процедурний аспект цього поняття[1]. Забезпечувальними елементами службової кар'єри є стаж державної служби, правила внутрішнього службового розпорядку державного органу, службове відрядження, підвищення кваліфікації державного службовця тощо.

Під стажем державної служби розуміється темпоральне відображення служби особи в державному органі з моменту вступу на державну службу, включаючи час навчання та деякі інші періоди, які дають право на встановлення державному службовцю надбавки за вислугу років і додаткову оплачувану відпустку.

Під правилами внутрішнього службового розпорядку розуміється сукупність вимог, яких визначено локальним нормативним актом державного органу та затверджено за спеціальною процедурою, і які є обов'язковими до виконання всіма державними службовцями цього державного органу.

Під службовим відрядженням службовців розуміється тимчасове виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, тобто населеного пункту, в якому розташовано постійне/основне робоче місце службовця відповідно до основної функціональної складової служби державного службовця.

Під підвищенням рівня професійної компетенції розуміється сукупність дій щодо навчання з метою оновлення та розвитку знань і умінь, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі. Ключовим моментом проходження державної служби є просування по службі. Воно здійснюється через:

[1] Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с.

1) зайняття більш високої категорії посади державної служби;
2) присвоєння державному службовцю більш високого рангу.

Просування державного службовця по службі за категорією посад державної служби можливе за таких умов: наявності вакантної державної посади; наявності необхідної професійної освіти, спеціалізації, досвіду роботи, знання Конституції та законодавства; наявності необхідного стажу державної служби; проходження конкурсу тощо.

Просування державного службовця по службі за рангами відбувається за умови успішного виконання своїх службових обов'язків та наявності відповідного стажу.

Щодо державних службовців спеціалізованої служби, то їм присвоюються встановлені відповідно до закону військові звання, а особам, що проходять іншу мілітаризовану або цивільну державну службу, – спеціальні звання. Для мілітаризованої державної служби спеціальними званнями є звання осіб рядового і начальницького складу Служби цивільного захисту, Національної поліції, НАБУ, ДБР та деяких інших державних органів – згідно зі спеціальними законами.

Державному службовцю, який призначається на посаду більш високої категорії і має ранг у межах такої категорії, може бути *залишено попередній або присвоєно черговий ранг в межах відповідної категорії посад*. При цьому черговий ранг може бути присвоєно лише в разі, коли попередній ранг присвоєно державному службовцю більше ніж рік тому з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності. У разі залишення попереднього рангу черговий ранг присвоюється державним службовцям з урахуванням часу присвоєння попереднього рангу.

Державному службовцю, який був звільнений з державної служби та повернувся на державну службу, черговий ранг має бути присвоєно через три роки з дня поновлення на посаді державної служби. Період перебування державного службовця у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та у відпустці без збереження заробітної плати для догляду за дитиною до досягнення нею шестирічного віку не зараховується до стажу роботи для присвоєння чергового рангу. У такому разі стаж роботи для присвоєння чергового рангу обчислюється з урахуванням сумарно періоду роботи до зазначених відпусток та періоду роботи після виходу з них.

Державному службовцю, увільненому від виконання обов'язків на період проходження військової служби за призовом під час мобілізації

або на особливий період, період проходження такої військової служби зараховується до стажу роботи для присвоєння чергового рангу[1].

У разі присвоєння державному службовцю, який не проходив оцінювання результатів службової діяльності у відповідному державному органі, чергового рангу враховується інформація про оцінювання результатів його службової діяльності за попереднім місцем роботи, яка надається на запит служби управління персоналом.

Прямих заборон на просування по службі в законодавстві не передбачено. *Державний службовець не має права на просування по службі*: під час випробування при заміщенні державної посади; у період покладення на нього дисциплінарного стягнення, упродовж шести місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності, у період порушення кримінальної справи або проведення службового розслідування щодо нього; після досягнення граничного віку для перебування на державній службі тощо.

Для того, щоб визначити напрямок планування службової кар'єри та ухвалити рішення про преміювання державного службовця щорічно проводиться ***оцінювання результатів службової діяльності державних службовці*** для визначення якості виконання поставлених завдань. Це невід'ємна складова проходження державної служби. Статтею 44 Закону «Про державну службу» встановлено, що оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, яких визначено з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

Проходження державної служби відображається в особовій справі державного службовця відповідно до Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади, складовою якої є особова картка встановленого зразка, в якій зазначаються: прізвище, ім'я, по батькові; дата і місце народження; сімейний

[1] Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / рд. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, В.А. Дерець (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951 commentary%20_layout_web.pdf

стан; освіта і спеціальність; результати конкурсу; реквізити акта про призначення на посаду; дата і місце (державний орган) складення Присяги державного службовця; відомості про проходження державної служби в державному органі (посада, категорія посади та ранг державного службовця, відомості про професійне навчання, стажування, відрядження за кордон, переведення в цьому державному органі); відомості про оцінювання результатів службової діяльності; вид і строки надання відпустки; інформація про заохочення; інформація про дисциплінарні стягнення та їх зняття; підстава звільнення з посади державної служби з посиланням на відповідну норму права.

2.4. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця

Дисциплінарна відповідальність державного службовця – це вид і міра обов'язку державного службовця зазнавати відповідних негативних наслідків примусового й обмежувального характеру за вчинення дисциплінарного проступку, яка накладається визначеними органами чи посадовими особами на підставі та в порядку, установлених законом.

Дисциплінарна відповідальність державного службовця має загальні та спеціальні ознаки. *Загальні ознаки* є характерними для дисциплінарної відповідальності загалом: має зовнішній характер; пов'язана з державним примусом; установлюється нормативно-правовими актами; застосовується лише за вчинення дисциплінарного проступку тощо.

Спеціальні ознаки, які притаманні лише дисциплінарній відповідальності державного службовця такі: урегульовано законодавством про державну службу; застосовується лише до державних службовців; дисциплінарним проступком уважається невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни; дисциплінарне провадження порушується через видання відповідного наказу (розпорядження) міністром стосовно державного секретаря відповідного міністерства та суб'єктом призначення стосовно інших державних службовців; особливий перелік дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватись до державного службовця тощо.

У науці адміністративного права прийнято виділяти три підстави дисциплінарної відповідальності – нормативну, фактичну та процесуальну.

Під нормативною підставою дисциплінарної відповідальності державного службовця розуміють систему правових норм, що закріплюють: а) загальні аспекти дисциплінарної відповідальності державного службовця (суб'єкти відповідальності, система дисциплінарних стягнень тощо); б) склади дисциплінарних проступків; в) коло суб'єктів, уповноважених притягувати до дисциплінарної відповідальності; г) процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності. Правові норми, що регулюють питання дисциплінарної відповідальності містяться передусім у Законі України «Про державну службу», а також в інших нормативно-правових актах різної юридичної сили.

Фактичною підставою дисциплінарної відповідальності державного службовця є дисциплінарний проступок.[1] Дисциплінарним проступком є суспільно шкідливий протиправний винний вчинок (дія чи бездіяльність), який полягає в невиконанні або неналежному виконанні своїх службових обов'язків чи в іншому порушенні службової дисципліни, за яке згідно із законом передбачено дисциплінарну відповідальність.

Процесуальною підставою дисциплінарної відповідальності державного службовця є акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного дисциплінарного стягнення за конкретний дисциплінарний проступок на конкретну винну особу.

---

[1] Згідно зі ст. 65 Закону «Про державну службу» дисциплінарними проступками є: порушення Присяги державного службовця; порушення правил етичної поведінки державних службовців; вияв 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) та 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 державну 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 (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; прийняття 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.

Загалом *під дисциплінарним провадженням розуміється врегульована законодавством діяльність уповноважених суб'єктів із застосування дисциплінарних стягнень і така, що гарантує забезпечення прав і законних інтересів державних службовців.* Дисциплінарне провадження складається з таких *стадій*: 1) порушення дисциплінарного провадження[1]; 2) дисциплінарна перевірка (розслідування)[2]; 3) розгляд дисциплінарної справи і винесення рішення відносно неї; 4) виконання рішення у справі; 5) перегляд рішення по скарзі.

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.

До державних службовців застосовується один із таких *видів дисциплінарного стягнення*: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби.

Зауваження як дисциплінарне стягнення є найбільш м'яким видом впливу, що може бути застосовано до державного службовця. Зауваження має на меті акцентування уваги на професійних обов'язках та статусові державного службовця, неприпустимості порушення службової дисципліни. Застосування зауваження є можливим у разі вчинення державним службовцем незначного проступку, що не має практичних наслідків.

Догана є видом стягнення, який може бути застосовано у разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем посадових обов'язків, порушення ним правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця, інших вимог законодавства про державну службу.

---

[1] Дисциплінарне провадження порушується шляхом видання відповідного наказу (розпорядження): міністром – стосовно державного секретаря відповідного міністерства; суб'єктом призначення – стосовно інших державних службовці.

[2] Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ. Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиція Комісії або подання дисциплінарної комісії, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення. Суб'єкт призначення упродовж 10 календарних днів зобов'язаний ухвалити рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову протягом цього строку.

Попередження про неповну службову відповідність є видом стягнення, який може бути застосовано у разі систематичного невиконання або систематичного неналежного виконання посадових обов'язків, рішень державного органу або органу влади АРК, наказів, розпоряджень та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, перевищення службових повноважень; систематичного порушення правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця.

Звільнення з посади державної служби є видом стягнення, який може бути застосовано у разі найбільш шкідливих та повторюваних дисциплінарних проступків (наприклад, порушення Присяги державного службовця, вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу, перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення тощо).

У тому разі, коли шкода завдана фізичній або юридичній особі незаконним рішеннями, діями чи бездіяльністю державного службовця, вона відшкодовується державою незалежно від форми вини цієї особи. Це зумовлено, по-перше, тим, що державний службовець здійснює свою діяльність не від свого імені, а від імені держави; по-друге, відповідні правовідносини виникають між державою в особі державного органу і потерпілим, а не між державним службовцем і потерпілим.

Обов'язок державного службовця відшкодувати завдану ним матеріальну шкоду виникає як наслідок зворотної вимоги від держави, але виключно в межах шкоди, яка умисно заподіяна протиправними діями або бездіяльністю. Державні службовці за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків притягуються до ***матеріальної відповідальності***.

Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців складається з таких етапів:

1) 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 (пропозиція може бути внесена протягом 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);

2) надання відповіді на пропозицію про відшкодування шкоди в письмовій формі протягом двох тижнів з дня отримання

пропозиції. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Визначення розміру матеріальної шкоди відбувається на основі майнового становища 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.

2.5. Матеріальне й соціальне забезпечення державного службовця

До функціональних гарантій правового статусу державного службовця віднесено його *матеріальне та соціальне забезпечення.*

Під ***матеріальним забезпеченням державного службовця*** розуміється сукупність принципів, методів, законодавчо установлених державою гарантій, заходів і закладів, які забезпечують достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочують їх до результативної, доброчесної та ініціативної роботи.

Оплата праці державних службовців має диференційований характер і залежить від посади, яку займає державний службовець, результатів його службової діяльності і стажу державної служби. Визначені критерії оплати праці є надійним стимулом для державного службовця у просуванні його по службі, якщо при цьому він виявляє сумлінне й відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків. Стимулювання в оплаті праці з урахуванням стажу державної служби спрямовано на стабільність державної служби, професійність діяльності державного органу й державних службовців, запобігає плинності кадрів[1].

[1] Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, В.А. Дерець (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20_layout_web.pdf

Матеріальне забезпечення державного службовця виражено у відповідній *оплаті праці*, яка формується з посадового окладу[1], надбавки за вислугу років[2], надбавки за ранг державного службовця[3], премії в разі встановлення; *преміюванні праці*, яке встановлюється за результатами щорічного оцінювання службової діяльності, унаслідок особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу, за результатами виконання контракту про проходження державної служби.

Під ***соціальним забезпеченням державного службовця*** розуміється сукупність принципів, методів, законодавчо установлених державою гарантій, заходів і закладів, які забезпечують умови для нормальної життєдіяльності державного службовця.

Основи соціального забезпечення державних службовців стосуються таких напрямків: підвищення престижності державної служби; достатньо високе, регулярно виплачуване грошове забезпечення, розміри якого мають підвищуватися з ростом кваліфікації, збільшенням стажу службово-трудової діяльності; створення нормальних умов служби, забезпечення приміщенням, транспортом, телефонами, правильна організація розпорядку й режиму робочого дня; державне страхування, гарантоване високе пенсійне та медичне забезпечення; безперервне забезпечення службової перспективи, стабільність службово-трудових відносин, підвищення рівня кваліфікації.

Соціальне забезпечення державного службовця включає:

- пенсійне забезпечення;
- соціальну допомогу;
- соціальне обслуговування;
- медичне страхування;
- державну підтримку сім'ї, материнства й дитинства;
- соціальне страхування.

Для окремих категорій державних службовців передбачено надання службових житлових приміщень, які призначаються для

---

[1] Винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці та посадових обов'язків.

[2] Винагорода за виконану роботу понад встановлені норми праці (посадові обов'язки), яка стимулює державного службовця на державній службі та посилює його матеріальну заінтересованість у подальшій роботі.

[3] Винагорода понад установлені норми праці (посадові обов'язки) за вид спеціального звання, яке присвоюється державним службовцям відповідно до вимог статті 39 Закону і стимулює службове просування державного службовця та посилює його заінтересованість (більшою мірою моральну, ніж матеріальну) в офіційному визнанні його службових досягнень.

заселення осіб, які у зв'язку з характером їх діяльності мають проживати за місцем роботи або поблизу від нього.

Для державних службовців передбачено надання *додаткових відпусток*[1]. Відповідно для державних службовців, які мають стаж державної служби понад п'ять років, надається додаткова відпустка тривалістю один календарний день. Починаючи з шостого року стажу державної служби ця відпустка збільшується на один календарний день за кожний наступний рік. Тривалість додаткової відпустки не може перевищувати 15 календарних днів.

Під час звільнення державного службовця йому виплачується грошова компенсація за всі невикористані ним дні додаткової відпустки. За бажанням державного службовця додаткова відпустка або її частина може бути замінена грошовою компенсацією. *Додаткова відпустка не надається державному службовцю* за час перебування: у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; у відпустках без збереження заробітної плати: у разі, коли дитина потребує домашнього догляду (з тривалістю, визначеною у медичному висновку, але не більш як до досягнення дитиною шестирічного віку); у разі, коли дитина хвора на цукровий діабет I типу (інсулінозалежна), не більш як до досягнення дитиною шістнадцятирічного віку; у разі, коли дитині встановлено категорію «дитина-інвалід підгрупи А» (до досягнення дитиною вісімнадцятирічного віку); за час навчання у навчальному закладі, установі, організації незалежно від форми власності, що має право надавати освітні послуги, зокрема за кордоном, для підвищення рівня професійної компетентності з відривом від виробництва.

Державним службовцям надаються відповідно до закону: додаткова відпустка у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати та інші види відпусток.

Пенсійне забезпечення державних службовців передбачає можливість призначення пенсій у більших розмірах, ніж іншим працівникам, які зайняті в бюджетному секторі.

---

[1] Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток: Постанова КМУ від 6 квітня 2016 р. № 551.

2.6. Припинення державної служби

Припиненням державної служби є закінчення відносин державної служби, які виникли між громадянином та державним органом з моменту набуття статусу державного службовця.

Підставами припинення державно-службових відносин є настання умов, що визначені законодавством, відповідно до яких державний службовець припиняє свою професійну діяльність і перестає реалізувати статус державного службовця.

До підстав припинення державної служби належать такі:

1) утрата права на державну службу або його обмеження, що пов'язано з припиненням громадянства України або виїздом на постійне проживання за межі України; установлення факту наявності в державного службовця громадянства іноземної держави або набуття ним громадянства іноземної держави під час проходження державної служби; набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у формі позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб;

2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби, що пов'язано із закінченням строку дії контракту (у разі укладання контракту про проходження державної служби); виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця (у разі призначення на посаду державної служби на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігалася посада державної служби);

3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін, що пов'язано з можливістю державного службовця звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення в письмовій формі не пізніш як за 14 календарних днів до дня звільнення;

4) за ініціативою суб'єкта призначення, що пов'язано зі зміною структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізацією державного органу; ліквідацією державного органу; установленням невідповідності державного службовця займаній посаді впродовж строку випробування; отриманням державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; учиненням державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення;

5) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов (зміною істотних умов державної служби вважається зміна: належності посади державної служби до певної категорії посад; основних посадових обов'язків; умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення; режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу; місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту);

6) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;

7) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»;

8) з підстав, які передбачено контрактом про проходження державної служби (у разі укладення);

9) незалежно від волі сторін (наприклад, поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала; неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я за наявності медичного висновку, порядок надання якого визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень; смерть державного службовця).

Загалом для правовідносин, пов'язаних із припиненням державної служби, характерним є те, що для них застосовується виключно

метод нормативного регулювання, а не метод договірного регулювання; державний службовець, вирішуючи питання про припинення державної служби, водночас вирішує питання щодо припинення виконання ним завдань і функцій держави; їх зумовлює наявність обов'язкових сторін, якими є суб'єкт призначення і державний службовець; вони можуть виникати за ініціативи суб'єкта призначення; державного службовця; іншого державного органу, до кола повноважень якого віднесено питання припинення державної служби; та за інших обставин, визначених чинним законодавством.

Запитання і завдання

1. У чому полягає зміст поняття «посада державної служби»?
2. У чому особливість прав та обов'язків державного службовця?
3. З якого моменту особа набуває правового статусу державного службовця?
4. Які підстави притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності?
5. Які підстави притягнення державного службовця до матеріальної відповідальності?
6. У чому полягає сутність припинення державної служби.

Література для поглибленого вивчення

1. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія / Біла-Тіунова Л.Р. О. : Фенікс, 2011. 540 с.
2. Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис.. … канд.. юрид наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 200 с.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, В.А. Дерець (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20_layout_web.pdf

Розділ 3
ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБОВЦЯ В ОРГАНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ[1]

3.1. Поняття службовця в органі місцевого самоврядування. Посади в органах місцевого самоврядування та їх категорії

Окремим видом публічної служби є служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Практичну реалізацію цього виду публічної служби здійснюють муніципальні службовці. Серед *основних законодавчих актів*, які регламентують питання статусу службовців органів місцевого самоврядування, слід назвати Конституцію України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р., «Про місцеві вибори» 2015 р., «Про зайнятість населення» 2012 р., «Про запобігання корупції» 2014 р., Кодекс законів про працю України 1971 р. та ін. До *підзаконних актів*, які регулюють порядок проходження муніципальної служби, може бути віднесено: Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування» 2001 р., Постанову Кабінету Міністрів України «Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» 2001 р. та ін.

Служба в органах місцевого самоврядування реалізується уповноваженими особами – службовцями в органах місцевого самоврядування (як окремим видом публічних службовців)[2]. Поняття ж муніципального службовця є похідним від поняття служби в органах місцевого самоврядування. ***Службовці органів місцевого самоврядування*** – це особи, які на професійній, постійній основі займають посади в органах місцевого самоврядування і наділені повноваженнями, що спрямовані на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів

[1] Автор: **Людмила Корнута.**

[2] Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

виконавчої влади, наданих законом. Такі службовці мають відповідну освіту та професійну підготовку, пройшли в установленому порядку конкурсний відбір або прийняті на посаду за іншою передбаченою законодавством процедурою. Варто пам'ятати, що особа, яка займає відповідну посаду в органах місцевого самоврядування, має діяти від імені та в інтересах колективного суб'єкта публічної адміністрації – органу місцевого самоврядування.

Організаційною основою служби в органах місцевого самоврядування є система місцевого самоврядування. У той же час набуття статусу публічного службовця органу місцевого самоврядування, початок проходження публічної служби (повноцінний вступ особи у правовідносини в органі місцевого самоврядування) відбуваються лише за чітко визначеної в законодавстві послідовної сукупності відповідних дій. Слід зазначити, що служба в органах місцевого самоврядування багато в чому має спільні риси з державною[1]. Водночас особливості її організації, функціонування і проходження зумовили потребу ухвалення Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», який є основним законодавчим актом, що регулює порядок проходження цього виду служби. При цьому дія профільного законодавства не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал муніципальних органів, а визначає особливості правового статусу саме посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Так**, *посадовою особою місцевого самоврядування*** є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету[2].

Загалом слід пам'ятати, що 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

---

[1] Ківалов С.В. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.

[2] Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-ІІІ / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14 (дата звернення: 30.01.2020 р.)

підготовку, а також володіють державною мовою в обсязі, достатньому для виконання службових обов'язків.

Власне, ***посади в органах місцевого самоврядування*** можна класифікувати залежно від засобів їх заміщення на такі види:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

В органах місцевого самоврядування встановлюються такі ***категорії посад***:

– *перша категорія* – посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови;

– *друга категорія* – посади Сімферопольського міського голови, міських (міст – обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад та Севастопольського міського голови, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради;

– *третя категорія* – посади перших заступників та заступників міських голів (міст – обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст – обласних центрів та міста Сімферополя) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст – обласних центрів), голів районних, районних у містах рад; а також керуючих справами виконавчих апаратів обласних і Севастопольської міської рад;

– *четверта категорія* – посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в АРК значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських (міст обласного і республіканського в АРК значення) рад, міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, посади заступників голів районних рад;

– *п'ята категорія* – керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад;

– *шоста категорія* – посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад, старост;

– *сьома категорія* – посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Віднесення інших посад органів місцевого самоврядування до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування[1]. Варто звернути увагу, що наведена класифікація категорій посад органів місцевого самоврядування є нормативною та визначається Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування». Не виключено, що у процесі нормотворчості такий підхід може бути змінено

[1] Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-ІІІ / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14 (дата звернення: 30.01.2020 р.)

(перспективний варіант – гармонізація з кількістю та характерними рисами категорій посад державної служби).

3.2. Обов'язки та права службовця в органі місцевого самоврядування

Публічний службовець органу місцевого самоврядування виконує покладені на нього обов'язки та користується правами, що визначені законодавчо. Посадова особа місцевого самоврядування має певний правовий статус, який становить собою сутність службових відносин. Він складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою.

Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК, ухваленими у межах їхньої компетенції.

Посадова особа місцевого самоврядування має певний правовий статус, який становить собою сутність службових відносин. Він складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою. При цьому правовий статус окремого службовця визначений спеціальним законодавством й деталізований у його функціональних обов'язках, затверджених керівником органу, де особа проходить службу[1]. Варто зазначити, що основними складовими правого статусу службовців, а саме права та обов'язки посадових осіб, визначено в окремому розділі Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Права та обов'язки публічного службовця органів місцевого самоврядування як обов'язкові складові правового статусу службовця в конкретної особи з'являються після настання однієї умов:

[1] Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

1) складання присяги посадової особи місцевого самоврядування (якщо прийняття на муніципальну службу здійснюється вперше;

2) ухвалення органом місцевого самоврядування адміністративного акта про призначення особи на посаду (якщо прийняття на муніципальну службу здійснюється не вперше і присяга вже раніше складалась).

Набуті службовцем органу місцевого самоврядування права та обов'язки слід класифікувати на:

– *загальні* – посадові особи органів місцевого самоврядування користуються правами та обов'язками людини та громадянина, що закріплені у нормах Конституції України та загальних законодавчих актах, що визначають порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування. Посадові особи органу місцевого самоврядування відповідають перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави в особі службовця органу місцевого самоврядування зокрема;

– *спеціальні* – посадові особи органів місцевого самоврядування реалізують права та обов'язки через адміністративні процедури щодо втручальної, сприяючої та забезпечувальної діяльності. Сукупність прав та обов'язків службовця залежить від виду органу місцевого самоврядування, місця цього органу в загальній ієрархії органів публічного управління, а також від посади публічного службовця на яку його призначено[1].

Однак варто звернути увагу, що на сьогодні, у випадку з'ясування правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, у Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» першочергово законодавець закріпив саме обов'язки, а лише потім – у наступній статті – права службовців. Тому вбачається слушним при вивченні прав та обов'язків муніципальних службовців дотримуватися встановленої послідовності. Однак не виключаємо, що у процесі правотворчості черговість (доволі абстрактний показних пріоритетності статусних елементів) може змінитися на протилежну (як це вже має місце стосовно державних службовців).

Під ***обов'язками посадової особи місцевого самоврядування*** розуміються зумовлені Конституцією України і чинним законодавством функції (основні дії), які складають у сукупності сутність

[1] Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Так, складовою правового статусу службовців є існування правообмежень і заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень.

Основними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування є:

- додержання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
- додержання прав та свобод людини і громадянина;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;
- сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;
- шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, підтримання авторитету органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави[1].

Посадова особа місцевого самоврядування при виконанні своїх обов'язків має діяти в межах своїх повноважень і не може допускати їх перевищення.

Посадова особа місцевого самоврядування має право:

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
- на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;
- на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;
- на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;

[1] Про службу в органах місцевого самоврядування: Там само.

- на соціальний і правовий захист;
- отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;
- у порядку і межах, установлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;
- вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;
- захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку[1].

Окрім загальних прав, службовець органу місцевого самоврядування отримує також права**,** які є похідними від завдань і функцій органу місцевого самоврядування, де він працює. Ці права визначаються в посадових інструкціях (документах, що видаються з метою регламентації організаційно-правового статусу службовця, його конкретних завдань та обов'язків, прав, відповідальності, забезпечують умови для його ефективної роботи).

3.3. Вступ на службу в органі місцевого самоврядування. Проходження служби в органі місцевого самоврядування і службова кар'єра

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального

[1] Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-ІІІ / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14 (дата звернення: 01.02.2020 р.)

походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування має низку особливостей та безпосередньо здійснюється:

– на посаду сільського, селищного, міського голови, старости – *через обрання жителями (місцеві вибори)*;

– на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради, 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, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради – *через затвердження відповідною радою*;

– на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування – *через призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою*, передбаченою законодавством України[1].

Аналізуючи норму законодавства, варто зазначити, що основним способом заміщення посад в органах місцевого самоврядування є **конкурс**. Конкурс на заміщення вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування має забезпечувати конституційне право рівного доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. Для проведення відбору кандидатів на заміщення вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії.

Очолює конкурсну комісію заступник керівника органу місцевого самоврядування. До складу конкурсної комісії входять посадові особи органу місцевого самоврядування. Рішення про проведення

[1] Про службу в органах місцевого самоврядування: : Там само.

конкурсу ухвалюється керівником органу місцевого самоврядування або особою, яка здійснює його повноваження відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за наявності вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування в органах місцевого самоврядування. Особи, які подали необхідні документи для участі в конкурсі, є кандидатами на зайняття вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування.

Конкурс проводиться поетапно:

1) публікація оголошення органу місцевого самоврядування про проведення конкурсу у засобах масової інформації;

2) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади;

3) проведення іспиту та відбір кандидатів[1].

Публікація оголошення про проведення конкурсу в засобах масової інформації, в пресі або поширення його через інші офіційні засоби масової інформації здійснюється не пізніше ніж за місяць до початку конкурсу та доводиться до відома працівників органу місцевого самоврядування, у якому оголошується конкурс. При заміщенні вакантних посад, призначення на які відповідно до законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України здійснюється за іншою процедурою, а також у разі ухвалення сільським головою рішення про призначення осіб у межах одного органу місцевого самоврядування конкурс не оголошується.

Іспит проводиться конкурсною комісією з метою об'єктивного оцінювання знань і здібностей кандидатів на посаду посадової особи місцевого самоврядування. Кадрова служба органу місцевого самоврядування за погодженням з головою конкурсної комісії визначає дату проведення іспиту та повідомляє кандидатів про місце і час його проведення. Під час іспиту перевіряються знання Конституції України, законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про запобігання корупції», а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень органу місцевого самоврядування та його структурних підрозділів.

Конкурсна комісія на підставі розгляду поданих документів, результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали

[1] Федченко Л. Служба в ОМС : прийняття та звільнення. Методичні рекомендації та зразки документів. Київ. 2018. 43 с.

іспит, на своєму засіданні здійснює відбір осіб для зайняття вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування. Інші кандидати, які успішно склали іспит, але не були відібрані для призначення на посади, у разі їх згоди, за рішенням конкурсної комісії можуть бути рекомендовані для зарахування до кадрового резерву органу місцевого самоврядування і протягом року прийняті на вакантну рівнозначну або нижчу посаду без повторного конкурсу. Якщо за результатами конкурсу не відібрано жодного з кандидатів для призначення на посаду, конкурсна комісія не може рекомендувати цих кандидатів до кадрового резерву. Якщо жоден з кандидатів не рекомендований конкурсною комісією для зайняття вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування, оголошується повторний конкурс. Слід наголосити, що рішення конкурсної комісії (як і в державній службі) не є юридичним імперативом, а має рекомендаційний характер для суб'єкта призначення.

У свою чергу переведення на рівнозначну або нижчу посаду в органах місцевого самоврядування, а також просування по службі посадових осіб місцевого самоврядування, які зараховані до кадрового резерву чи успішно пройшли стажування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, може здійснюватися без конкурсного відбору. Поряд із зазначеним не слід забувати, що голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників, тобто патронатну службу.

Слід також нагадати, що особи, які вступають на службу в органи місцевого самоврядування вперше, мають скласти Присягу посадової особи місцевого самоврядування, і про цей факт має бути внесено відповідний запис в трудову книжку або відповідно відображено в електронній базі чи ліцензійній програмі загальнодержавного рівня.

Окрім власне конкурсної процедури в органах місцевого самоврядування серед способів заміщення вакантних посад можна виділити вибори та безпосереднє призначення.

Як уже зазначалося, спосіб прийняття на службу в органах місцевого самоврядування залежить від виду посади:

1) виборна посада, на яку особу обирає територіальна громада (сільський, селищний, міський голова);

2) виборна посада, на яку особу обирає (секретар сільської, селищної, міської ради) або затверджує (заступник сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради) сільська, селищна, міська рада;

3) посада, на яку особа призначається сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за процедурою безпосереднього (для службовців, що в кадровому резерві, або пройшли стажування) призначення.

Також слід звернути увагу, що складовою правового статусу службовців та важливою умовою при вступі на службу в органи місцевого самоврядування є існування правообмежень і заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень.

Обмеження щодо посадових осіб місцевого самоврядування бувають ***двох видів*****:** обмеження, *пов'язані з прийняттям на службу* в органи місцевого самоврядування, та обмеження, *пов'язані з проходженням служби в* органах місцевого самоврядування*. Перша група обмежень* передбачає, що на службу в органах місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи, які: визнані судом недієздатними; мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку; які в разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам. До *другої групи обмежень* належать заборона підтримувати/організовувати страйки, а також антикорупційні обмеження (щодо подарунків, сумісництва тощо).

Варто зазначити, що проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

Службова кар'єра – це просування по службі посадових осіб місцевого самоврядування через зайняття більш високої посади на конкурсній основі або присвоєння йому більш високого рангу. ***Ранги*** в органах місцевого самоврядування присвоюються в межах відповідної категорії посад. Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачив 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. Посадова особа може бути позбавлена присвоєного рангу лише за вироком суду.

З метою оцінювання ділових і професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування один раз на чотири роки підлягають атестації. Атестації не підлягають сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді фахівці, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності й пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк.

Порядок й особливості організації та проведення атестації визначає Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування, яке затверджується Кабінетом Міністрів України[1]. Зокрема, атестаційна комісія створюється за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради. *Головою атестаційної комісії* призначається секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови районної у місті, районної, обласної ради. У сільських, селищних радах з нечисленними виконавчими органами (до 5 осіб) атестацію може проводити сільський, селищний голова.

Атестаційна комісія працює гласно. Посадова особа має право попередньо ознайомитися з матеріалами її атестації, брати участь у засіданні комісії, на якому розглядається питання про її атестування, оскаржувати в разі незгоди рішення атестаційної комісії сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради упродовж 10 днів з дня винесення її рішення або до суду. 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. Результати атестації мають рекомендаційний характер.

[1] Про затвердження Типового положення про порядок проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2001 р. № 1440

У той же час відповідно до висновку атестаційна комісія пропонує сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради: 1) визнати посадову особу атестованою; 2) призначити упродовж року повторне атестування (за згодою посадової особи); 3) зарахувати посадову особу до кадрового резерву або призначити її на вищу посаду; 4) перевести посадову особу на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації, або звільнити її з займаної посади. Відповідно до ч. 7 ст. 17 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» «спори, що виникають у зв'язку з проведенням атестації, вирішуються відповідно до законодавства про порядок вирішення індивідуальних трудових спорів». Додамо, що такі суперечки є спорами з питань проходження публічної служби, а тому їх вирішення можливе і в порядку адміністративного судочинства.

Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 65 років. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади. Після досягнення граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору.

Сучасний період будівництва суверенної держави постійно потребує вдосконалення принципів та критеріїв, які б забезпечували дотримання норм і вимог закону, захищали загальнолюдські цінності, суспільні інтереси[1]. Для цього законодавство України передбачає оцінювання роботи посадових осіб органів місцевого самоврядування у вигляді щорічної оцінки, яка проводиться в період між атестаціями.

Питання організації навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, просування їх по службі, визначення тривалості робочого часу, порядку здійснення ними службових відряджень та відшкодування витрат на ці відрядження, а також особливості їх дисциплінарної відповідальності, вирішення інших

[1] Куйбіда М.С., Росенко М.І. Деякі питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та шляхи вдосконалення системи оцінювання якості їх діяльності. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/05.pdf (дата звернення: 02.02.2020 р.)

питань, пов'язаних зі службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються в порядку, передбаченому законодавством про місцеве самоврядування та про державну службу.

3.4. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність службовця в органі місцевого самоврядування

Службовці, що порушують законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, можуть притягуватися до дисциплінарної, матеріальної (цивільної), адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом. Серед видів юридичної відповідальності, що застосовуються до посадових осіб місцевого самоврядування, визначаються дисциплінарна та матеріальна відповідальність.

Відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» матеріальна шкода, завдана територіальній громаді неправомірними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в установленому законом порядку (зокрема, алгоритм відшкодування завданої шкоди закріплений у ст.ст. 1173–1175 Цивільного кодексу України).

Сільські, селищні, міські, районні в місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, в розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України[1]. Відповідно під правом регресу розуміють право звернутися з вимогою про повернення виплаченого відшкодування до посадової особи (боржника), з вини якого завдано шкоди. Такий порядок теж встановлюється Цивільним кодексом України.

Досліджуючи питання дисциплінарної відповідальності, спочатку слід зазначити, що це один із видів юридичної відповідаль-

[1] Про службу в органах місцевого самоврядування: Там само.

ності, яка встановлена законодавством за протиправну поведінку працівника. Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є ***дисциплінарний проступок,*** який можна визначити як *винне протиправне невиконання чи неналежне виконання службовцем органу місцевого самоврядування своїх професійних обов'язків***.**

Дисциплінарному проступку, як і будь-якому іншому протиправному діянню, властива класична єдність суб'єктивних та об'єктивних ознак, сукупність яких у теорії права називають складом правопорушення, а саме суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт, об'єктивна сторона.

Суб'єктом дисциплінарного проступку є фізично осудна особа, яка перебуває у трудових правовідносинах та вчинила дисциплінарний проступок. Виділяють загальних та спеціальних суб'єктів. *Так, посадові особи органів місцевого самоврядування належать до спеціальних суб'єктів***.**

Загальним об'єктом дисциплінарного проступку службовця в органах місцевого самоврядування є суспільні відносини, що виникають у процесі спільної праці. ***Безпосереднім об'єктом*** порушення дисципліни муніципальним службовцем можуть бути окремі елементи внутрішнього трудового розпорядку (наприклад, режим роботи органу тощо).

Суб'єктивною стороною дисциплінарного проступку є вина службовця органу місцевого самоврядування, тобто психічне ставлення службовця до вчинюваної дії чи бездіяльності та її наслідків, виражене у формі *умислу* або *необережності*.

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку складається з протиправної поведінки муніципального службовця, шкідливих наслідків та причинного зв'язку між ними. Протиправною є дія або бездіяльність службовця, яка порушує загальні вимоги законодавства про працю, приписи спеціальних актів, наказів або розпорядження керівника органу тощо.

Розглядаючи суб'єкта дисциплінарного правопорушення, варто пам'ятати, що при дисциплінарній відповідальності обов'язковою є службова підпорядкованість між особою, яка притягається до цього виду відповідальності, і особою, яка застосовує заходи дисциплінарної відповідальності, тобто *суб'єктом дисциплінарного проступку* є член визначеного стійкого колективу, а *суб'єктом, уповноваженим на застосування дисциплінарної відповідальності***,** є керівник органу місцевого самоврядування.

Варто зазначити при цьому, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у ст. 23 визначає: особи, винні в порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, *притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом*. При цьому дисциплінарна відповідальність у переліку відсутня. У свою чергу ст. 19 Закону серед іншого передбачає, що **особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування,** пов'язаних зі службою в органах місцевого самоврядування, **забезпечуються в порядку, передбаченому законом**. Однак конкретно такий порядок законодавчо **не визначений**[1].

Отже, вбачається, що законодавство з питання дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування є незлагодженим. Механізм застосування цього виду відповідальності до такого спеціального суб'єкта, як посадова особа місцевого самоврядування, у законодавстві не встановлено. Окрім того, у законодавстві щодо місцевого самоврядування не передбачено спеціальних дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до посадових осіб органів місцевого самоврядування, як це передбачено в Законі України «Про державну службу»[2]. Тому до посадових осіб органів місцевого самоврядування можуть застосовуватися лише загальні дисциплінарні стягнення, передбачені Кодексом законів про працю України, а саме ***догана*** та ***звільнення***[3]**.** Також відсутній і перелік дисциплінарних проступків, за які може притягатися посадова особа місцевого самоврядування до відповідальності.

3.5. Матеріальне й соціальне забезпечення службовця в органі місцевого самоврядування

Режим служби в органах місцевого самоврядування включає в себе матеріальне та соціальне забезпечення службовців. Зокрема це питання заробітної плати, відпустки та пенсійного забезпечення.

Посадові особи органу місцевого самоврядування одержують ***заробітну плату***, розмір якої має забезпечувати достатній життє-

[1] Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III.

[2] Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII.

[3] Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII.

вий рівень. Джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет.

Посадовим особам органу місцевого самоврядування надається ***щорічна відпустка*** тривалістю 30 календарних днів, якщо законами України не передбачено тривалішої відпустки, з виплатою допомоги на оздоровлення в розмірі посадового окладу. У той же час посадовим особам, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування понад 10 років, надається ***додаткова оплачувана відпустка*** тривалістю до 15 календарних днів. Додаткові оплачувані відпустки державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування надаються одночасно зі щорічною відпусткою згідно з установленим графіком або за згодою сторін окремо від неї.

Пенсійне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»[1].

Групи за оплатою праці працівників виконавчих апаратів обласних рад, виконавчих органів міських рад установлюються Кабінетом Міністрів України. Посадовим особам органів місцевого самоврядування, які в період перебування на службі у цих органах визнані інвалідами І та ІІ груп, незалежно від причини інвалідності пенсії з інвалідності призначаються в розмірах, передбачених законодавством України про державну службу, після припинення ними служби в органах місцевого самоврядування, за наявності стажу служби в органах місцевого самоврядування та/або державної служби не менше 10 років та стажу, установленого для призначення пенсії з інвалідності відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». У разі повернення зазначених осіб на службу в органи місцевого самоврядування чи на державну службу виплата пенсії відповідно до вказаного Закону зупиняється до звільнення з роботи або досягнення ними граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування. У цей час вони мають право на одержання пенсії, призначеної на загальних підставах.

У разі смерті особи в період перебування на службі в органах місцевого самоврядування непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні (при цьому дітям пенсія призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника), призначається ***пенсія в разі втрати годувальника***

[1] Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV.

в розмірі 70% заробітку годувальника на одного непрацездатного члена сім'ї та 90% – на двох і більше членів сім'ї за наявності в годувальника стажу служби в органах місцевого самоврядування та/або державної служби не менше 10 років. До *непрацездатних членів сім'ї* належать особи, зазначені у ст. 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», зокрема це: 1) чоловік (дружина), батько, мати, якщо вони є особами з інвалідністю або досягли пенсійного віку; 2) діти (зокрема діти, які народилися до спливу 10 місяців з дня смерті годувальника) померлого годувальника, які не досягли 18 років або старші цього віку, якщо вони стали особами з інвалідністю до досягнення 18 років.

У разі звільнення з роботи в органах місцевого самоврядування у зв'язку з виходом на пенсію посадовим особам місцевого самоврядування виплачується ***одноразова грошова допомога*** в розмірі 10 місячних посадових окладів за наявності не менше 10 років стажу на посадах в органах місцевого самоврядування чи на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців.

Також слід звернути увагу, що до стажу служби в органах місцевого самоврядування зараховується період роботи на посадах, на які поширюється дія Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також на посадах і в органах, час роботи в яких зараховується до стажу державної служби (напр., час перебування на посадах суддів, прокурорів, народних депутатів, дипломатичних посадах тощо).

3.6. Припинення служби в органі місцевого самоврядування

Насамперед потрібно зазначити, що підстави припинення служби в органі місцевого самоврядування закріплені в Кодексі законів про працю України як головному нормативно-правовому акт, що регулює трудові відносини роботодавця та найманого працівника. А також у спеціальному законодавстві, що передбачає порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування[1]. Тому підстави припинення служби можна поділити на *загальні* та *спеціальні*.

[1] Муніципальне право України. URL: https://pidruchniki.com/15950210/pravo/pripinennya_sluzhbi_organah_mistsevogo_samovryaduvannya

Загальні підстави передбачені Кодексом законів про працю України (ст. ст. 36, 38, 39, 40, 41). Зокрема, це припинення служби у звязку із закінченням строку трудового договору, призов на військову службу, переведення службовця, набрання законної сили вироком суду, яким службовця засуджено до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження професійної діяльності, порушення норм Закону «Про запобігання корупції» тощо.

Спеціальні підстави:

1) визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, повноваження сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті, районної, обласної ради вважаються достроково припиненими в разі: його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; припинення його громадянства; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), установлених Законом; визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; його смерті; порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, незабезпечення здійснення наданих йому повноважень[1];

2) визначені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: за відмову посадової особи місцевого самоврядування від складання Присяги (ст. 11 Закону); порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування, наприклад, уведення в оману щодо наявності відповідної професійної освіти чи підготовки (ст. 5 Закону); неподання відомостей або подання посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін (ст. 13 Закону); виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування, зокрема: визнання особи недієздатною (ст. 12 Закону); досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (ст. 18 Закону)[2].

Окрім того в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що посадові особи місцевого самоврядування,

---

1 Про місцеве самоврядування в Україні : Там само.

2 Про службу в органах місцевого самоврядування: Там само.

яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення або стосовно яких набрало законної сили рішення суду щодо визнання активів необґрунтованими, також підлягають звільненню з посади (ст. 20).

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування у порядку адміністративного судочинства. Своєю чергою перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

Питання контролю засвоєння

1. Визначте види посад в органах місцевого самоврядування. Від чого залежить їх класифікація?
2. Визначте складові правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування.
3. Які способи заміщення вакантних посад в органах місцевого самоврядування передбачено законодавством?
4. Визначте поняття та склад дисциплінарного проступку посадової особи органу місцевого самоврядування.
5. Які види відпусток передбачено нормами законодавства для посадових осіб органів місцевого самоврядування?
6. Визначте підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування, що закріплені в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування.

Література для поглибленого вивчення

1. Муніципальне право України. URL: https://pidruchniki.com/15950210/pravo/pripinennya_sluzhbi_organah_mistsevogo_samovryaduvannya
2. Федченко Л. Служба в ОМС : прийняття та звільнення. Методичні рекомендації та зразки документів. Київ. 2018. 43 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/187/Методичка_служба_в_ОМС_final.pdf

Розділ 4
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ[1]

4.1. 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 і 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 з приватними особами, матеріальній чи моральній залежності публічного службовця тощо), зменшення латентності корупційних діянь і сприяння виявленню їхніх ознак у поведінці та житті посадовців.

Значна частина антикорупційних заборон та зобов'язань поширюється і на деяких осіб, що не є публічними службовцями, а тому їх подальше висвітлення в контексті тематики публічної служби не звужує об'єктивного прикладного змісту антикорупційних засобів. Так, обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища відповідно до ст. 22 Закону «Про запобігання корупції» передбачає заборону «використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані 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

[1] Автор: **Олег 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

чотири групи[1] суб'єктів, серед яких визначаються публічні службовці, а також посадові особи юридичних осіб публічного та приватного 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[2] 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'язаних із зайняттям посади службовий впливу чи авторитету, спроможності 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

[1] До 2019 року таких груп було п'ять. Зобов'язальні приписи Закону додатково поширювалися на членів громадських формувань антикорупційного спрямування (за сукупності умов: систематичність діяльності, отримання зарубіжної матеріальної підтримки, входження до керівних органів громадського утворення). Це піддавалося обґрунтованій критиці з боку теоретиків і практиків, оскільки суперечило природі антикорупційного законодавства (його спрямованості на носіїв повноважень) та засадам рівності (вибірковість поширення вимог саме на антикорупційних активістів, не екологічних, не гендерних тощо), маючи ознаки не зваженого державобудівничого кроку, а нормотворчого тиску-реваншизму. Тому позитивно, що в червні 2019 року КСУ визнав відповідну норму (п. 5 ч. 1 ст. 3) антикорупційного Закону неконституційною.

[2] Слово «майже» зумовлено потребою застереження про те, що окремі публічні службовці взагалі не належать до суб'єктів, на яких поширюються антикорупційні обмеження (це, наприклад, діючі «на громадських засадах» патронатні службовці). Цікаво, що раніше поза межами впливу розглядуваного законодавства перебувала більшість патронатних службовців. Проте в жовтні 2019 року ті з них, які виконують свої повноваження на оплатній основі (зокрема й помічники суддів), були зараховані до суб'єктів, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції». Подібна вибірковість оновлення хоча й зумовлена службовою специфікою, але все-одно викликає заперечення: якщо в публічного службовця є певні владні можливості, то потенційна ймовірність їх корупційного використання зовсім не залежить від організаційно-трудових засад здійснюваної роботи. Поставимо риторичне запитання: чи той факт, що патронатна діяльність відбувається на громадських засадах, повністю убезпечує від використання посади з метою отримання неправомірної вигоди? і чи взагалі названий факт володіє суттєвим антикорупційним ефектом?

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[1];

2) *воно стосується протидії протиправній меті – одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб*. Під неправомірною вигодою відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» розуміються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Для правильного розуміння неправомірної вигоди слід наголосити, 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[2]; в) неправомірна вигода завжди пов'язана із протиправним використанням наданих особі службових повноважень чи пов'язаних із цим можливостей (що дозволяє відрізнити неправомірну вигоду від антикорупційного поняття подарунку);

3) *безпосередньо забороненою формою* використання своїх службових повноважень або свого становища та пов'язаних із цим можливостей є використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах. У попередньому антикорупційному законодавстві наводився більш розгорнутий перелік форм протиправного використання особою своїх службових повноважень (або становища, або можливостей).

Законом «Про боротьбу з корупцією»[3] [втратив чинність] передбачалися для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, також заборони:

а) сприяти фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів тощо;

---

[1] Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. та ін.; наук. ред. Хавронюк. Київ: Ваіте, 2018. С. 168.

[2] Не вважаються законними підставами правочини, які вчиняються для приховання неправомірної вигоди та її формалізації у вигляді договору дарування, договору обміну велосипеда на автомобіль тощо.

[3] Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР (втратив чинність).

б) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють;

в) сприяти фізичним і юридичним особам у досягненні перемоги в процедурі закупівлі всупереч вимогам закону;

г) сприяти фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

ґ) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

д) бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого вони контролюють;

е) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки й ухвалення нормативно-правових актів чи рішень.

Оскільки чинне антикорупційне законодавство, визначаючи протиправне використання службових повноважень (або становища, або можливостей), зокрема забороняє використовувати публічне майно або кошти 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, зокрема неправомірне сприяння призначенню на посаду.

4.2. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» ***подарунком*** *є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи*[1]*, які надають/одержують безоплатно або*

[1] До нематеріальних активів включаються не лише традиційні права інтелектуальної власності, але й (з огляду на оновлений в жовтні 2019 року зміст п. 6 ч. 1 ст. 46 Закону «Про запобігання корупції») *криптовалюти*. Відповідне нормативне уточнення було затребуване практикою, дозволило виключити термінологічні різнотрактування і навіть спроби обійти антикорупційні приписи.

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* визначається 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[3].

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[4] від юридичних або фізичних осіб:

а) *у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування* (наприклад,

---

[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.

[3] Кадигроб С. Антикорупційні обмеження: подарунки. Визначення мінімальної ринкової ціни. *Держслужбовець*. 2015. № 5. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7888.html

[4] Слід 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 в 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).

якщо після надання в установленому 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 в 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:

➢ *даруються близькими особами*. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» такими особами є:

а) члени сім'ї, до кола яких входять дві підгрупи суб'єктів:

– особи, які перебувають у шлюбі із публічним службовцем та його неповнолітні діти (незалежно від того, чи спільно проживають);

– будь-які інші особи, які спільно проживають (не менше 183 днів упродовж року), пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки сімейного характеру із публічним службовцем, зокрема особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. Уточнення про «сімейний характер» взаємних прав і обов'язків має важливе значення, адже відсутність такого положення в Законі «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 р. [втратив чинність] створювала підстави розглядати як близьких осіб таких суб'єктів, що лише спільно проживали в кімнаті гуртожитку;

б) чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат і сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням (названі

особи є близькими незалежно від того, чи спільно вони проживають та чи об'єднані спільним побутом)[1];

- 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[2];
- вартість таких подарунків не перевищує одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого на день прийняття[3] подарунка, одноразово;
- сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб[4]) упродовж року, не перевищує двох

---

[1] Відносно антикорупційного терміна «близькі особи» слід відзначити: а) в його змісті деякі суб'єкти дублюються – «особи, які перебувають у шлюбі» як вид членів сім'ї та «чоловік, дружина» в переліку прямо названих близьких осіб (подібне є недоліком юридичної техніки); б) коло близьких осіб може зазнавати динаміки – лише в жовтні 2019 року до нього були зараховані двоюрідні брати/сестри, рідні брати/сестри іншого з подружжя, рідні племінники, рідні дядько/тітка, батьки дружини (чоловіка) сина (дочки). Подібне розширення може свідчити про більш загальну тенденцію – збільшення сфери впорядкувального / регулювального впливу антикорупційного законодавства.

[2] Дотримання умов гостинності слід розцінювати як самостійну й 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.

[3] У законодавстві відсутнє чітке регламентування поведінки службовця в разі 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.

[4] 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 їх допустиму вартість, базуючись на розмірі внеску одного учасника такої стихійної, разово сформованої, групи.

прожиткових мінімумів, установлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Якщо отримання такого подарунку відбувається 2 грудня 2019 р., то його вартість (одноразово) не може перевищувати 2102 грн (розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установлений на час прийняття), але сукупна вартість подарунків із відповідного джерела за рік не може перевищувати 3842 грн. (подвійний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на початок 2019 року – 1921).

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, адже: а) службовець не може і не має знати всіх суб'єктів, від яких його близькі особи (зокрема і нечлени сім'ї – правнук, теща, невістка, дядько…) отримували подарунки; б) законом не визначається строк, упродовж 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 віднесена 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 службовцем, є ***подарунки державі***, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям. Вони даруються *з офіційної нагоди* (державне свято тощо); *у 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 і 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 й 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 з цього, 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 (напр., для депутатів місцевих рад).

4.3. 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 Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних і патронатних парламентських службовців (консультантів народних депутатів, працівників секретаріатів спікера чи його заступників, працівників секретаріатів депутатських фракцій/груп). 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 вказаними особами буде порушенням вимог щодо сумісництва. Водночас подібна 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[1].

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 виразі); 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 дозволеними, якщо втілюються на основі трудового договору або цивільно-правової угоди, але вони не можуть реалізовуватися як

[1] Обмежувальні переліки дозволеного сумісництва можуть починатися і безпосередньо з рівня законів (а не як кореляція до конституційних вимог). Наприклад, ст. 66 Закону «Про національну поліцію» зараховує до дозволених видів службового сумісництва поліцейських лише науково-педагогічну, наукову та творчу діяльність. У зв'язку з цим відзначена проблема негармонійності вимог є ще більш широкою.

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]). Культурна цінність визнається за твором, який має художнє, історичне, етнографічне, наукове, освітнє або естетичне значення;

4) ***медична практика*** – це діяльність у сфері охорони здоров'я, що здійснюється з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування 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 можливості зара-

[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.

хування 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 припустимим і значно простішим.

4.4. 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 чи 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 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 (напр., 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

[1] Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. та ін.; наук. ред. Хавронюк М. Київ: Ваіте, 2018. С. 37.

(напр., про пряме підпорядкування може свідчити наявність у 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:

➢ 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

[1] Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003.

є підставою для припинення укладеного трудового договору та визнання недійним вчиненого правочину. Окрім звичайних позивачів, публічно уповноваженим на звернення до суду в такому разі є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Наприкінці 2019 року з'явилося фрагментарне (для одного спеціального виду служби) деліктне забезпечення відповідної заборони укладати договори/правочини – КУпАП було доповнено статтею 172-8-1 «Порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»;

- 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). Слід наголосити, що нехтування цією забороною не може мати наслідком притягнення до відповідальності за ст. 172-8 КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень», оскільки суб'єктами передбаченого нею правопорушення є діючі (а не колишні) публічні функціонери;
- 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.

4.5. 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.***

[1] Слід розрізняти дві можливості: можливість виникнення потенційного конфлікту інтересів (коли за певних умов ймовірним є входження приватного інтересу до сфери службових повноважень) і можливість впливу приватного інтересу (що вже існує у сфері службових повноважень) на об'єктивність та неупередженість публічного службовця. Лише у другому разі має місце конфлікт інтересів (потенційний).

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»[1] 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;
- наявність повноважень на ухвалення рішення[2];
- наявність факту реального впливу суперечності між приватним та службовим чи представницьким інтересом на об'єктивність або неупередженість рішення.

При цьому, якщо у службовця виникають сумніви щодо наявності в нього конфлікту інтересів, він має право звернутися за роз'ясненнями до Національного агентства з питань запобігання корупції[3]. Щодо 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.

Щодо конфлікту інтересів у публічних службовців існують ***зобов'язання***:

---

[1] 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.

[2] *Наприклад, конфлікт інтересів відсутній у особи, яка здійснює лише попередню підготовку проєкту рішення або збирає статистичну чи іншу інформацію, що ляже в основу майбутнього рішення компетентного суб'єкта*.

[3] До жовтня 2019 року таке звернення визначалося як обов'язок службовця (що дивним чином поєднувало міру необхідної поведінки із суб'єктозалежним абстрактним поняттям «сумніви) та мало направлятися до територіальних органів НАЗК (у зв'язку з тим, що вони фактично не створені, компетентним у розгляді звернень було визначено сам центральний орган).

– вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів;

– повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли службовець дізнався чи мав дізнатися про наявність у нього будь-якого конфлікту інтересів. Повідомлення адресується безпосередньому керівникові, а якщо посада публічної служби не передбачає наявності безпосереднього керівника або мова йде про посаду в колегіальному органі, – НАЗК або колегіальному органу[1];

– 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[2] конфлікту інтересів.

Захід самостійного врегулювання конфлікту інтересів:

➢ відбувається способом позбавлення відповідного приватного інтересу (якщо природа інтересу допускає можливість позбавитися від нього);

➢ пов'язаний з 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 проєктів рішень, виконання завдань у присутності іншого

---

[1] 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).

[2] Ужиття заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів є значною мірою умовним «обов'язком» (п. 4 ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції») публічного службовця, оскільки самостійне врегулювання ним свого конфлікту інтересів можливе лише в один спосіб – через відмову від приватного інтересу, яка цілком справедливо (і більш слушно) визнається як право функціонера (ч. 2 ст. 29 Закону «Про запобігання корупції»).

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;

– перші 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 їх потрібно саме на основі 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[3] 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;

---

[1] Остання форма застосовується за рішенням колегіального органу в разі, 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).

[3] Відповідна вимога не поширюється на депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі) та патронатних парламентських службовців (консультантів народних депутатів, працівників секретаріатів спікера чи його заступників, працівників секретаріатів депутатських фракцій/груп).

➢ *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.

4.6. Правила етичної поведінки публічних службовців

Етика – учення про мораль та моральність, їх сутність і місце в житті людини. Звернення до вказаної філософської дисципліни в цьому розділі зумовлене двома чинниками:

– по-перше, значною превентивною антикорупційною роллю етичних вимог, адже зазвичай лише сам факт їх дотримання убезпечує публічного службовця від учинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень. Тому цілком справедливим є віднесення правил етичної поведінки до юридичних засобів запобігання корупції міжнародними та національними правовими актами (ст. ст. 8, 11 Конвенції ООН проти корупції, розділ 6 Закону України «Про запобігання корупції»). Водночас слід визнати більш широку прикладну сферу впорядкувального впливу етичних вимог, які протистоять учиненню більшості правопорушень на публічній службі та забезпечують дотримання службової дисципліни;

– по-друге, існує низка організаційно-професійних чинників, які зумовлюють підвищене морально-етичне навантаження на 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

[1] Полягає в постійній увазі соціуму до публічних службовці, що часто виявляється у спостереженні за їх поведінкою в позаслужбовий період, супроводжується більш високими критеріями оцінювання їх моральності та призводить до стабільної психологічної напруги (зумовленої потребою повсякчасного самоконтролю).

конфліктність професійної честі; неспеціалізовані звернення та надмірні очікування з боку приватних осіб; можливість суперечностей між постконвенційною моральністю (за Л. Колбергом) і 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.[1]. 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 зараховуються до правил етичної поведінки публічних службовців (це приписи щодо конфлікту інтересів, нерозголошення інформації, подання декларації тощо). При цьому подібний підхід характерний не лише для України, але й для більшості інших країн Центральної та Східної Європи.[2];

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[3].

Виходячи зі змісту чинних в Україні кодексів професійної етики, можемо виділити групу загальноправових принципів, які зараховані

---

[1] Постановою Уряду від 11 лютого 2016 р. було затверджено Правила етичної поведінки державних службовців, які діяли до 23 березня 2017 року. Таким чином, упродовж 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.

[2] Кукуля А. Система впровадження норм службової етики: міжнародний досвід. *Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу*. С. 10.

[3] Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179.

до змісту етики (верховенство права, законність тощо) та власне етичних принципів.

До переліку[1] 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, увічливість і 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 і посадових осіб місцевого самоврядування вимога не допускати використання нецензурної лексики чи підвищеної інтонації[2];

---

[1] Для розкриття переліку та змісту цих принципів за основу було взято Правила етичної поведінки державних службовців від 11 лютого 2016 р. Незважаючи на те, що вказані правила втратили чинність, ними закріплювалася змістовно узгоджена та гармонійна система етичних принципів, зміст більшості з яких відображено в чинних 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: 1) виключено принцип прозорості та підзвітності, який є більше загальноправовим, ніж етичним; 2) виключено принцип лояльності, який єдиний не був відтворений у чинних Загальних правилах. Принцип лояльності містив вимогу про утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їх посадових осіб. Це небезпідставно було розцінено більшістю фахівців як відступ від положень ст. 34 Конституції України та ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Водночас слід враховувати що: а) принцип лояльності застосовується в багатьох країнах розвинутої демократії (наприклад, Франція і США) та передбачений Модельним кодексом поведінки державних службовців Ради Європи; б) лояльність до державного устрою, уряду та офіційної державної політики не передбачає лояльності до правлячої політичної сили; в) публічні службовці мають організаційно-процедурні можливості донесення своєї конструктивної критики до вищого керівництва у вигляді пропозицій стосовно удосконалення діючого законодавства та ін.; г) подолання негативних стереотипів сприйняття суспільством публічної служби стає можливим лише при згуртованості та цілісності публічного сектору, недопущенні взаємного критиканства. Зазначене дозволяє розглядати принцип лояльності як такий, що не є остаточно відхиленим вітчизняною публічно-етичною практикою, допускати відновлення інтересу щодо нього і навіть стверджувати про перспективність його юридичного закріплення (звичайно, у більш вивірених формулюваннях та більш деталізованому і чіткому змісті).

[2] 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 й 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» в 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 й ефективності (ст. 42), нерозголошення інформації (ст. 43) та утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (ст. 44). Ці вимоги охоплюються розкритими вище принципами етичної поведінки. Лише утримання від виконання незаконних рішень чи доручень прямо не названо у 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 в разі 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 антикорупційних 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 певне 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. Адміні-

[1] Як порушення Присяги подібна ситуація кваліфікується, наприклад, у Постанові Верховного Суду України від 14 березня 2017 р. № 21-3968а16, п/800/160/16.

стративний розсуд щодо кваліфікації діяння за різними 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 й 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 виявлення неповаги до суду; ст. 185-9 – за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, пов'язану з фізичним

опором або образою. Якщо неетична поведінка здійснюється при особистому прийомі громадян, вона може містити також ознаки правопорушення, встановленого 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. Луценко та О. Крестьянінов, вирішуючи питання про характер правомочності 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 дуже важливо, щоб у кожному конкретному випадку виявлення неповаги до суду, винна особа зазнавала негативних наслідків у результаті своєї протиправної поведінки. Тільки так можна зупинити стрімке зростання кількості випадків прояву неповаги до суду, що спостерігається на сучасному 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.

4.7. 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 пода-

[1] Луценко Д., Крестьянінов О. Прояв неповаги до суду: проблематика застосування господарськими судами заходів адміністративної відповідальності: науково-практичний посібник. Х.: Юрайт, 2015. С. 12.

ється незалежно від тривалості перебування особи у статусі публічного службовця (навіть один або декілька останніх днів звітного року), а також, якщо призначення на посаду відбулося до 1 квітня наступного за звітним року («якщо декларація кандидата на посаду була подана, наприклад, у січні 2020 року й охоплювала попередній звітний рік, а особу було призначено на посаду до 1 квітня 2020 року, то особа має обов'язок подати щорічну декларацію за 2019 рік»[1]).

2. *Декларація у зв'язку з припиненням*[2] *публічної служби* (декларація перед звільненням), яка подається за період, не охоплений раніше поданими деклараціями. Термін її подання – не пізніше 20 робочих днів із дня припинення публічної служби (в усіх випадках[3]).

3. *Декларація після звільнення*, 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.

Упродовж семи днів після своєчасного подання будь-якої з декларацій особа має право подати виправлену декларацію (не більше трьох разів).

Від обов'язку декларування звільняються військовослужбовці[4], якщо вони не проходять військову службу у військових комісаріатах

---

1 Роз'яснення НАЗК «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю» від 13.02.2020 р. С. 2-3.

2 «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.

3 До 12 грудня 2019 року термін подання декларації перед звільненням залежав від підстав припинення служби: а) не пізніше 20 робочих днів із дня припинення публічної служби – якщо це відбулося з ініціативи роботодавця; б) не пізніше дня припинення публічної служби – в інших випадках.

4 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.

і не займають інших посад публічної служби. Якщо ж особа все-таки зобов'язана подати декларацію, але не може зробити цього до 1 квітня у зв'язку з виконанням завдання в інтересах оборони під час дії особливого періоду, безпосередньою участю у веденні воєнних (бойових) дій, направленням до інших держав для участі в міжнародних операціях, для неї передбачено особливий строк декларування – упродовж 90 календарних днів із дня прибуття до місця проходження служби чи дня її закінчення.

Декларація подається за допомогою 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 особистого кваліфікованого електронного підпису.

НАЗК забезпечує відкритий цілодобовий доступ до ЄДРД; публічна частина реєстру обмежує відкритість деяких даних для захисту конфіденційної інформації про суб'єкта декларування та членів його сім'ї. Задекларована інформація про публічного службовця зберігається упродовж усього часу виконання публічних функцій, а також упродовж п'яти років після припинення служби; остання декларація, подана публічним службовцем, зберігається безстроково.

Стосовно декларацій здійснюється три види 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 й 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 реєстрів та баз даних. Для прикладної реалізації кожної з названих складових НАЗК затвердило відповідні правила і 26 вересня 2018 р. увело в експлуатацію систему логічного та арифметичного контролю; станом на кінець

2019 року агентство отримало автоматичний доступ до всіх необхідних реєстрів та баз даних (їх 16), чим забезпечило дієвість останнього (і, як видається, основного) виду контролю декларацій.

Деякі декларації[1] підлягають повній перевірці, яка включає: з'ясування достовірності задекларованих відомостей; з'ясування точності оцінки задекларованих активів; перевірку на наявність конфлікту інтересів; перевірку на наявність ознак незаконного збагачення[2]. 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[3] суб'єкта декларування, що подається до НАЗК через заповнення в ЄДРД електронної форми упродовж 10 днів. З 1 січня 2020 року цей вид антикорупційного фінансового контролю зазнав двох суттєвих змін: а) під «зміною» у майновому стані розуміється не лише отримання доходу чи придбання майна (як раніше), *але й здійснення видатку* (наприклад, дарування) на суттєву суму; б) тепер подавати відповідне повідомлення зобов'язані *лише службовці які* або займають відповідальне та особливо відповідальне становище, або займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків.

---

[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.

[2] Незаконним збагаченням відповідно до ст. 368-5 КК України є набуття публічним службовцем у власність активів, вартість яких більше ніж на 6500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян перевищує її законні доходи. Показово, що ст. 368-2 КК України (діяла до 26 лютого 2019 року) починала кількісний вимір незаконного збагачення з 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Кратне збільшення «дозволеного» (не караного кримінально) збагачення понад законні доходи вважаємо негативною законодавчою тенденцією.

[3] Зміна майнового стану вважається суттєвою, якщо її розмір перевищує 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.

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[1] 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» – оцінне 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, 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[2].

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?

---

[1] 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.

[2] 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.

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. Дудоров О.О. Узагальнення судової практики у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4 – 172-9 КУпАП). 2019. 253 с. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1568817689cplr.%20consolidated%20judicial%20practice%20on%20administrative%20offenses%20related%20to%20corruption.pdf

2. Культура й етика в публічному адмініструванні : наук. розробка / С.М. Серьогін та ін. К.: НАДУ, 2010. 40 с.

3. Лученко Д., Крестьянінов О. Прояв неповаги до суду: проблематика застосування господарськими судами заходів адміністративної відповідальності: науково-практичний посібник. Х.: Юрайт, 2015. 96 с.

4. Мусієнко О.П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2017. 242 с.

5. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О.А. та ін.; наук. ред. Хавронюк М. І., К.: Ваіте, 2018. 472 с.

6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page

7. 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

8. Роз'яснення НАЗК «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю» від 13.02.2020 р. 79 с. URL:

https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Rozyasnennya-2020-finish-12.02.2020.pdf

9. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія. Т.: АСТОН, 2007. 400 с.

10.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 5
ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ[1]

Процес проходження публічної служби в структурі такого складного інтегрованого соціально-правового явища, як публічна служба, займає центральне місце. Водночас у зв'язку з багатофункціональністю публічної служби її багатопрофільним проявом в різних сферах публічно-владної діяльності, різноплановими змістовними та суб'єктними формами реалізації, а також великою кількістю нормативно-правових актів, що регламентують різні публічні службові відносини, розглянути нормативно визначений порядок проходження публічної служби в різних її проявах в цьому виданні неможливо. Наприклад, порядок проходження публічної служби на державних політичних посадах відрізняється від державної служби, проходження мілітаризованої публічної служби значною мірою відрізняється від проходження цивільної публічної служби, проходження публічної служби, пов'язаної з професійною діяльністю суддів, відрізняється від проходження такої служби в органах прокуратури і т. ін.

При тому має свої характерні видові особливості правова регламентація – наприклад, проходження мілітаризованої публічної служби. Зокрема, можна вказати на нормативно встановлені відмінності проходження публічної служби в Збройних Силах України, в Національній поліції, у Службі безпеки України, у Національній гвардії України, у Державній прикордонній службі, у Державній пенітенціарній службі, у Державній службі з надзвичайних ситуацій, Державній митній службі, Державній кримінально-виконавчій службі України тощо. У цих структурах публічна служба регламентується спеціальними законами, положеннями, статутами.

Отже, особливості проходження публічної служби в її різнопланових формах потрібно розглядати у спеціальних тематичних публікаціях галузево-профільного призначення. З огляду на це в цьому підручнику доцільно розглянути порядок проходження публічної служби насамперед стосовно таких найбільш поширених її видів, як державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

[1] Автор: **Степан Гончарук.**

5.1. Проходження 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 як важливого інструментарію реального втілення в життя радикальних реформаційних змін на євроінтеграційному шляху нашої країни. Розглянемо більш детально етапи проходження державної служби в Україні.

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. Відносини, що виникають у зв'язку зі вступом, проходженням і припиненням державної служби, регулюються Законом «Про державну службу», якщо інше не передбачено законом. У частині відносин, не врегульованих цим законом, на державних службовців поширюється дія норм законодавства про працю.

Розглянемо більш детально етапи проходження державної служби в Україні.

5.2. Вступ на державну службу

Основні положення щодо вступу на державну службу визначено в розділі IV Закону України «Про державну службу».

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». Назване конституційне право знайшло своє подальше відображення й деталізацію в ст. 19 Закону «Про державну службу», 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».

Закон установлює вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу, що стосуються їхньої професійної компетентності і складаються із *загальних та спеціальних вимог*.

Загальні вимоги до особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, стосуються її відповідності певним критеріям залежно від категорії посади, а саме:

1) 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;

2) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

3) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, м. Києва, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

4) для посад категорії «Б» в іншому державному органі – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою;

5) для посад категорії «В» – наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення, 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 Нацагентством із питань держслужби.

Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, також можуть визначатися суб'єктом призначення в контракті про проходження державної служби (у разі його укладення) у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України.

Законом визначені *особи, які не мають права вступати на державну службу*. Зокрема це особа, яка: досягла шістдесятип'ятирічного віку; в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 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; підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Аналізуючи чинне законодавство про державну службу та науково-теоретичні напрацювання з питань державної служби, можна зазначити, що вони передбачають:

а) критерії, яким має відповідати особа, яка претендує на посаду державного службовця, а саме:
- громадянство України, відповідний вік;
- відповідна освіта і професійна підготовка;
- проходження встановленої процедури вступу на державну службу;

б) особистісні характеристики, які не мали 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, потрібно 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.

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 інформації для участі в конкурсі; етапи оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби та порядок їх проведення; 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.

Закон передбачає 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. Таке оголошення разом з інформацією про проведення конкурсу оприлюднюється на Єдиному

порталі вакансій державної служби, а також може оприлюднюватися на веб-сайті державного органу, у якому оголошено конкурс, та інших веб-сайтах. В оголошенні крім іншого зазначаються також істотні умови контракту про проходження державної служби (у разі його укладення); вичерпний перелік інформації, необхідної для участі в конкурсі, та строк її подання; дата і місце проведення конкурсу, а також прізвище, номер телефону та адреса електронної пошти особи, яка надає додаткову інформацію з питань проведення конкурсу.

Особа може додати до заяви про участь у конкурсі й інші документи, зокрема документи про підтвердження досвіду роботи. При цьому *забороняється вимагати від особи, яка претендує на зайняття вакантної посади державної служби, документи, не визначені законом*. Державні службовці державного органу, в якому проводиться конкурс, які бажають взяти участь у конкурсі, подають лише заяву про участь у конкурсі. Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, несе персональну відповідальність за достовірність наданої інформації.

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. Зокрема, конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Конкурс на зайняття посад державної служби категорії «Б» або «В» проводить конкурсна комісія, утворена суб'єктом призначення у державному органі. При цьому до складу конкурсної комісії можуть залучатися представники громадських об'єднань.

Результатами конкурсу є визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу.

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 трьох років. Витяг із протоколу засідання конкурсної комісії є складовою особової справи державного службовця, якого призначено на посаду за результатами конкурсу.

Кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, має право не пізніше ніж через 10 календарних днів з дня оприлюднення результатів конкурсу оскаржити рішення конкурсної комісії до суду з підстав, що могли істотно вплинути на його результати.

Інформація про переможця конкурсу або про відсутність переможця конкурсу оприлюднюється на Єдиному порталі вакансій державної служби, а також може оприлюднюватися на веб-сайті державного органу, в якому оголошено конкурс.

У визначених законом випадках може проводитися повторний конкурс.

Не допускається призначення на посаду державної служби особа, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи.

Рішення про призначення на посаду державної служби ухвалюється суб'єктом призначення після проведення співбесіди з кандидатом і підписання з ним контракту (у разі укладення). Таке рішення приймається не пізніше 5 днів з дня надходження результатів спецперевірки в разі та порядку, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції.

Про призначення на посаду ухвалюється *відповідний акт* суб'єктом призначення у формі указу, постанови, наказу (розпорядження), рішення – залежно від категорії посади.

З особою, яка призначається на посаду державної служби, може бути *укладено контракт* про проходження державної служби в порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Такий контракт здебільшого укладається при виконанні певних робіт, які мають тимчасовий характер. Контракт укладається в письмовій формі у двох примірниках на строк до трьох років і є невід'ємною частиною акта про призначення на посаду.

Призначення на посаду державного службовця здійснюється *безстроково*, крім визначених законом випадків. Наприклад, строкове призначення на посаду здійснюється у разі: призначення на посаду державної служби категорії «А» (на 5 років); заміщення посади на період відсутності державного службовця; необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають тимчасовий характер. Чисельність посад, на які здійснюється строкове призначення, не може перевищувати 7 відсотків загальної штатної чисельності посад в державному органі.

В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити *випробування* з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку (від 1 до 6 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, необхідного державному службовцю для виконання своїх 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 відображаються всі відомості проходження особою державної служби – від вступу на державну службу і до її припинення.

5.3. Службова кар'єра

Службова кар'єра є одним із найважливіших етапів державної служби. Загалом державна служба в Україні є кар'єрною з елементами посадової служби. Тобто у процесі кар'єрної служби державний службовець, просуваючись службовими щаблями, займаючи відповідні посади, робить собі службову кар'єру упродовж всієї своєї службово-професійної діяльності. Посадова державна служба передусім поєднується з певною посадою в державному апараті щодо виконання певної, як правило, обмеженої в часі, службової діяльності. Вона здебільшого здійснюється через укладання тимчасових контрактів. Після внесення останніх змін до Закону «Про державну службу» це частково характеризує і вітчизняну державну службу.

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 та 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 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9 ранг.

Ранги державним службовцям, як правило, присвоює суб'єкт призначення одночасно з призначенням на посаду державної служби. Державному службовцю, який вперше 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 за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг. Дострокове присвоєння чергового рангу 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 про преміювання, планування їхньої кар'єри. Оцінювання результатів здійснюється безпосереднім керівником службовця та керівником самостійного

структурного підрозділу або суб'єктом призначення. За результатами такого оцінювання державному службовцю 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. Переведення не має бути прихованим покаранням.

На проходження державної служби, її соціально-кар'єрний зміст важливий вплив виявляє *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. Заробітна плата державного службовця складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг державного службовця, премії (у разі встановлення). Мінімальний розмір посадового окладу в державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, не може бути менше двох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого законом. За додаткове навантаження до зарплати держслужбовця додається виплата. Джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є державний бюджет.

Державним службовцям створюються належні умови для виконання посадових обов'язків. Їм може надаватися службове житло та матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Для державних службовців установлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями. Для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, на підставі наказу керівника державної служби зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. За роботу в зазначені дні державним службовцям надається грошова компенсація в розмірі та порядку, визначених законодавством про працю, або упродовж місяця надаються відповідні дні відпочинку за їх заявами.

Держава також створює для державних службовців умови для підвищення рівня професійної компетентності через професійне навчання – через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування, у навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, зокрема за кордоном. Підвищення рівня професійної компетентності службовців проводиться упродовж проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки.

З метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його *стажування* з відривом від служби строком від 1 до 6 місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном відповідно до законодавства.

Держава заохочує державних службовців до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи. За бездоганну та ефективну державну службу або за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі *види заохочень:*

1) оголошення подяки;

2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;

3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному законом;

4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);

5) представлення до відзначення державними нагородами.

Заохочення не застосовуються до державного службовця упродовж строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

5.4. Припинення державної служби

Службова кар'єра держаного службовця закінчується припиненням державної служби.

Державна служба припиняється:

1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження;

2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби;

3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін;

4) за ініціативою суб'єкта призначення;

5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін;

6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов;

7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;

8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»;

9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі його укладення).

Зокрема, підставами для припинення державної служби *в разі втрати державним службовцем права на державну службу або його обмеження* є:

1) припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України;

2) установлення факту наявності в державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби;

3) набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у формі позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави;

4^{-1}) набрання законної сили рішенням суду щодо такого державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;

5) наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у передбачених законом випадках.

Державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення в письмо-

вій формі не пізніш як за 14 календарних днів до дня звільнення. Він може бути звільнений до закінчення двотижневого строку в інший строк за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом.

Підставами для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення може бути:

1) скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу, реорганізація державного органу;

1^{-1}) ліквідація державного органу;

2) установлення невідповідності державного службовця займаній посаді упродовж строку випробування;

3) отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності;

4) учинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення.

Крім цього підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення може бути нез'явлення службовця на службу впродовж більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів упродовж року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами). За державним службовцем, який втратив працездатність під час виконання посадових обов'язків, посада зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

Суб'єкт призначення попереджає державного службовця про наступне звільнення в разі скорочення штату чи ліквідації органу у письмовій формі не пізніше ніж за 30 календарних днів. При цьому не застосовуються положення законодавства про працю щодо обов'язку отримання згоди виборного органу первинної профспілкової організації на звільнення.

У разі встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді упродовж строку випробування або отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності суб'єкт призначення ухвалює рішення про припинення державної служби у п'ятиденний строк з дня настання або встановлення даного факту.

Законом також передбачені додаткові підстави припинення служби окремих державних службовців за ініціативою суб'єкта призначення.

Припинення державної служби може наставати також у разі припинення дії контракту про проходження державної служби, а саме:

1) у разі закінчення строку, на який укладено контракт;
2) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін;
3) за ініціативою суб'єкта призначення – у разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем умов контракту;
4) у разі втрати права на державну службу або його обмеження.

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.

5.5. 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*.

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначає Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. Важливі положення щодо регулювання цього виду публічної служби містяться також в законах: «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.1997 р.), «Про статус депутатів місцевих рад» (11.07.2002 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р), в окремих підзаконних

нормативно-правових актах, зокрема в постановах Кабінету Міністрів України, статутах територіальних громад, певних положеннях, посадових інструкціях службовців тощо.

Основними принципами служби в органах місцевого самоврядування є:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової та соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Визначальним чинником служби в органах місцевого самоврядування є виконання певних службових функцій згідно із займаною посадою в цих органах. Посада визначає відповідний соціально-функціональний та організаційно-правовий статус службовця місцевого самоврядування, компетенцію та зміст його службової діяльності, способи вступу на службу в органах місцевого самоврядування, її проходження та припинення та ін.

Посади в органах місцевого самоврядування залежать від шляхів їх заміщення, а саме це:

– виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;

– виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

– посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної

ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

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 в органи місцевого самоврядування здійснюється різними способами. Зокрема, на посаду сільського, селищного, міського голови, старости – в порядку, встановленому 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 – шляхом обрання відповідною радою; на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради – шляхом затвердження відповідною радою; на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування – шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному для державної служби. На час відсутності посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом).

За встановленими певними *обмеженнями, пов'язаними з прийняттям на службу в органах місцевого самоврядування та проходженням служби, на таку службу не можуть бути прийняті особи:*

– 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 в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

Громадяни України, які вперше приймаються на службу в органи місцевого самоврядування *складають Присягу*. На посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги й 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.

В органах місцевого самоврядування створюється кадровий резерв для зайняття посад і просування по службі, до якого зараховуються особи, які виявили відповідне бажання і мають належну кваліфікацію та освіту.

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. Результати атестації мають рекомендаційний характер.

Законом передбачено й інші питання проходження служби в органах місцевого самоврядування, зокрема організація навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, просування їх по службі, визначення тривалості робочого часу, порядку здійснення ними службових відряджень та відшкодування витрат на ці відрядження, а також особливості їх дисциплінарної відповідальності та вирішення інших питань, пов'язаних із службою в органах місцевого самоврядування.

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 і законом «Про місцеве самоврядування в Україні», також є:

1) порушення посадовою особою Присяги;

2) порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування;

3) неподання відомостей або подання посадовою особою неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін;

4) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, недотримання вимог, пов'язаних із її проходженням;

5) досягнення посадовою собою граничного віку перебування на службі.

Посадові особи, яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення, або стосовно яких набрало законної сили рішення суду щодо визнання їх активів або активів, набутих за їх дорученням іншими особами, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави, підлягають звільненню з посади у визначеному законом порядку.

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою у визначеному законом порядку.

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами й 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 та правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Особи, винні в порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом.

Розділ 6
ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

6.1. 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 України «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 прийняття 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:

1) порушення Присяги державного службовця;

2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;

3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;

4) дії, що шкодять авторитету державної служби;

5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;

6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем і близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (зокрема відсутність на службі понад три години упродовж робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) 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;

15) ухвалення державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

6.2. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності

Суб'єктами, уповноваженими порушувати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення, є суб'єкти призначення на посаду. Дисциплінарне провадження порушується через видання відповідного наказу або розпорядження.

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку в кожному державному органі утворюється *дисциплінарна комісія* з розгляду дисциплінарних справ у складі не менше трьох членів.

З метою визначення наявності вини, характеру і важкості дисциплінарного проступку може проводитися службове розслідування тривалістю не більше *одного місяця*. 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 із 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*:

1) надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються;

2) порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи;

3) бути присутнім під час виконання відповідних заходів;

4) 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 й важкості дисциплінарного проступку дисциплінарною комісією формується *дисциплінарна справа*.

Результатом розгляду дисциплінарної справи є *подання дисциплінарної комісії* в державному органі, що має рекомендаційний характер для суб'єкта призначення, який 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 притягається до дисциплінарної відповідальності, письмове пояснення, яке має відображати час, місце, обставини та причини вчинення ним дисциплінарного 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 оплачується 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.

6.3. Система дисциплінарних стягнень та принципи їх застосування

За вчинення дисциплінарних проступків до державних службовців застосовується один із таких *видів дисциплінарного стягнення*:

1) зауваження;
2) догана;

3) попередження про неповну службову відповідність;

4) 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 державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Законом визначено *строки давності притягнення до дисциплінарної відповідальності*. Так, дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується *не пізніше шести місяців* з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, 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 й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення потрібно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, 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:

1) усвідомлення та визнання своєї провини в учиненні дисциплінарного проступку;

2) попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень;

3) високі показники виконання службових завдань;

4) ужиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди;

5) учинення проступку під впливом погрози, примусу або через службову чи іншу залежність;

6) учинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника.

Під час застосування дисциплінарного стягнення можуть враховуватися також й інші обставини, що пом'якшують відповідальність службовця.

Обставинами, що обтяжують відповідальність держслужбовця, є:

1) учинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів;

2) учинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення;

3) учинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, зокрема керівника, чи помсти за дії або рішення щодо нього;

4) учинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави й суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп;

5) 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. Скарга подається упродовж 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення. При цьому він може користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника.

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.

6.4. 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 зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, через зворотну вимогу (регрес) 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[2]

1.1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності

Інститут адміністративної відповідальності є визначним інститутом адміністративного права, важливим засобом охорони громадського порядку, 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 зумовлює невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), та встановлюється виключно законами тощо[3].

Частіше за все в теоретичних працях зустрічається кілька визначень поняття «адміністративна відповідальність».

В. Авер'янов характеризував адміністративну відповідальність 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

---

1 За загальною редакцією **Оксани Кузьменко.**

2 Автор: **Вікторія Чорна.**

3 Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 року із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV.

нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень[1].

Т. Коломоєць формулює адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (насамперед адміністративних проступків), а особи, які вчинили зазначені правопорушення, мусять відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії та понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку[2].

А. Комзюк розкриває адміністративну відповідальність як застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що зумовлюють для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, установлених нормами адміністративного права[3].

Найбільш повною, на наш погляд, є дефініція, яку запропоновано В. Колпаковим: ***адміністративна відповідальність –*** це *примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником*[4].

Теорія адміністративного права виділяє такі види підстав адміністративної відповідальності:

– *фактичні* (вчинення 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).

---

[1] Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

[2] Коломоєць Т. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. Київ: Істина, 2011. С. 10.

[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… докт. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, Київ : Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.

Законодавець передбачає *обставини, що виключають адміністративну відповідальність* (ст. 17 КУпАП):

1) *стан крайньої необхідності* (ст. 18 КУпАП) – вчинення 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) – вчинення дій з ознаками адміністративного проступку при захисті державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання шляхом 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) – вчинення дій з ознаками адміністративного проступку особою, яка не могла усвідомлювати 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*:

– коли характер вчиненого проступку і особи правопорушника свідчить про доцільність застосування до нього заходів громадського впливу (ст. 21 КУпАП);

– коли визнано малозначність проступку (ст. 22 КУпАП);

– коли наявний дипломатичний імунітет від адміністративної юрисдикції (ст. 16 КУпАП)[2].

Адміністративна відповідальність як інститут адміністративного права має такі ***особливості***:

1) адміністративна відповідальність має публічно-правовий характер, що виявлено в тому, що проступок за будь-яких умов, навіть коли він спрямований проти особи (фізичної чи юридичної),

[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] Там само.

є порушенням правового порядку, охорона якого – мета і функція держави;

2) 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;

3) є специфічною формою правового реагування з боку публічної адміністрації на певну категорію протиправних проявів і наслідком винного суспільно шкідливого (антигромадського) діяння;

4) реалізовується як у судовому, так і в позасудовому порядку;

5) є одним із видів адміністративного примусу у вигляді застосування встановлених законодавством адміністративних стягнень;

6) реалізується в умовах неслужбової підлеглості;

7) 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);

8) 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 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;

9) правами щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності наділене широке коло суб'єктів владних повноважень, визначених у третьому розділі КУпАП (суди, поліція тощо);

10) суб'єктами адміністративної відповідальності постають як фізичні (осудна особа, яка на момент вчинення адміністративного проступку досягла 16-річного віку, ст. 12. КУпАП), так і юридичні особи;

11) реалізується у відповідних процесуальних формах;

12) 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 і змістом. Вона реалізується як у матеріальних нормах (які 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 водночас 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 злочину, склад яких визначається виключно нормами Кримінального кодексу 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 й застосування до неї адміністративних санкцій не призводить до таких наслідків, як судимість, що в подальшому виявляється в певних обмеженнях її правосуб'єктності (напр., 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 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначається, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не зумовлюють відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відмежовується від цивільно-правової за такими ознаками:

– в інституті адміністративної відповідальності діє презумпція невинності, а цивільної – презумпція вини;

– метою притягнення до адміністративної відповідальності є виховання особи і запобігання вчиненню правопорушень у подальшому та 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-правова не може мати місця без відповідного звернення заінтересованої сторони до суду з позовом. Строки притягнення до цивільно-правової відповідальності, на відміну від адміністративної, – до 3 років, вони можуть переривати ся, подовжуватися, поновлюватися тощо.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної:

– головною ознакою, яка зумовлює всі інші відмінності між адміністративною та дисциплінарною відповідальністю, є їх різна правова природа. Вона виражена в тому, що обов'язок додержуватись

правил, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачена дисциплінарна відповідальність, відповідними суб'єктами приймається на себе добровільно. Так, природа адміністративної відповідальності – публічно-правова. Вона настає при порушенні загальнообов'язкових правил, які встановлюються публічною адміністрацією. Тоді як природа дисциплінарної відповідальності – цивільно-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.);

– 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 суб'єкта дисциплінарного проступку 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 визначені й зафіксовані 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].

Верховенство права полягає в тому, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до неї 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 межах 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 встановити інші обставини справи, які мають значення для кваліфікації адміністративного проступку та індивідуалізації адміністративної відповідальності.

[1] Кузьменко О. Курс адміністративного права України: підручник / за заг. ред. Колпакова В., Кузьменко О., Пастуха І. Київ: Юринком Інтер, 2013. 912 с.

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 такого 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 у виборі конкретного заходу адміністративного стягнення враховувалися всі обставини вчиненого правопорушення і особа порушника.

1.4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в 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 КУпАП).

Ця група правопорушень досить велика і різноманітна, кваліфікація окремих з них вимагає спеціальних знань, і тому правову оцінку таким правопорушенням, складання відповідних адміністративно-процесуальних документів та збір інших матеріалів у таких справах здійснюють уповноважені на те особи поліції.

Порушників правил дорожнього руху слід класифікувати за категоріями: пішоходи і водії; водії, які мають право керування транспортними засобами, і водії, що такого права не мають; мотоци-

клісти; велосипедисти; погоничі тварин; особи які керують гужовим транспортом; неповнолітні (особи від шістнадцяти до вісімнадцяти років) і 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 і медичним працівникам у невідкладних випадках – для доставляння до найближчого лікувального закладу осіб, які потребують негайної медичної допомоги; для виконання службових обов'язків, пов'язаних із переслідування правопорушників, доставленням їх до органів поліції та для транспортування пошкоджених транспортних засобів.

Серед особливостей цієї групи правопорушень слід виділити такі:

- 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 – штрафні бали;
- превалює застосування скороченого провадження (без складання протоколу про адміністративне 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;
- передбачена 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 тощо);
- неповнолітні, військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, несуть відповідальність на загальних підставах;
- у розгляді справи не застосовують положення 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 функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки. За зафіксоване (технічними засобами) правопорушення до адміністративної відповідальності за правопорушення притягаються власники (співвласники) транспортних засобів.

За наявності обставин, які свідчать про вчинення порушення, власник (співвласник) транспортного засобу може впродовж десяти днів від 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, а якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та 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 й 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, що належать її транспортному засобу;

– особа, яка керувала транспортним засобом на момент учинення зазначеного правопорушення, звернулася особисто до органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, із заявою про визнання зазначеного

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. Під час здійснення 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 неоплаті 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 із 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, встановлюється 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. Так, Д. Лук'янець, досліджуючи питання адміністративної відповідальності відзначає, що

в контексті адміністративної відповідальності юридичних осіб існують певні особливості, що продиктовані специфікою юридичних осіб як суб'єктів правовідносин порівняно з фізичними особами.

До них відносять: 1) відсутність у юридичних осіб власних психічних характеристик; 2) участь юридичних осіб у правовідносинах через уповноважених представників; 3) наявність у юридичних осіб внутрішньої організаційної структури; 4) специфічні параметри оцінювання діяльності юридичних осіб.

Водночас ***обставинами, що свідчать про наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб***, є: 1) соціально-економічні та політичні зміни в Україні, початок яких датується 90-ми роками минулого століття, привели 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 (закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 року № 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.

Характерні риси адміністративної відповідальності юридичних осіб:

– деліктоздатність виникає від моменту державної реєстрації;

– деліктоздатність утрачується від моменту вилучення з реєстру юридичних осіб.

Отже, юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона зареєстрована в установленому законом порядку.

Адміністративній відповідальності як юридичних, так і фізичних осіб притаманні такі спільні ознаки, як публічний державно обов'язковий характер, зосередження права накладення стягнень в упов-

новажених 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: 1) потреба конструювання та наведення в єдиному нормативно-правовому акті повного переліку адміністративних стягнень, що можуть застосовуватися до юридичних осіб, із визначенням загальних правил накладення вказаних стягнень; 2) потреба визначення місця та ролі адміністративно-господарських санкцій у загальній структурі адміністративної відповідальності юридичних осіб; 3) потреби 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 КУпАП), водночас ст. 27 КУпАП визначено, що штраф як вид адміністративного стягнення може накладатися як на фізичних, так і на юридичних осіб. А в примітці до ст. 123 КУпАП 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 характе-

ром вчиненої нею дії чи бездіяльності (невиконанням установлених законом та її статусом завдань та обов'язків).

Юридична особа визнається винною в учиненні адміністративного проступку, якщо буде встановлено, що проступок учинено в 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 юридичної особи чи повноважень ухвалювати рішення від імені юридичної 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, яких зобов'язані дотримуватися компетентні органи й посадові особи під час притягнення суб'єкта до адміністративної відповідальності, а також особи, які звинувачені в учиненні 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. Київ: Юринком Інтер, 2013. 912 с.

2. Горбач О. В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх. : монографія. Київ: КНУВС, 2009. 143 с.

3. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : Навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

4. 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.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до № 51. Ст.1122.

6. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.

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» та «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, ***адміністративне правопорушення*** *– це 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 (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, 2000. 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 важливий висновок, що думки, бажання чи інші вияви психічної діяльності юридичного значення не мають і адміністративним проступком бути не можуть;

- *суспільна шкідливість* (суспільна небезпека). Поняття «шкода», «шкідливість», «суспільна шкода», «об'єктивна шкідливість діяння» є онтологічними категоріями і виявляються в емпіричному вимірі. Наявність шкоди, як правило, установлюється 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 за допомогою 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). Отже, «шкідливість» є онтологічною ознакою об'єктивної сторони правопорушення (не складу, а суто діяння), яка властива злочинам й адміністративним проступкам. Гносеологічною ознакою такої об'єктивної сторони складу правопорушення є суспільна небезпека;
- *протиправність* (подібне діяння завжди посягає на загальнообов'язкові правила, встановлені тим чи іншим нормативним актом). *Протиправність* означає, що юридична норма забороняє конкретне діяння. Учинення такого діяння є порушенням права. Тобто воно (діяння) є протиправним. Відносно нього діє правова заборона (напр., 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 необережності). Винність передбачає наявність в особи власного психічного

ставлення до відповідного вчинку і його наслідків. Законодавець уважав 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 учинків, які не зумовлюють 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 хоча 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 або державі[1].

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.

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 – адміністративні стягнення, якими ст. 24 КпАП визначає: 1) попередження; 2) штраф; 2-1) штрафні бали; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскацію: предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого певному громадянинові, 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 – зокрема:

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;

[1] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень: Закон України.

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 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 в учиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. Покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так й іншими особами. Покарання не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність.

Ще одна характерна ознака полягає в тому, що кримінальні справи розглядають тільки суди, і лише суд визначає і призначає те чи інше 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 Кримінальним кодексом 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 цим Кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у вигляді 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 Кримінальним кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у вигляді 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 Кримінальним кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене

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 передбачене 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 й дисциплінарними проступками, є *різна правова природа*. Вона виражена в тому, що обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, відповідними суб'єктами береться на себе добровільно.

Природа адміністративного проступку – публічно-правова. Природа дисциплінарного проступку – цивільно-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 зафіксовані в законодавстві про адміністративні правопорушення. Дисциплінарні проступки не утворюють окремої галузі законодавства. Вони прямо 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.*

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 визначені й зафіксовані 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*:

1) *загальні* властиві всім складам (вина, діяння тощо).

2) *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.

3) *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. Структура юридичного складу адміністративного правопорушення

Під *юридичним складом* розуміють передбачену нормами адміністративного права сукупність ознак, за наявності яких певне 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 спрямоване посягання.

Залежно від рівня узагальнення виділяють такі об'єкти адміністративного проступку:

– *загальний об'єкт,* яким є суспільні відносини, що 1) регулюються різними галузями права і 2) охороняються адміністративними санкціями. Такий об'єкт є спільним для усіх 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 є 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 кілька суспільних відносин, яким спричиняється шкода певним правопорушенням. Наприклад, 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 у ст. 51 КУпАП, заборонених предметів у 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:

– саме протиправне *діяння* – дію чи бездіяльність (значна більшість порушення чинного законодавства, що вчиняється шляхом протиправних дій (наприклад, дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП), решта у формі бездіяльності – коли

особа для того, щоб не допустити протиправної поведінки, має вчинити 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 КУпАП). 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 наступили;*

– *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 протиправне 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 шляхом невиконання (порушення) обов'язків (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, зв'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, і які в сукупності своїй утворюють єдине правопорушення. Таке правопорушення скоюється не безперервно, а окремими епізодами, внутрішньо тісно пов'язаними, але відокремленими в часі, які є ніби ланками одного ланцюжка. Прикладами подібних правопорушень може бути багаторазовий

випуск (направлення) річкового судна в плавання без документів, що посвідчують належність судна, придатність його до плавання, з неукомплектованим екіпажем, за невідповідності технічного стану судна наявним документам, із порушенням установлених правил завантаження, норм пасажиромісткості, обмежень щодо району та умов плавання, а також допуск до керування судном або його механізмами й 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 у нормі права не передбачаються – наприклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197 КУпАП), неявка за викликом до військового комісаріату (ст. 210 КУпАП, ст. 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 до них належать *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 пред'явила 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 названий склад від складів проступків, що встановлюють відповідальність водіїв транспортних засобів.

Спеціальні ознаки детермінуються й 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, у Загальній частині КУпАП та інших правових актах викладено значну кількість ознак, 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. Вона 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** (dolus directus), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає і бажає настання шкідливих наслідків; **непрямий** (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 вчинити (у навмисності протиправного поводження). Лише у 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 була і могла їх передбачити (недбалість).

Мотив як кваліфікаційна ознака проступку в чинному адміністративно-деліктному законодавстві відсутній.

Конструктивною ознакою складу в низці випадків 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 у 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 визнаються 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 мають місце всі ознаки, що входять до його складу, інші ознаки на кваліфікацію не мають впливу.

3.3. Види юридичних складів адміністративного правопорушення

Склади адміністративних правопорушень поділяються залежно від:

1) ступеня суспільної небезпеки – на основні і кваліфіковані;
2) характеру шкоди – на матеріальні і формальні;
3) суб'єкта проступку – на особисті і службові (посадові);

4) структури – на однозначні й альтернативні;
5) особливості конструкції – на описові і бланкетні (відсильні).

➢ **Основні і кваліфікаційні склади.** Основні – такі, що мають місце 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 і 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); 6) 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 і службові склади.** Склади адміністративних правопорушень поділяються на особисті і службові (посадові) залежно від того, хто є суб'єктом проступку – просто громадянин чи посадова особа (ст. ст. 86, 93, 96, 201). Для посадового проступку характерно, що протиправне діяння має бути вчинене через дію по службі. Посадові особи, як зазначено в 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.** Практичне значення має поділ складів на однозначні й альтернативні. Однозначні склади описують ознаки одного діяння в межах однієї статті нормативного акта. Це, 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 уважається 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).** 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).

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'єкту адміністративного проступку.
5. Розкрийте поняття та ознаки об'єктивної сторони адміністративного проступку.
6. Розкрийте поняття та види суб'єкту адміністративного проступку.
7. Розкрийте поняття та ознаки суб'єктивної сторони адміністративного проступку.

Література для поглибленого вивчення

1. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис… докт. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К.: 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.В. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. Колпакова В.К., Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. К. : Юринком Інтер, 2013. 912 с.

4. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

5. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / за заг. ред. доц. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 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: адміністративне стягнення є мірою відповідальності й 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 і 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 КУпАП); штраф (ст. 27 КУпАП); штрафні бали

(ст. 27-1 КУпАП); оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення (ст. 28 КУпАП); конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП); позбавлення спеціального права, наданого певному громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП); виправні роботи (ст. 31 КУпАП); громадські роботи (ст. 30-1 КУпАП); суспільно корисні роботи (ст. 31-1 КУпАП); адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП); арешт з утриманням на гауптвахті (ст. 32-1 КУпАП).

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 й додаткове стягнення.

Система адміністративних стягнень дозволяє виділити з їх переліку види адміністративних стягнень:

За порядком застосування – такі, що:

- 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:

– 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, наданого даному громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю).

Залежно від суб'єкта застосування – такі, що:

- застосовуються лише судами (оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, наданого певному громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, 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, встановлених 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 керування транспортним засобом, щороку з початку року (з дня отримання права керування транспортним засобом) і до кінця року нараховується 150 балів.

---

[1] Гончарук С. Адміністративні стягнення в системі заходів адміністративного примусу та проблеми їх удосконалення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 6 (56). С. 35-45.

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 формі 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.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 28 КУпАП) є специфічний вид грошово-матеріальних стягнень, накладених за вчинення адміністративних проступків із використанням спеціальних предметів, приладів або 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 даному громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП) застосовується за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Фактичне позбавлення спеціального права виявляється 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 поліції про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених 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 у п. 1 частини 1 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, учиненого 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 доход держави.

Метою цього стягнення є грошове покарання, вплив на матеріальні інтереси порушника та його перевиховання в умовах трудового колективу. Таке 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 і резервістів під час проходження зборів, до осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів поліції, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

[1] Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 49. Ст. 2026.

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 і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); повторного упродовж року порушення встановленого порядку організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ч. 2 ст. 185-1 КУпАП); публічних закликів до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (ст. 185-7 КУпАП).

Громадські роботи (ст. 30^1 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. 30^1), а також не призначаються до військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, до осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів поліції і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких і перелік об'єктів, на яких порушники мусять виконувати ці роботи, визначає відповідний орган місцевого самоврядування. Суспільно корисні роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від ста двадцяти до трьохсот шістдесяти годин і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день. Суспільно корисні роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами I або II групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) – найбільш суворий захід адміністративного стягнення, який застосовується у винятко-

вих 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 КУпАП); 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. ч. 3, 4 ст. 130 КУпАП); дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП); злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185 КУпАП); виявлення неповаги до суду (ст. 185^3 КУпАП) тощо[1].

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 та резервістів під час проходження зборів та осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів поліції, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Застосування адміністративного арешту не зумовлює 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 10 діб. Призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею). Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

[1] Коломоєць Т. Адміністративне право України. Київ : Істина, 2012. С. 216.

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 в потерпілого (п. 1 ч. 1 ст. 24-1 КУпАП) є найменш суворою мірою адміністративного стягнення. Воно застосовується органом публічної адміністрації в тих випадках, коли той дійшов висновку, що неповнолітній усвідомив неправомірність своєї поведінки, суспільну шкідливість учиненого 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 та його поведінки, що полягає в учиненні 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 установки. 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.

Передання неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу (п. 4 ч. 1 ст. 24-1[1] КУпАП) становить покладання органом публічної адміністрації на відповідний колектив за його (колективу) згодою обов'язку здійснювати виховний вплив на неповнолітнього і контролювати його поведінку.

Передання неповнолітнього під нагляд окремим громадянам (п. 4 ч. 1 ст. 24 КУпАП)[1] полягає в покладанні на них обов'язків з виховання неповнолітнього й 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 й 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. Вона застосовується тільки на прохання громадян, яким передається неповнолітній і які добре зарекомендували себе на педагогічній роботі чи в іншій сфері суспільно-корисної діяльності.

Неприпустиме 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[2].

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.

---

[1] Про практику розгляду судами справ про застосування примусових заходів виховного характеру : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 31 травня 2002 р. № 6.

[2] Горбач О. В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх : монографія. Київ : КНУВС, 2009. 143 с.

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 насамперед 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, навчання 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 врегульовано 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; вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або за збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; вчинення правопорушення неповнолітнім; учинення 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'якшувальними обставини, які 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 обтяжувальних обставин, не передбачених ст. 35 КУпАП, є неможливим і впливає на законність прийнятого рішення.

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення (ст. 35 КУпАП), визнаються: ***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 цю 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, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. 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 тривалому 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 тривалому правопорушенні – не пізніш як через три місяці з дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені в частині третій статті 38 КУпАП.

***Накладення адміністративного стягнення зумовлює 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 кваліфікуючу обставину.

У зв'язку з цим у ст. 39 КУпАП встановлено 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'єкту адміністративного проступку.
5. Розгляньте правила накладення адміністративного стягнення.

Література для поглибленого вивчення

1. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис… докт. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, К. : Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР 1984*, додаток до № 51. Ст.1122.
3. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. Колпакова В.К., Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. К. : 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.В. Кузьменко, М.В. Плугатир, І.Д. Пастух та ін.; за заг. ред. О.В. Кузьменко. К. : «Центр учбової літератури», 2016. 388 с.
6. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.
7. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. доц. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.

Розділ 5
ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ 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:

- воно виникає тільки у зв'язку зі вчиненням адміністративного проступку;
- для нього притаманне встановлене законодавством коло суб'єктів;
- йому притаманна індивідуальність процесуальних актів, які приймаються в ході провадження;
- застосування під час такого провадження заходів державного примусу зумовлює високий ступінь формалізації процесу;
- за допомогою такого провадження реалізуються міри адміністративної відповідальності.

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 245 КУпАП є своєчасне, усебічне, 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 учиненню 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 адміністративне правопорушення здебільшого легко встановлюється і, як правило, не потребує багато часу для розслідування й 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. Докази у справах про адміністративні правопорушення

Відповідно до ст. 251 КУпАП, ***доказами в справі про адміністративне правопорушення*** *є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність певної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи*.

Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі або в режимі фотозйомки (відеозапису), які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, актом огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

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 – це предмети матеріального світу, на яких є сліди правопорушення (вм'ятини на автомобілі, зіпсований паспорт) або які своєю формою чи змістом свідчать про правопорушення (наркотичні речовини, зброя, нестандартна продукція, відеофільми тощо). Речові докази містять інформацію в чистому вигляді.

Особисті докази. Протиправне діяння відбивається у свідомості людей, які його вчинили або спостерігали момент його вчинення, а також виявляється у вигляді різних змін на предметах і документах. У першому разі це образи й поняття, що належать до сфери психіки, у другому – зміна предметів матеріального світу, речей, їх властивостей і відносин, тобто фізичні та механічні зміни.

Особисті докази можна розділити на три групи:

До *першої групи* особистих доказів належать пояснення свідків, потерпілих, осіб, яких притягують до адміністративної відповідальності.

Другу групу становлять протоколи про адміністративне право-порушення, протоколи огляду окремих предметів, протоколи особистого огляду, огляду речей тощо. У таких документах фіксують і закріплюють процесуальні дії. Кожен із них є джерелом доказів.

До *третьої групи* особистих доказів належать інші документи, які додаються до матеріалів справи.

Орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи, керуючись законом і правосвідомістю (ст. 252 КУпАП).

5.3. Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення

Учасників провадження в справах про адміністративні проступки за характером процесуального статусу можна розподілити на три групи:

1) особи, які вирішують справи;

2) особи, яких притягують до відповідальності;

3) допоміжні учасники процесу.

До *першої групи* належать державні органи, їх посадові особи, уповноважені розглядати та ухвалювати рішення у 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 («Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення») КУпАП 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 встановлено 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

й 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, визначено в ст. 268 КУпАП: особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, 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 службових обов'язків. Члени дипломатичного корпусу не зобов'язані надавати пояснення як свідки. Транспортні засоби означеного 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 щодо такої особи 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 означена особа акредитована.

У разі відмови від проходження медичного огляду і спроб продовжити керування транспортним засобом особою, яка має дипломатичний імунітет, подальший рух цього автомобіля не допускається, у зв'язку з чим 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 відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню за цією справою. На виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, потерпілий зобов'язаний 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 в Україні діє адвокатура.

Статтею 268 («Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності») КУпАП 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 кожну 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 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 відображення в протоколі характеру проведених дій, їхньої послідовності й результатів. Об'єктивність відображення того, що відбувається, забезпечується участю принаймні двох понятих.

Практика провадження в 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.

5.4. 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.

1. Порушення справи та адміністративне розслідування – початкова стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення, що 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 скоріше 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 у ст. 255 КУпАП.

2. Розгляд та ухвалення рішення у справі – це основна стадія провадження в справах про них, на якій вирішуються найважливіші

завдання цього провадження. Ці завдання полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства з тим, щоб до кожного правопорушника були застосовані справедливі заходи адміністративного впливу.

Зазначена стадія згідно з відповідними положеннями КУпАП включає три етапи: підготовку справи до розгляду; розгляд справи; ухвалення за нею 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 при підготовці: чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та 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 вчинення.

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 КУпАП закріплено детальну процедуру розгляду справ. Відповідно до ст. 279 розгляд 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.

Усім учасникам провадження роз'яснюються їх права та обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, зміст якого, як зазначалося, певною мірою нагадує звинувачувальний акт. Розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає таку справу.

Дослідження доказів у справі здійснюється відповідно до вимог ст. 280 КУпАП, в якій визначаються обставини, що підлягають з'ясуванню в розгляді справи про адміністративне правопорушення. Це входить до обов'язків органу (посадової особи), який має з'ясувати, чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності. Обов'язково встановлюється, 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, у 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 під час розгляду справи, відомості про оголошення прийнятої постанови й роз'яснення порядку та строків її оскарження. Зазначений протокол підписується головою засідання органу та його секретарем.

У статтях 268–275 КУпАП вичерпно дано 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 вирішення питання про вилучені речі й 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.

3. 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:

1) залишає постанову без зміни, а скаргу – без задоволення;
2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
3) скасовує постанову і закриває справу;
4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим однак, щоб стягнення не було посилено.

4. Виконання постанов у справі про адміністративні проступки – заключна стадія такого провадження. Від того, наскільки своєчасно і повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження й усього інституту адміністративної відповідальності.

Для того щоб постанова була обов'язковою для виконання, вона має набрати чинності. За загальним правилом, установленим 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 задоволення, 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.

5.5. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення

Характерними рисами заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення є такі:

1) 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;

2) 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 відносно особи, яка вчинила правопорушення;

3) 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;

4) несамостійні, допоміжні заходи впливу не є санкціями та не зумовлюють додаткових обмежень для порушника;

5) 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 працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції;
- 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 в справах про адміністративні правопорушення можуть застосовувати лише органи (посадові особи), уповноважені на те законами України.

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 видів.
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, що беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення?

Література для поглибленого вивчення

1. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К. : 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.В. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. Колпакова В.К., Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. К. : 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.В. Кузьменко, М.В. Плугатир, І.Д. Пастух та ін.; за заг. ред. О.В. Кузьменко. К. : «Центр учбової літератури», 2016. 388 с.
6. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.
7. Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. доц. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 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).

Абсолютні обов'язки – ті, що покладені на осіб у сфері публічного адміністрування та виконання яких не залежить від будь-яких обставин, оскільки це передбачено нормами чинного законодавства.

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 – це 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, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

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.

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 (стадії) – послідовно взаємозамінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення 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.

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 (поняття) – 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.

А**дміністративне оскарження** (сутність) – 1) один із видів правового захисту особи в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, який становить собою звернення до вищого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності підпорядкованого суб'єкта; 2) 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.

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 (*галузеві завдання*) – забезпечення того, щоб: 1) публічна адміністрація якісно та своєчасно надавала адміністративні послуги; 2) публічна адміністрація ефективно здійснювала виконавчо-розпорядчу діяльність; 3) були мінімізовані корупційні та інші випадки зловживань у діяльності публічної адміністрації.

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 і 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 правопорушення – протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на вста-

новлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КУпАП).

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 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 публічно-владних 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.

А**дміністративний примус** – застосування суб'єктами публічної адміністрації, а у випадках, прямо визначених у законі, – також іншими особами, до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового,

особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою запобігання правопорушенням та їх припинення, притягнення винних до відповідальності.

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-правовий статус особи-підприємця – 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.

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.

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.

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.

Адміністратор – посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через взаємодію із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Акт планування – рішення владного суб'єкта, що визначає порядок, послідовність чи містить зв'язок майбутніх дій та проведення заходів.

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.

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 індивідуальних (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 підзаконних нормативно-правових 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.

Викладацька діяльність – діяльність, 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.

Виконавча влада (*сутність*): 1) реалізація та виконання законів на території всієї держави; 2) публічне забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) публічне адміністрування в різних сферах суспільного життя: соціально-культурній, адміністративно-політич-

ній, фінансово-економічній та ін.; 4) сприяння задоволенню життєвих потреб населення, коли забезпечити їх за рахунок приватної ініціативи неможливо.

Виконавчо-розпорядча (*публічно-управлінська*) **діяльність** – адміністративна діяльність публічної адміністрації, коли вона здійснює публічне виконання законодавства на території всієї держави, або окремих її частинах 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.

Виконання адміністративного акта – реалізація права або дотримання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права / виконання цієї вимоги.

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).

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.

Вступ на державну службу – юридичний факт, що є підставою набуття особою статусу державного службовця, який займає відповідну посаду державної служби та опосередковує виникнення службових відносин між державним службовцем та його безпосереднім керівником. Одночасно з цього моменту розпочинається проходження державної служби.

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.

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.

Деліктні обов'язки – 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.

Деліктоздатність – 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.

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

Державна служба (поняття) – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо забезпечення формування та реалізації державної політики (на різних рівнях адміністрування), забезпечення надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду і контролю, управління державними фінансовими/майновими ресурсами та персоналом державних органів, реалізації інших визначених законодавством повноважень державних органів.

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.

Державні органи – 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.

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

Директиви ЄС – головна їх відмінність 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 цієї мети може бути досягнуто.

Директорат – самостійний структурний підрозділ міністерства, що утворюється для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства, координацією та моніторингом її реалізації, аналізу та оцінювання впливу її реалізації на заінтересовані сторони, а також інших завдань – крім тих, що пов'язані з виконанням функцій з надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності або здійснення державного нагляду (контролю).

Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції –самостійний структурний підрозділ міністерства, що може утворюватися для виконання завдань, пов'язаних зі стратегічним плануванням діяльності та плануванням бюджету міністерства, європейською інтеграцією, координацією виконання міністерством міжнародних зобов'язань, а також координацією роботи із забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства.

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.

Дисциплінарний проступок – протиправна винна дія або бездіяльність 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.

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.

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 і за допомогою якої забезпечується створення, збереження, обмін інформацією в електронній формі для реалізації всього комплексу надання медичної допомоги населенню.

Е-комерція – відносини, спрямовані на отримання прибутку, що виникають під час учинення 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 здобувається з використанням виключно інформаційно-комунікаційних 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 та взаємодії суб'єктів права законодавчої ініціативи й інших учасників законодавчого процесу на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій на всіх етапах законотворчості.

Е-послуга – адміністративна та інша публічна послуга, що надається в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем.

Е-правосуддя – це 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 є головною складовою е-урядування, що становить собою автоматизовану інформаційну взаємодію органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Е-урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Експерт у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення – особа, яка сприяє здійсненню провадження і правовий статус якої визначено в ст. 273 КУпАП. Експерт – це особа, що

володіє спеціальними глибокими знаннями в певній сфері людської діяльності та реалізує ці пізнання відповідно до науково розробленої методики.

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.

З**аходи адміністративного припинення** – засновані на законі засоби примусового переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – кримінально-правовий характер, спрямовані на недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.

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.

Заявник – учасник адміністративної процедури, який у процесі реалізації свого суб'єктивного права є ініціатором адміністративної процедури.

Здійснення моніторингу як інструмент публічного адміністрування – 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.

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.

Інструкції – нормативно-правові акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій.

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 приватних осіб у сфері публічного адміністрування (*поняття*) – 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.

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.

Інструменти публічного адміністрування (*вузьке розуміння*) – видання нормативно-правових актів, видання індивідуальних актів,

укладення адміністративних договорів, використання актів-планів та актів-дій.

Інструменти публічного адміністрування (*широке розуміння*) – 1) форми публічного адміністрування: видання нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих дій; здійснення матеріально-технічних операцій; 2) план, як інструмент публічного адміністрування; 3) фактична дія, як інструмент публічного адміністрування; 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.

Інформаційна картка адміністративної послуги – документ, який містить відомості, що стосуються суб'єкта надання, підстав, умов, строків і 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.

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.

Компетенція – комплекс взаємопов'язаних елементів (мети, завдань, предмета 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.

Медична практика – це діяльність у сфері охорони здоров'я, яка здійснюється з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування професійно підготовленими медичними працівниками на підставі отриманої відповідними закладами або фізичними особами-підприємцями (за наймом яких втілюється медична практика) ліцензії;

М**етодичні рекомендації** – нормативно-правові 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.

Міжнародна угода – письмова угода України з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, що 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.

Надання довідок – архаїчний інструмент публічного адміністрування, що дістався нам від минулої епохи й усе рідше використовується в публічному адмініструванні з розвитком електронного врядування.

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 наявних матеріалів, продуктів, пропозиції щодо виконання актуальних науково-технічних завдань тощо.

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) – письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру.

Обов'язки державного службовця – сукупність установлених державою вимог щодо діяльності державного службовця, які офіційно закріплюють міру його необхідної поведінки. Обов'язки державного службовця закріплено ст. 8 Закону України «Про державну службу». Виходячи зі змісту положень цієї норми, обов'язки державного службовця доцільно класифікувати залежно від їх приналежності та нормативного закріплення на два види: *основні обов'язки*, які покладено на всіх державних службовців та які прямо закріплено Законом «Про державну службу»; *посадові обов'язки, я*кі покладено на окремих державних службовців залежно від займаної посади та які закріплено в положеннях про структурні підрозділи державних органів і посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Органи виконавчої влади – частина державного апарату, що має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компе-

тенції 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.

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

Особа, яка потребує додаткового захисту, – особа, що не є біженцем, однак потребує тимчасового захисту 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.

Особисті права і свободи громадянина – 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.

Патронатна служба в державних органах: а) спрямована на обслуговування діяльності певної посадової особи (патрона) та здійснюється від його імені (а не імені державного органу чи держави); б) характеризується безконкурсним прийняттям на службу (призначення здійснює патрон, переважно керуючись суб'єктивними критеріями); в) відбувається в межах строку повноважень патрона, на забезпечення діяльності якого спрямована, та припиняється з моменту його звільнення; г) є відділеною від посад державної служби відповідного органу та не передбачає можливості впливати на них (давати їм доручення, тощо); ґ) виражається переважно в консультативно-дорадчих (пропозиції, прогнози, рекомендації і т.п.) та організаційних діях (підготовка прес-конференцій, брифінгів); д) регулюється і публічним, і трудовим законодавством (при цьому обсяг останнього переважає).

Перекладач як учасник провадження призначається в 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.

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.

Переліки – нормативно-правові акти, що містять певну послідовність однорідних об'єктів.

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.

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.

Підсудність – це поділ на групи за юридичними ознаками і властивостями адміністративних справ, вирішення яких віднесено законом до компетенції певного адміністративного суду.

План як інструмент публічного адміністрування – похідна 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.

Плата за надання адміністративних послуг – установлений законодавством обов'язковий платіж до державного та відповідного місцевого бюджету, що справляється з фізичних і юридич-

них осіб суб'єктами надання адміністративних послуг за вчинення юридично значущих дій.

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.

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.

Положення – систематизований (зведений) нормативно-правовий акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права).

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 відображення в протоколі характеру проведених дій, їхньої послідовності й результатів. Об'єктивність відображення того, що відбувається, забезпечується участю принаймні двох понятих.

Порядки – нормативно-правові акти, у яких закріплюється розташування елементів у певній послідовності.

Посадова особа місцевого самоврядування – 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.

Постанови Кабінету Міністрів України – нормативно-правові акти Уряду України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, що на основі й на виконання Конституції та законів України видає постанови й розпорядження, обов'язкові до виконання.

Права державного службовця – гарантована правом і законом міра можливої або дозволеної поведінки державного службовця, що встановлюється для задоволення його інтересів та забезпечується державою. Сукупність *загальних прав* (права, яких опосередковано загальним статусом особи як громадянина України) та *особливих прав* (права, яких опосередковано спеціальним статусом державного службовця) будуть утворювати єдиний елемент правового статусу державного службовця.

Правила – нормативно-правові акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності.

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.

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.

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.

Правоздатність починає існувати з моменту створення (призначення на посаду) суб'єкта публічної адміністрації, а припиняється – з моменту його ліквідації (звільнення з посади).

Предмет адміністративного оскарження – рішення, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів надання адміністративних послуг, здійснення публічного управління та правоохоронної діяльності (або їх посадових осіб чи адміністраторів), які, на думку зацікавленої фізичної чи юридичної особи (осіб), призвели до порушення її прав і свобод чи законних інтересів. Рішення може оскаржуватися через його незаконність, нікчемність або недоцільність.

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

Приватна особа – 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.

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 (значення) 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.

Принцип верховенства права в адміністративному судочинстві (елементи)**:** можливість звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів безпосередньо на підставі Конституції України; забезпечення розгляду й вирішення публічно-правового спору; адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості; застосування в діяльності адміністративного суду судової практики Європейського суду з прав людини.

Принцип відкритості й прозорості означає можливість для суб'єктів звернення отримувати всі необхідні їм достовірні відомості про функціонування системи надання адміністративних послуг.

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.

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.

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 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 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.

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 рівності передбачає заборону дискримінації, відсутність необґрунтованих, безпідставних переваг чи привілеїв для окремих суб'єктів звернення.

Принцип стабільності передбачає стійкість законодавства і врегульованих ним правовідносин, а також створює умови для усталеності правозастосування, основу для стійкості всієї системи права.

Принцип юридичної визначеності полягає в чіткому визначенні процедури і порядку її дотримання, а також законодавчого встановлення повноважень органів влади у відносинах із суб'єктами звернення.

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 компетентності й спроможності полягають у 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.

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.

Провадження у справах про адміністративні проступки – нормативно врегульована діяльність повноважених суб'єктів щодо застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень.

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 – установлений 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.

Процедура ухвалення (видання) індивідуальних актів – регламентовані адміністративним правом адміністративні дії, що вчиняються суб'єктом владних повноважень щодо їх розгляду.

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 – 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 (п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України).

Публічна служба (*ознаки*): 1) безпосередньо спрямована на створення умов матеріального виробництва (а не саме виробництво цінностей); 2) здійснюється за допомогою специфічного засобу праці – інформації; 3) пов'язана, переважно, із розумовою (а не фізичною) активністю; 4) є оплатною; 5) здійснюється особами, які займають певну посаду як штатну одиницю органу/організації (а не володіють посадою, не розпоряджаються нею за власним бажанням).

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 (*ознаки*): 1) є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади; 2) є адміністративною діяльністю публічної адміністрації; 3) здійснюється виключно з метою задоволення публічного інтересу; 4) негативно відмежовується від: а) законодавчої діяльності; б) здійсненням правосуддя та кримінально-процесуальної діяльності; в) політичної діяльності; г) діяльності, спрямованої на задоволення приватних інтересів.

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.

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.

Публічний контроль (сутність) 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.

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.

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. 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.

Регламенти ЄС – нормативно-правові акти загального характеру, які 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.

Реєстр адміністративних послуг – 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.

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.

Рішення Ради або ЄК (Європейської Комісії) – акти індивідуального, а не загального характеру.

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.

Свідок – 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 кожну особу, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, котрі підлягають установленню в межах цієї справи.

Система адміністративного права – 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.

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.

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 (ст. 1 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) – 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.

Службова кар'єра – просування по службі посадових осіб місцевого самоврядування через зайняття більш високої посади на конкурсній основі або присвоєння більш високого рангу.

Службовці органів місцевого самоврядування – особи, які на професійній, постійній основі займають посади в органах місцевого самоврядування і наділені повноваженнями, що спрямовані на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Службовці органів місцевого самоврядування мають відповідну освіту та професійну підготовку, пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або прийняті на посаду за іншою передбаченою законодавством процедурою. Варто пам'ятати, що особа, яка займає відповідну посаду в органах місцевого самоврядування, має діяти від імені та в інтересах колективного суб'єкта публічної адміністрації – органу місцевого самоврядування.

Спортивне суддівство – 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.

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 звернення щодо надання адміністративної послуги: фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства); фізична особа-підприємець; юридична особа.

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 адміністративного оскарження (*види*): посадової особи суб'єктів публічної адміністрації; органи протидії корупції, зокрема ДБР, НАЗК і НАБУ; уповноважена Верховної Ради України з прав людини; суб'єкти громадянське суспільство.

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'єктивне право особи – визначена на основі природного права та 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.

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.

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».

Творча діяльність – індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність. Культурна цінність визнається за твором, який має художнє, історичне, етнографічне, наукове, освітнє, навчально-виховне або естетичне значення;

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.

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.

Укази Президента України – нормативно-правові акти Глави держави, видані на основі й на виконання Конституції та законів України та пов'язанні з питаннями публічного адміністрування.

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.

Учасники адміністративних процедур: 1) адміністративний орган; 2) адресат (зокрема заявник); 3) зацікавлені особи; 4) представники.

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.

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.

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 – 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.

Юридичні особи – 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).

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Розділ 1 Глава І заг ред. В. Галунька	**Галунько Валентин Васильович**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, голова Академії адміністративно-правових наук; **Пєтков Сергій Валерійович** – доктор юридичних наук, професор, перший проректор з науково-педагогічної роботи Університету імені Альфреда Нобеля **Іванищук Андрій Анатолійович**, доктор юридичних наук, науковий дослідник, академік Академії АПН, директор Науково-дослідного інституту морського і космічного права; **Гречанюк Сергій Костянтинович**, доктор юридичних наук, професор; **Галунько Віра Миколаївна**, докторка юридичних наук, доцентка, заступниця начальника Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ; **Попова Світлана Миколаївна**, докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедра правоохоронної діяльності та поліцеїстики Харківського національного університету внутрішніх справ; **Христинченко Надія Петрівна**, докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань Тернопільського національного економічного університету; **Сорока Лариса Володимирівна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, членкиня-кореспондентка Академії АПН, завідувачка аспірантури і докторантури Науково-дослідного інституту публічного права; **Саунін Роман Дмитрович**, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН, докторант Науково-дослідного інституту публічного права; **Оксінь Віталій Юрійович**, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН, старший науковий співробітник Академії адміністративно-правових наук; **Савюк Марина Флорівна**, кандидатка юридичних наук, членкиня-кореспондентка Академії АПН, доцентка кафедри професійних та спеціальних правових дисциплін Приватного вищого навчального закладу «Буковинський університет»;

Розділ 1 **Глава І** **заг ред.** **В. Галунька**	**Бойко В'ячеслав Петрович**, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права; **Глобенко Ігор Олександрович**, науковий співробітник Академії адміністративно-правових наук; **Даниленко Анна Олександрівна**, наукова співробітниця Академії адміністративно-правових наук; **Васіна Ганна Василівна**, здобувачка Науково-дослідного інституту публічного права; **Левченко Діана Сергіївна**, наукова співробітниця Академії адміністративно-правових наук.
Розділ 2 **Глава І** **заг ред.** **К. Чижмарь,** **О. Лавриновича**	**Чижмарь Катерина Іванівна**, докторка юридичних наук, доцентка, заслужена юристка України, академік Академії АПН, директорка 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 проєктів; **Берлач Анатолій Іванович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії АПН, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; **Армаш Надія Олексіївна**, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН, заступниця директора Центру судової експертизи та експертних досліджень ДП «Інформаційні судові системи» Державної судової адміністрації **Бучинська Анна Йосипівна**, кандидатка юридичних наук, членкиня-кореспондентка Академії АПН, доцентка кафедри правознавства Житомирського національного Агроекологічного університету; **Орловська Ірина Григорівна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, членкиня-кореспондентка Академії АПН докторантка Науково-дослідного інституту публічного права; **Руснак Леся Михайлівна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, членкиня-кореспондентка Академії АПН, доцентка 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, професор, академік Академії АПН, 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, академік Академії АПН, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів та природокористування України; **Діденко Сергій Володимирович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії АПН, директор Херсонського інституту Міжрегіональної академії управління персоналом; **Куркова Ксенія Миколаївна**, кандидатка юридичних наук, наукова дослідниця, членкиня-кореспондентка Академії АПН, завідувачка відділу науково-правових експертиз та законопроєктних робіт Науково-дослідного інституту публічного права; **Мкртчян Роман Сейранович**, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії АПН завідувач кафедри правових дисциплін Херсонського інституту Міжрегіональної Академії управління персоналом; **Сердюк Євгеній Васильович**, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії АПН, доцент кафедри Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна». **Гулак Олена Василівна**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права НУБіП України
Розділ 4 Глава І за ред. Ю. Ващенко	**Ващенко Юлія В'ячеславівна**, докторка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри адміністративного права, Київський національний університет імені Тараса Шевченка; **Журавльов Дмитро Володимирович**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, заслужений юрист України, перший заступник директора Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України;

Розділ 4 **Глава І** **за ред.** **Ю. Ващенко**	**Дрозд Олексій Юрійович**, доктор юридичних наук, доцент, академік Академії АПН, 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, академік Академії АПН, 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**, кандидатка юридичних наук, старша дослідниця, членкиня-кореспондентка Академії АПН, наукова співробітниця Науково-дослідного інституту будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України; **Буглак Юрій Олександрович**, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН, докторант Донецького юридичного інституту МВС України; **Куценко Володимир Дмитрович**, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН, завідувач відділом Академії адміністративно-правових наук.
Розділ 5 **Глава І** **за ред.** **П. Діхтієвського**	**Діхтієвський Петро Васильович**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії наук вищої освіти України, академік Академії АПН професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; **Заярний Олег Анатолійович**, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Розділ 5 Глава І за ред. П. Діхтієвського	**Ващенко Юлія В'ячеславівна**, доктор юридичних наук, доцентка, професорка кафедри адміністративного права, Київський національний університет імені Тараса Шевченка; **Яра Олена Сергіївна**, кандидатка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН, декан юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування; **Бучинська Анна Йосипівна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, членкиня-кореспондентка Академії АПН доцентка кафедри правознавства Поліського національного університету.
Розділ 6 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**, кандидатка юридичних наук, доцентка кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка». **Слюсаренко Сергій Вікторович**, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії АПН доцент кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Національного університету біоресурсів та природокористування України.
Розділ 7 заг ред. Т. Коломоєць	**Коломоєць Тетяна Олександрівна**, докторка юридичних наук, професорка, членкиня-кореспондентка Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, декан юридичного факультету Запорізького державного університету; **Комзюк Анатолій Трохимович**, доктор юридичних наук, професор посада Харківського національного університету внутрішніх справ; **Мосьондз Сергій Олександрович**, доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової і навчальної роботи Університету сучасних знань; **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;

Розділ 7 **заг ред.** **Т. Коломоєць**	**Галіцина Наталя Вікторівна**, докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету; **Карабін Тетяна Олександрівна**, докторка юридичних наук, професорка, завідувачка кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету; **Світличний Олександр Петрович**, доктор юридичних наук, доцент, академік Академії АПН, професор кафедри цивільного і господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування; **Правоторова Ольга Михайлівна**, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН професорка кафедри адміністративного, господарського права та правоохоронної діяльності Херсонського державного університету; **Кіндюк Борис Володимирович**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН головний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України. **Легеза Юлія Олександрівна**, докторка юридичних наук, професорка, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права Інституту соціальних та гуманітарних наук Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»; **Мацелик Тетяна Олександрівн**а, докторка юридичних наук, професорка, завідувачка кафедри фінансового права Університету Державної фіскальної служби України; **Салманова Олена Юріївна**, докторка юридичних наук, професор, заслужена працівниця освіти України, завідувачка кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ; **Пирожкова Юлія Володимирівна**, докторка юридичних наук, професорка, завідувачка кафедри кримінального права та правосуддя Запорізького Національного університету; **Біла Вікторія Русланівна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, заступниця начальника факультету підготовки, перепідготовки та кваліфікації працівників податкової міліції Університету Державної фіскальної служби України;

Розділ 7 заг ред. Т. Коломоєць	**Зима Олександр Тарасович**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету України імені Ярослава Мудрого; **Коротун Олена Миколаївна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, докторантка Науково-дослідного інституту публічного права; **Коваль Анна Миколаївна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри державно-правових дисциплін Університету економіки та права «КРОК»; **Соловйова Ольга Миколаївна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого; **Шарая Анна Анатоліївна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету.
Розділ 8 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, суддя Верховного суду; **Ковальчук Андрій Трохимович**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, професор кафедри правосуддя Державного університету інфраструктури і технологій; **Шопіна Ірина Миколаївна**, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН, професорка кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ; **Стеценко Валентина Юріївна**, докторка юридичних наук, професорка, завідувачка кафедри галузевих юридичних дисциплін Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова; **Джафарова Олена В'ячеславівна**, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН професорка кафедри адміністративної діяльності поліції Харківського національного університету внутрішніх справ; **Марченко Олеся Володимирівна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри цивільного трудового та господарського права Дніпровського університету імені Олеся Гончара;

Розділ 8 **Глава І** **заг ред.** **С. Стеценка**	**Риженко Ірина Миколаївна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, членкиня-кореспондентка Академії АПН, завідувачка кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності Херсонського державного університету; **Улютіна Олена Анатоліївн**а, кандидатка юридичних наук, доцентка, членкиня-кореспондентка Академії АПН доцентка кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Національного університету біоресурсів та природокористування України.
Розділ 9 **Глава І** **заг ред.** **Л. Коваленко**	**Коваленко Лариса Павлівна**, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН професорка кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого; **Сопілко Ірина Миколаївна**, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН деканка юридичного факультету Національного авіаційного університету; **Пихтін Микола Порфирович**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, завідувач кафедри правознавства Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»; **Беззубов Дмитро Олександрович**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, професор кафедри конституційного та адміністративного права Державного університету інфраструктури та технологій; **Замрига Артур Вікторович**, кандидат економічних наук, доцент, член-кореспондент Академії АПН, доцент кафедри підприємницького і корпоративного права ДВНЗ Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана; **Полочення Алла Борисівна**, членкиня-кореспондентка Академії АПН, доцентка кафедри правознавство Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»; **Циганок Сергій Васильович**, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН, професор кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності Херсонського державного університету;

Розділ 9 Глава І заг ред. Л. Коваленко	**Галунько Андрій Валентинович**, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту морського і космічного права; **Марченкова Світлана Олександрівна**, кандидатка юридичних наук, членкиня-кореспондентка Академії АПН, докторантка Науково-дослідного інституту публічного права; **Тополя Руслан Володимирович**, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії АПН докторант Науково-дослідного інституту публічного права. **Васильченко Наталя Олександрівна**, аспірантка Науково-дослідного інституту публічного права, суддя Новобузького районного суду Миколаївської області.
Книга І Глава ІІ за ред. О. Хамходери (крім розділів 5, 6)	**Хамходера Олег Петрович**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»; **Бойчук Андрій Юрійович**, доктор юридичних наук, професор кафедри державознавства та права Одеського регіонального інституту державного управлінні НАДУ, суддя Приморського районного суду міста Одеси; **Корнута Людмила Михайлівна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»; **Васильківська Вікторія Владиславівна**, кандидатка юридичних наук, доцентка кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».
Розділи 5,6 Книги І Глави ІІ	**Гончарук Степан Тихонович**, кандидат юридичних наук професор, академік Академії АПН, професор кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету.
Книга ІІ Глава ІІ за ред. О. Кузьменко	**Кузьменко Оксана Володимирівна**, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН, заступниця директора Юридичного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»;

Книга II **Глава II** **за ред.** **О. Кузьменко**	**Чорна Вікторія Григорівна**, докторка юридичних наук, доцентка, академік Академії АПН доцентка кафедри теорії та історії права Юридичного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»; **Лошицький Михайло Васильович**, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН директор Науково-дослідного інституту публічного права; **Короєд Сергій Олександрович**, доктор юридичних наук, доцент, академік Академії АПН завідувач кафедри Університету імені Данила Галицького; **Кожура Людмила Олександрівна**, кандидатка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри теорії та історії права Юридичного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»; **Кузьмишин Віталій Миколайович**, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, докторант Науково-дослідного інституту публічного права, Голова Сьомого апеляційного адміністративного суд; **Мілієнко Олена Анатоліївна**, кандидатка юридичних наук, керівниця апарату Сьомого апеляційного адміністративного суду, доцентка кафедри теорії та історії держави і права та адміністративного права Донецького національного університету ім. Василя Стуса.

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.	*Сутність і 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. 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 (АРК); суб'єкти місцевого самоврядування; суб'єкти, яким делеговано 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. 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). 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		

11.4.	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 третє

Підручник

Українською мовою

За редакцією:
доктора юридичних наук, професора **В. Галунька**
та докторки юридичних наук, професорки **О. Правоторової**

Верстка – Н. Ковальчук

Підписано до друку 25.03.2020 р. Формат 60х90/16.
Папір офсетний. Гарнітура Cambria. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 36,5. Тираж 1000. Замовлення № 0704-214-п.
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво та друк: «ОЛДІ-ПЛЮС»
вул. Паровозна, 46-А, м. Херсон, 73034
Свідоцтво ДК № 6532 від 13.12.2018 р.

Тел.: +38 (0552) 399-580, +38 (098) 559-45-45,
+38 (095) 559-45-45, +38 (093) 559-45-45
Для листування: а/с 20, м. Херсон, Україна, 73021
E-mail: office@oldiplus.ua

Scientific publication

ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE. FULL COURSE

Third edition

Textbook

In Ukrainian

Editorial Board:
Doctor of Juridical Sciences, Professor **V. Halunko**
and Doctor of Juridical Sciences, Professor **O. Pravotorova**

Layout by N. Kovalchuk

Signed for printing 25.03.2020. Format 60x90/16.
Offset paper. Typeface Cambria. Digital printing.
Con. print sheets: 36,5. Print run: 1000. Order No. 0704-214-п.
Negotiated price. Printed from the original ready file.

Publishing and printing: «OLDI-PLUS»
46-A, Parovozna str., Kherson, 73034
Certificate ДК № 6532 dated 13.12.2018.

Tel.: +38 (0552) 399-580, +38 (098) 559-45-45,
+38 (095) 559-45-45, +38 (093) 559-45-45
For correspondence: P.O.B. 20, Kherson, Ukraine, 73021
E-mail: office@oldiplus.ua